



Para uma acção policial mais eficaz

Guia para compreender e prevenir **a caracterização discriminatória com base na etnia**

O presente relatório está relacionado com os artigos 8.º, protecção dos dados pessoais, e 21.º, não discriminação, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Em caso de dúvidas relativas à presente tradução, consulte a versão oficial do documento, que é a versão original em inglês.

Europe Direct é um serviço que o/a ajuda a encontrar respostas às suas perguntas sobre a União Europeia

Número verde único (*):
00 800 6 7 8 9 10 11

(*). Alguns operadores de telecomunicações móveis não autorizam o acesso a números 00 800 ou poderão sujeitar estas chamadas telefónicas a pagamento.

Encontram-se disponíveis mais informações sobre a União Europeia na rede Internet (<http://europa.eu>).

Uma ficha bibliográfica figura no fim desta publicação.

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011

ISBN 978-92-9192-722-7
doi:10.2811/39559

© Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2010
Reprodução autorizada, excepto para fins comerciais, mediante indicação da fonte.



Para uma acção policial mais eficaz

Guia para compreender e prevenir
**a caracterização discriminatória
com base na etnia**

Código de abreviaturas

Código de abreviatura	Estado-Membro	Código de abreviatura	Estado-Membro
AT	Áustria	IT	Itália
BE	Bélgica	LT	Lituânia
BG	Bulgária	LU	Luxemburgo
CY	Chipre	LV	Letónia
CZ	República Checa	MT	Malta
DE	Alemanha	NL	Países Baixos
DK	Dinamarca	PL	Polónia
EE	Estónia	PT	Portugal
EL	Grécia	RO	Roménia
ES	Espanha	SE	Suécia
FI	Finlândia	SK	Eslováquia
FR	França	SI	Eslovénia
HU	Hungria	UK	Reino Unido
IE	Irlanda		
HR	Croácia		

Índice

Índice de figuras	4
Introdução	5
1. O que se entende por caracterização?	8
1.1. A caracterização num contexto geral.....	8
1.2. A caracterização no contexto da acção policial.....	11
1.2.1. Caracterização utilizada pelas forças policiais.....	12
1.2.2. Caracterização por «prospecção de dados».....	14
2. Caracterização discriminatória com base na etnia.....	16
2.1. O que se entende por «discriminação»?	16
2.1.1. Tratamento diferenciado.....	17
2.1.2. Motivos ilegítimos.....	17
2.2. Como se aplica a discriminação à caracterização étnica?	18
2.3. Por que razão é a caracterização discriminatória com base na etnia ilegal?	20
2.4. Como manter a caracterização dentro da legalidade.....	22
2.5. A discriminação indirecta no contexto da caracterização étnica	25
3. Problemas que a caracterização discriminatória com base na etnia coloca à acção policial e às comunidades	29
3.1. O inquérito EU-MIDIS	29
3.2. Caracterização étnica – Será apenas uma «boa prática policial»?.....	38
3.2.1. Privilegiar o comportamento em lugar da raça ou etnia.....	41
3.2.2. As limitações e o potencial negativo da caracterização	42
3.3. Impacto negativo nos indivíduos, nas comunidades e no acção policial.....	43
4. Combater a caracterização discriminatória com base na etnia	51
4.1. Instruções claras dadas aos agentes	51
4.2. Formação	57
4.3. Formulários de controlo e busca.....	60
4.3.1. Controlo interno e detecção da desproporcionalidade	62
4.3.2. Mecanismos de reclamação do público	66

4.4. Análise comportamental.....	67
4.5. Boas descrições dos suspeitos e informações de boa qualidade	69
4.6. Intervenções de boa «qualidade»	70
4.7. Considerações para o futuro	73
Recapitulação de alguns dos pontos principais do Guia.....	74
Bibliografia	75

Índice de figuras

Figura 1: Controlados pela polícia nos últimos 12 meses	34
Figura 2: Incidência dos controlos policiais nos últimos 12 meses	37
Figura 3: Circunstâncias e natureza dos controlos	48

Introdução

A «caracterização étnica», ou «elaboração de perfis étnicos» (*ethnic profiling*), não é uma prática nova nos Estados-Membros da União Europeia, mas parece ter-se intensificado em reacção aos atentados bombistas levados a cabo por terroristas nos Estados Unidos da América (EUA, 2001), em Madrid (2004) e em Londres (2005), e devido à crescente preocupação suscitada pela imigração ilegal. Por sua vez, organizações intergovernamentais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Conselho da Europa e a União Europeia (UE), bem como organizações não governamentais que trabalham no domínio da protecção dos direitos humanos têm manifestado preocupações a este respeito. Tem sido sustentado, nomeadamente, que a caracterização étnica não só contraria a legislação em matéria de discriminação, como também produz efeitos sociais negativos. No entanto, com excepção do Reino Unido, a prática da «caracterização étnica» é, de um modo geral, subestimada e insuficientemente compreendida na Europa. O Reino Unido tem vindo a debruçar-se sobre a caracterização discriminatória com base na etnia desde a década de 1980 e, em consequência, dispõe de uma sólida base de investigação, bem como de numerosas respostas políticas a esta questão. Contudo, o reconhecimento das práticas de caracterização discriminatória com base na etnia não tem merecido igual atenção por parte dos outros Estados-Membros da UE. A bibliografia europeia sobre este tema provém, por isso, na sua esmagadora maioria do Reino Unido, levando a que muitos dos exemplos utilizados ao longo do presente guia tenham sido extraídos do contexto nacional desse país. Convém notar, todavia, que a União Europeia e, em particular, o Parlamento Europeu, identificaram o problema da caracterização étnica como uma questão premente nos domínios da luta contra o terrorismo, da manutenção da ordem pública, do controlo da imigração, dos serviços aduaneiros e do controlo das fronteiras⁽¹⁾. Tendo isto em conta, o presente guia pretende apresentar ao leitor interessado o tema da «caracterização étnica» em termos teóricos e práticos, analisando o seu potencial para gerar discriminação e minar os direitos fundamentais.

A presente publicação destina-se primordialmente aos quadros dirigentes dos serviços responsáveis pela aplicação da lei. O seu objectivo é melhorar

(1) Ver Recomendação do Parlamento Europeu ao Conselho, de 24 de Abril de 2009.

a compreensão dos aspectos teóricos e práticos da «caracterização étnica» e inseri-la num contexto jurídico e social. Para o efeito, explica como a «caracterização», ou «elaboração de perfis», é utilizada em geral, fora do contexto policial, designadamente nos estudos de mercado. Examina, seguidamente, a prática da caracterização no domínio da manutenção da ordem pública. Explica, em particular, em que casos a caracterização baseada na raça, na etnia ou na religião é considerada discriminatória e, por conseguinte, ilegal, e em que circunstâncias pode ser admissível fazer referência a essas características. O guia analisa ainda os efeitos nocivos da caracterização discriminatória com base na etnia e a sua eficácia enquanto instrumento policial, bem como os métodos de acção policial alternativos e as garantias contra a utilização abusiva da caracterização.

O guia utiliza a expressão «caracterização discriminatória com base na etnia» preferencialmente ao termo «caracterização étnica», mais comum, para descrever a prática que consiste em basear as decisões policiais unicamente, ou principalmente, na raça, na origem étnica ou na religião de uma pessoa. Esta opção deve-se ao uso generalizado do termo «caracterização étnica» pelos meios de comunicação social, investigadores universitários e organizações de defesa das liberdades civis sem uma aceção precisa ou uniforme. O mais próximo que se chegou de uma descrição oficialmente aprovada a nível europeu é a da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI), que define «caracterização racial» como: «a utilização pela polícia, sem justificação objectiva ou razoável, de motivos como a raça, a cor, a língua, a religião, a nacionalidade, ou a origem nacional ou étnica nas actividades de controlo, vigilância ou investigação».⁽²⁾ Tal como a ECRI sublinhou na exposição de motivos apensa à sua Recomendação de política geral n.º 11, e como será analisado no capítulo 2, a discriminação directa nunca pode ser legalmente justificável e a «justificação razoável» para se utilizarem factores como a raça, a origem étnica ou a religião só é válida em circunstâncias específicas e limitadas.

O guia limita-se a analisar a caracterização no contexto da acção policial em geral, incluindo a luta contra o terrorismo. Não a aborda no contexto do asilo, da imigração ou do controlo aduaneiro, casos em que a nacionalidade (e, logo, possivelmente, de forma indirecta, a raça, a origem étnica ou a religião) pode desempenhar um papel específico na tomada de decisões. Além disso,

(2) ECRI (2007), n.º 1.6

apenas aborda a caracterização no âmbito do exercício dos poderes de controlo e busca, não examinando a sua utilização noutras funções como a prospecção de dados ou os controlos de residência legal ou de identidade.

O guia apresenta muitos exemplos e «estudos de caso», a fim de ilustrar as práticas e operações policiais que produziram resultados negativos ou positivos. Salvo indicação em contrário, os estudos de caso foram fornecidos pela Universidade de Warwick e pela *Open Society Justice Initiative* (OSJI).

Desejamos agradecer aos participantes na reunião de avaliação pelos pares realizada em Outubro de 2009: Greet Elsinga, Comissária da Polícia e Consultora Principal da Academia de Polícia dos Países Baixos; Karl-Heinz Grundboeck, Chefe da Unidade de Formação Profissional do Ministério Federal do Interior da Áustria e Secretário-Geral da Associação das Academias de Polícia Europeias (AEPC); Maria Knutsson, Professora Titular da Academia Nacional de Polícia da Suécia; Andre Konze, Inspector-Chefe da Polícia da Renânia do Norte-Vestefália (Alemanha); e Murat Yildiz, Consultor de Formação da *Strategic Police Matters Unit* da OSCE. Simon Denison do *Office for Criminal Justice Reform* do Reino Unido e James A. Goldston, Director Executivo da OSJI também formularam observações sobre o projecto de guia.

Sempre que possível, utilizaram-se referências abreviadas nas notas de rodapé. As referências completas figuram na bibliografia, no fim do guia, juntamente com uma lista de sítios Web dos organismos intergovernamentais cuja documentação é frequentemente citada.

1. O que se entende por caracterização?

O presente capítulo irá especificar o significado de «caracterização» ou elaboração de perfis (*profiling*) como conceito geral e como prática. A caracterização é muito utilizada em contextos comerciais e começaremos a sua análise por esse cenário quotidiano. Uma vez explicados os princípios básicos e os riscos potenciais da caracterização, examinaremos a sua aplicação num contexto policial.

1.1. A caracterização num contexto geral

A um nível muito geral, a caracterização implica a classificação de pessoas em categorias baseadas nas suas características, quer estas sejam «invariáveis» (como o género, a idade, a origem étnica e a altura) ou «variáveis» (como os hábitos, as preferências e outros aspectos comportamentais). As companhias de seguros classificam frequentemente as pessoas desta forma para avaliar o montante dos prémios em função dos riscos (por exemplo, os fumadores têm mais probabilidades de sofrer de problemas de saúde e, por isso, podem ter de pagar prémios mais elevados pelos seguros de saúde) e as sociedades comercializadoras também o fazem para determinar os produtos a promover (por exemplo, os cartões de fidelização dos supermercados podem revelar os padrões de compra de uma pessoa, que recebe, deste modo, informações sobre as ofertas especiais relacionadas com os produtos que compra frequentemente).

O método utilizado para criar este tipo de perfis assemelha-se a uma técnica denominada «análise comportamental», que consiste em estabelecer ligações entre padrões de comportamento (por exemplo, compra de cerveja) e determinadas características (por exemplo, ser do sexo masculino e ter entre 18 e 35 anos). Este tipo de caracterização é efectuado em três etapas:

- a. Em primeiro lugar, recolhem-se dados e informações anónimos, que são guardados em «armazéns de dados» (*data warehouses*) (normalmente dispositivos de armazenamento digital, como um disco duro). Pode ser, por exemplo, uma simples lista de respostas a questionários sobre padrões de compra de vestuário.

- b. Em segundo lugar, procede-se à ligação ou à co-relação das variáveis pertinentes e à criação de novas categorias de informação. Esta fase é designada por «prospecção de dados» e normalmente efectuada com *software* informático. As informações já não são visualizadas como questionários individuais mas sim como dados agregados ou agrupados, que permitem identificar, por exemplo, a percentagem de homens e de mulheres, ou de pessoas de certas faixas etárias, que compram determinadas marcas e tipos de vestuário.
- c. Em terceiro lugar, estas informações são interpretadas para formular uma hipótese sobre a forma como as pessoas se comportam. Este processo é denominado «inferência» porque consiste em inferir um padrão de comportamento a partir das características identificadas. Às vezes, o termo «caracterização» refere-se apenas a esta última operação. Por exemplo, as informações recolhidas podem indicar que uma percentagem elevada de pessoas que vestem uma certa marca ou um certo estilo de roupas são mulheres dos 16 aos 19 anos de idade. Desta indicação podemos concluir que o perfil-tipo de alguém que use essa marca e esse estilo é uma mulher entre os 16 e os 19 anos de idade.

*** A caracterização permite «incluir as pessoas em diferentes categorias com base em algumas características observáveis, com o objectivo de inferir outras que não são observáveis».(³)**

A acção de recolher dados para criar perfis tem suscitado algumas dúvidas relacionadas com o direito à protecção dos dados pessoais, sobretudo quando a caracterização é utilizada para tomar decisões importantes, como a concessão ou não de um empréstimo bancário. Podem surgir vários problemas, dois dos quais convém tomar nomeadamente em consideração:

- a. Em primeiro lugar, podem cometer-se erros aquando da criação de «categorias» específicas. Por exemplo, o *software* de prospecção de dados pode estabelecer, por erro, uma **correlação incorrecta** entre a orientação sexual e a solvência, atribuindo aos homens homossexuais uma maior probabilidade de incumprimento dos prazos de reembolso

(³) DINANT ET AL. (2009), p. 3.

de um empréstimo. Em consequência desta classificação errada os homens homossexuais poderiam ter dificuldade em obter um empréstimo bancário. Não só seriam vítimas de um tratamento desfavorável, como a decisão seria baseada numa informação falsa da qual não têm conhecimento. Voltando ao exemplo anterior relativo ao vestuário, é igualmente possível que as **categorias sejam mal interpretadas**. Deste modo, ainda que a maioria das pessoas que usam uma certa marca e um certo estilo de vestuário seja constituída por raparigas entre os 16 e os 19 anos, isso não significa que todas as raparigas entre os 16 e os 19 anos vistam dessa forma. Por outras palavras, existem muitas vezes excepções individuais à regra. Assim, os perfis genéricos de grupos agregados podem levar à discriminação das pessoas que não agem em conformidade com o perfil genérico. É por isso que os peritos exigem um direito de «recurso» – isto é, a possibilidade de corrigir os dados – quando as decisões foram tomadas por aplicação automática de um perfil.⁽⁴⁾

- b. O segundo problema é ilustrado por estes exemplos. Trata-se da recolha de dados considerados «sensíveis», como os relativos à raça, à origem étnica, à orientação sexual, ao género, às crenças religiosas, à deficiência ou à idade. As pessoas pertencentes a minorias que sejam definidas por estas características estão actualmente protegidas pela legislação contra a discriminação. Se estas características servirem depois como base para a elaboração de perfis, as pessoas incluídas nesses grupos correm um forte risco de discriminação, visto que os perfis assentam em hipóteses sobre o comportamento das pessoas que são, por sua vez, baseadas numa determinada característica identificável. Assim, por exemplo, se tentarmos elaborar um perfil com base na raça, partimos do princípio de que muitas pessoas dessa raça têm preferências, opiniões ou comportamentos semelhantes. Como este tipo de caracterização se presta a ser mal utilizado, vários peritos em protecção de dados apelam à proibição geral da recolha de dados sensíveis, como os relativos à raça, à origem étnica ou à religião. Se, por norma, estas informações não forem incluídas nos bancos de dados, evita-se o risco de criar perfis discriminatórios.⁽⁵⁾

⁽⁴⁾ DINANT et al. (2009), p. 32.

⁽⁵⁾ DINANT et al. (2009), p. 33.

* A caracterização pode permitir que as empresas adaptem melhor os seus serviços e direccionem mais eficazmente os seus produtos, utilizando as características dos clientes que revelam as suas preferências e comportamentos.

Em si mesma, pode ser um instrumento valioso, mas quando se relacionam determinadas características com preferências ou comportamentos concretos há sempre o risco de se cometerem erros.

Também existe o risco de os perfis baseados em características como a raça, a etnia ou a religião poderem criar estereótipos nocivos e inexactos e causar discriminação.

Na secção seguinte, analisa-se a forma como as forças policiais utilizam a caracterização.

1.2. A caracterização no contexto da acção policial

O presente guia limita-se a analisar a caracterização no contexto da acção policial em geral, incluindo o exercício dos poderes conferidos pela legislação em matéria de luta contra o terrorismo. Como tal, não aborda a caracterização nos domínios da imigração, do asilo ou das alfândegas, em que a nacionalidade (e, logo, também a raça, a origem étnica ou a religião) pode ter uma relevância diferente na tomada de decisões. A caracterização pode produzir-se sempre que um agente está em posição de exercer poder e a decisão de o aplicar a determinadas pessoas pode ser influenciada por considerações relativas à raça, à origem étnica ou à religião. Entre os poderes policiais figuram os seguintes:

- Controlos de identidade;
- Controlos e buscas de peões e veículos;
- Controlos e buscas em massa;
- Dispersão de grupos;
- Avisos ou advertências, apreensões e detenções;
- Rusgas;
- Operações de vigilância;

- Prospecção de dados;
- Políticas anti-radicalização.

O presente guia está centrado na utilização de perfis durante o exercício dos poderes de controlo e busca.

1.2.1. Caracterização utilizada pelas forças policiais

No contexto da manutenção da ordem pública, a caracterização pode ser, em si mesma, uma técnica de investigação legítima⁽⁶⁾, utilizada no tratamento de delitos que já tenham sido cometidos, ou na prevenção de delitos futuros. Esta técnica é denominada «caracterização criminal».

***** A caracterização criminal consiste na utilização de indicadores abstractos relacionados com as características físicas, a aparência ou o comportamento (por exemplo, a etnia, a forma de vestir e os locais frequentados) como base das ações policiais (como o controlo e busca, a detenção e a proibição de acesso a determinadas zonas).

Perfis baseados em informações específicas

Como é evidente, a caracterização constitui um instrumento legítimo para deter os suspeitos de um crime, depois de este ter sido cometido. A utilização de um perfil que enumere as características de suspeitos específicos para ajudar à sua detenção é normalmente considerada como uma estratégia policial «de bom senso». Esta caracterização baseia-se nas provas reunidas em relação a um determinado acontecimento ou sucessão de acontecimentos. Esse tipo de «perfil» pode ser mais especificamente designado por «descrição do suspeito». Quanto mais específico ou pormenorizado é um perfil, menos probabilidades terá de se basear principalmente em categorias genéricas de raça, origem étnica ou religião, bem como de ser discriminatório (ver secção 2.4).

⁽⁶⁾ M. Scheinin define a caracterização como «a associação sistemática de conjuntos de características físicas, comportamentais ou psicológicas a determinados delitos e sua utilização para justificar as decisões tomadas pelos serviços policiais»; ver SCHEININ (2007), n.º 33.

Perfis não baseados em informações específicas

A caracterização também pode constituir um instrumento legítimo e útil para identificar pessoas que cometam um delito de forma «oculta» (por exemplo, escondendo objectos proibidos) ou que sejam susceptíveis de cometer um delito no futuro (como a preparação de um assalto). Neste caso, baseia-se em suposições razoáveis, resultantes da experiência e da formação, **centradas no comportamento** e não nas características raciais, étnicas ou religiosas. Por exemplo, os agentes podem trabalhar com perfis que lhes indiquem que devem procurar pessoas que frequentam muito determinados locais, que se encontram e trocam sacos antes de se separarem, que se comportam de forma errática ou nervosa, ou que costumam fazer compras avultadas pagando sempre em dinheiro. Os perfis essencialmente baseados em tipos de comportamento são menos susceptíveis de serem considerados discriminatórios em razão da raça, etnia ou religião (ver secção 2.4).

Como se analisará nos capítulos 2 e 3, a caracterização pode tornar-se problemática se não existirem informações específicas que ajudem a identificar individualmente os suspeitos e os perfis forem baseados em características genéricas como a raça, a origem étnica ou a religião, e não no comportamento. Se determinadas minorias raciais, étnicas ou religiosas forem sistematicamente associadas pela polícia a um comportamento criminoso, a caracterização pode tornar-se discriminatória. Nestes casos, a decisão de realizar uma intervenção policial é determinada pela raça, a origem étnica ou a religião de uma pessoa e não por outros factores, mais pertinentes, relacionados com o seu comportamento. O recurso à caracterização de uma forma racialmente discriminatória não só é ilegal como tem sido contestado devido à sua ineficácia no combate à criminalidade (como analisaremos nos capítulos seguintes).

A caracterização pode ter lugar a nível organizacional e/ou a nível operacional. A caracterização discriminatória ilegal a nível organizacional é relativamente fácil de identificar. Ela produz-se, por exemplo, quando são dadas instruções orais ou escritas explícitas a alto nível (governamental ou do comando) para que os agentes façam incidir as acções policiais sobre determinados grupos.

A nível operacional, a caracterização pode ocorrer de forma mais subtil, quando os agentes, a título individual, aplicam estereótipos ou

generalizações assentes na raça, na etnia ou na religião. Essa atitude pode ser conscientemente motivada por preconceitos pessoais, mas também é possível que os agentes não tenham consciência de até que ponto estão a aplicar generalizações e estereótipos.⁽⁷⁾

1.2.2. Caracterização por «prospecção de dados»

O presente guia está centrado na caracterização étnica no contexto do exercício dos poderes policiais de controlo e busca de pessoas. Contudo, para obter uma visão mais completa, o estudo de caso seguinte ilustrará sucintamente como as autoridades policiais podem utilizar a «prospecção de dados» e os «armazéns de dados» de forma semelhante às empresas de estudos de mercado ou às companhias de seguros.

Após os atentados de 11 de Setembro de 2001, a polícia alemã realizou uma busca informática com o intuito de encontrar os denominados «terroristas adormecidos», ou seja, pessoas treinadas para preparar futuros atentados, mas que entretanto permanecem integradas na sociedade e se abstêm de quaisquer actividades que possam suscitar suspeitas. Para este fim, as autoridades alemãs estabeleceram um perfil de busca correspondente a homens entre os 18 e os 40 anos de idade, que fossem ou tivessem sido estudantes, de religião muçulmana e naturais ou originários de uma lista específica de 26 países. A busca teve lugar entre 2001 e 2003 e identificou cerca de 32 000 pessoas que preenchiam todos os critérios. Durante este processo, foram armazenados na base de dados os dados pessoais de 200 000 a 300 000 pessoas. Todavia, a busca informatizada com base no perfil estabelecido não conduziu a uma única detenção.

Em 2006, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha decidiu que tal busca baseada em perfis era ilegal. Considerou que violava o direito individual à autodeterminação relativamente às informações de carácter pessoal (artigo 2.º, n.º 1, da Lei Fundamental), bem como o artigo 1.º, n.º 1, da Lei Fundamental sobre a protecção da dignidade humana. O Tribunal considerou que, em princípio, a prospecção de dados pode

(7) «À semelhança de outras práticas sistémicas, a caracterização racial pode ser consciente ou inconsciente, intencional ou não intencional. A caracterização racial realizada por agentes da polícia pode ser inconsciente». *The Queen v. Campbell*, Tribunal de Quebec (Divisão Penal), Acórdão de 27 de Janeiro de 2005, n.º 34.

ser um instrumento legítimo para a protecção da segurança nacional, mas que uma ingerência tão grave nos direitos humanos (que, além do mais, estigmatizava particularmente os muçulmanos estrangeiros) só se justificaria em caso de perigo iminente e específico. Neste caso, o perigo referia-se a um hipotético atentado futuro. Embora o Tribunal não se tenha pronunciado sobre se o exercício de caracterização violava, em si mesmo, a proibição de discriminação, a decisão mostra que a prospecção de dados, enquanto tal, pode colidir com as regras relativas à protecção da privacidade e dos direitos humanos.

2. Caracterização discriminatória com base na etnia

O termo «caracterização étnica» é muito utilizado nos meios de comunicação social, pelos defensores das liberdades civis, os peritos jurídicos e os políticos. Contudo, não tem um significado preciso e é utilizado de diversas formas. Utilizar o termo «caracterização étnica» como sinónimo de caracterização ilegal pode induzir em erro, porque é possível integrar a raça, a origem étnica ou a religião num perfil sem infringir a lei. Este capítulo explica em que circunstâncias uma caracterização que envolva factores de raça, origem étnica e religião se torna ilegal. Para descrever esta situação, utilizar-se-á o termo «caracterização discriminatória com base na etnia».

-
- * A caracterização discriminatória com base na etnia implica:
- O tratamento menos favorável de uma pessoa em relação a outras em situação semelhante (ou seja, «discriminatório»), por exemplo, no âmbito do exercício de poderes policiais como os controlos e buscas;
 - Uma decisão de exercer os poderes policiais unicamente, ou principalmente, baseada na raça, na etnia ou na religião dessa pessoa.
-

Apresentamos, em seguida, uma explicação passo a passo daquilo que constitui discriminação, aplicando depois este conceito à caracterização.

2.1. O que se entende por «discriminação»?

A discriminação, no contexto da caracterização alude, normalmente, a uma discriminação «directa», facilmente identificável porque consiste num **tratamento diferenciado** baseado em **motivos ilegítimos**. Na terminologia da Directiva relativa à igualdade racial⁽⁶⁾, um dos principais instrumentos legislativos que regulamentam esta questão, considera-se

⁽⁶⁾ Artigo 2.º da Directiva 2000/43/CE, de 29 de Junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica [2000] JO L180/22.

que existe discriminação «sempre que, em razão da origem racial ou étnica, uma pessoa seja objecto de tratamento menos favorável que aquele que é, tenha sido ou possa vir a ser dado a outra pessoa em situação comparável». Um exemplo típico disto seria a detenção de um membro de uma minoria étnica com base na suspeição de ter cometido uma infracção *unicamente ou principalmente* por pertencer a essa minoria étnica.

A discriminação também pode ser «indirecta», como se analisará de forma mais pormenorizada na secção 2.5.

2.1.1. Tratamento diferenciado

Em si mesmo, o tratamento diferenciado não é necessariamente inaceitável. Como seres humanos, cada um de nós tem preferências e faz escolhas baseadas nessas preferências, quer elas estejam relacionadas com convicções profundas ou baseadas em meros caprichos. Diferenciamos-nos quotidianamente nas escolhas que fazemos sobre como e com quem nos relacionamos, e também em aspectos mais básicos da nossa vida, como as nossas preferências em termos de alimentos, vestuário, estabelecimentos comerciais e produtos que compramos. As nossas motivações podem até ser baseadas em preconceitos considerados socialmente perniciosos, como o sexismo ou o racismo.

A lei não tende a imiscuir-se nas nossas escolhas, quando elas são de carácter estritamente pessoal. Por exemplo, se uma mulher decidir não ter aulas de condução com um homem por considerar que os homens são agressivos e desagradáveis, essa decisão pode ser considerada sexista mas não é punível por lei, desde que tal escolha fique limitada à vida privada dessa mulher. Contudo, numa situação diferente em que uma instrutora de condução recusasse todos os alunos do sexo masculino pelos mesmos motivos, poderia considerar-se que esse era um comportamento discriminatório, que afectava a esfera pública.

2.1.2. Motivos ilegítimos

Entende-se por tratamento diferenciado o facto de se tratar alguém de forma diferente (menos favorável) em relação a outras pessoas, quando

todas elas estão numa situação relativamente semelhante ou comparável. Esse tratamento não é admissível quando ocorre num contexto «público» e é baseado em motivos «proibidos». As diversas directivas contra a discriminação enumeram explicitamente vários exemplos desses motivos, nomeadamente a raça ou a origem étnica, a idade, a deficiência, a orientação sexual, o sexo e as crenças religiosas. O presente guia debruçar-se-á apenas sobre os motivos associados à caracterização «étnica», ou seja, a raça, a etnia ou a religião.

Assim, por exemplo, quando a polícia trata uma pessoa de forma diferente de outras que se encontrem numa situação semelhante, e o *único* ou *principal* motivo para essa atitude seja a sua origem étnica ou religião, trata-se de um caso de discriminação ilegal. Porém, é extremamente difícil, tanto em termos jurídicos como na prática, determinar se uma dada decisão é *unicamente* motivada pela origem étnica ou pela religião, sem confrontar esses motivos com outras considerações possivelmente pertinentes. A secção seguinte aprofundará esta questão e procurará responder à sua complexidade implícita.

2.2. Como se aplica a discriminação à caracterização étnica?

Existe um princípio de direito internacional bem estabelecido segundo o qual **a discriminação directa em razão da raça, da origem étnica ou da religião nunca pode ser legal ou justificada**. Esta proibição da discriminação directa é tão fundamental que, nos termos do direito internacional, nem sequer é permitida em situações de emergência pública⁽⁹⁾, incluindo os momentos em que a segurança está confrontada com graves ameaças.

À data de publicação do presente guia, nenhum tribunal a nível europeu teve ainda a possibilidade de proferir um acórdão que aborde **especificamente** o conceito de caracterização étnica no contexto da acção policial. Todavia, nos últimos anos, houve vários processos judiciais, a nível nacional e internacional, envolvendo pessoas sujeitas a controlos por parte

⁽⁹⁾ Artigo 4.º, n.º 1, do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Ver: COMISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS (2001), n.º 8; SCHEININ (2007), n.º 41.

de agentes da polícia ou da imigração. Esses processos definiram regras concretas com relevância para a prática da caracterização e servirão para ilustrar as considerações a seguir apresentadas.

Em 2009, a Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos concluiu que tinha havido discriminação ilegal com base na caracterização racial – embora o termo não conste explicitamente do acórdão – no processo de *Rosalind Williams Lecraft contra o Reino de Espanha*. Esta decisão é particularmente significativa por se tratar do primeiro organismo das Nações Unidas a deliberar contra os controlos de identidade motivados pela raça e pela etnia efectuados pela polícia. Neste caso, a queixosa foi detida por um agente da polícia no cais de uma estação ferroviária em Espanha e intimada a apresentar os documentos de identidade. A queixosa perguntou ao agente por que razão era a única pessoa detida em todo cais e recebeu a seguinte resposta: «É por a senhora ser negra». A Comissão para os Direitos Humanos considerou que, embora, de um modo geral, seja legítimo efectuar controlos de identidade por motivos de segurança pública, prevenção da criminalidade e fiscalização da imigração ilegal, «quando as autoridades procedem a esses controlos, as características físicas ou étnicas das pessoas visadas não devem ser consideradas indiciadoras da sua possível situação ilegal no país. Além disso, os controlos de identidade não devem ser efectuados de tal modo que só as pessoas com determinadas características físicas ou étnicas sejam visadas pelos mesmos. Isso não só afectaria negativamente a dignidade das pessoas em causa como também contribuiria para propagar atitudes xenófobas entre a população em geral e seria contrário a uma política eficaz de combate à discriminação racial». ⁽¹⁰⁾

No contexto da caracterização, imaginemos uma operação anti-terrorista:

Numa capital europeia, as forças policiais são autorizadas a controlar e submeter a buscas qualquer pessoa que considerem susceptível de estar envolvida em actividades terroristas. Não dispõem de informações específicas sobre as pessoas implicadas nos possíveis atentados, excepto que a ameaça proviria de um grupo ligado à Al-Qaeda. Os agentes da polícia controlam homens jovens de aparência «islâmica» ou «asiática» ⁽¹¹⁾ com muito

⁽¹⁰⁾ *Rosalind Williams Lecraft contra Reino de Espanha* Comm n.º 1493/2006, 30 de Julho de 2009, n.º 7.2. Sobre a perspectiva do TEDH, ver *Timishev contra Rússia* App. n.º 55762/00, 13 de Dezembro de 2005, a seguir analisado.

⁽¹¹⁾ Entende-se, neste caso, por «asiáticos» as pessoas de origem indiana, paquistanesa ou do Bangladesh.

mais frequência do que as pessoas de outros grupos étnicos porque eles correspondem ao perfil de terrorista que lhes foi dado pelos seus superiores.

Com base nas regras estabelecidas pelo direito internacional e por vários processos judiciais, podemos concluir o seguinte em relação ao cenário acima descrito: quando os agentes da polícia controlam alguém e a razão da sua escolha se baseia unicamente, ou principalmente, na raça, origem étnica ou religião dessa pessoa, trata-se de uma discriminação directa e é ilegal. Entende-se por «razão principal» o facto de que o agente não teria controlado a pessoa se ela não fosse dessa raça, origem étnica ou religião. Apesar de ser aceitável que a raça, a etnia ou a religião constituam **um** dos factores tidos em conta pelo agente, **não pode ser a única razão ou a razão principal** do controlo (ver capítulo 2 em particular).

-  Submeter uma pessoa a controlo e busca quando a única ou principal razão para o fazer for a sua raça, etnia ou religião constitui uma discriminação directa e é ilegal.⁽¹²⁾

2.3. Por que razão é a caracterização discriminatória com base na etnia ilegal?

A caracterização étnica é ilegal porque pode contribuir para a deterioração das relações entre diferentes grupos da sociedade e viola a dignidade humana. É prejudicial para a sociedade porque pode gerar tensões e desconfiança entre diferentes comunidades e viola a dignidade humana porque ignora que cada um de nós é um indivíduo único. O que a lei exige é que cada pessoa seja tratada como um indivíduo. Embora possa ser verdade que os terroristas islâmicos associados à ameaça em questão

⁽¹²⁾ Esta declaração de princípio não é uma citação directa da jurisprudência, mas sim resultante da argumentação das principais decisões proferidas sobre esta questão. Ver, por exemplo, TEDH *Timishev contra Rússia*, n.º 58: «o Tribunal considera que nenhuma diferença de tratamento baseada de forma exclusiva ou determinante na origem étnica de uma pessoa pode ser objectivamente justificada numa sociedade democrática contemporânea, assente nos princípios do pluralismo e do respeito pelas diversas culturas». Por analogia, ver TEDH *Abdulaziz, Cabales e Balkandali contra Reino Unido* App. n.º 9214/80, 28 de Maio de 1985, n.º 78. Ver também, a respeito desta questão: CDH das Nações Unidas *Rosalind Williams Lecraft contra Espanha* Comm n.º 1493/2006, 30 de Julho de 2009, n.º 7.2; CERD (2002) Observações finais, n.º 9; CERD (2005), n.º 20. Ver também: Lord Hope em UKHL *R (sobre o pedido de Gillan et al. contra Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, n.º 44; Baroness Hale em UKHL *R contra Immigration Officer at Prague Airport et al, ex p. European Roma Rights Centre et al.* [2004] UKHL 55, n.º 73.

tendem a ser muçulmanos e de aparência asiática, isto não permite supor que todos as pessoas muçulmanas ou de aparência asiática tendem a ser terroristas.⁽¹³⁾ Como Lord Hope (juiz da Câmara dos Lordes do Reino Unido) afirmou no acórdão sobre o processo *Gillan*:

«A razão principal para ilegalizar a discriminação em razão da raça por parte de uma autoridade pública reside no facto de as impressões sobre o comportamento de algumas pessoas pertencentes a um grupo racial poderem não ser verdadeiras para esse grupo no seu conjunto».⁽¹⁴⁾

Por razões semelhantes, a caracterização discriminatória com base na etnia também pode ser considerada contraproducente. Se forem tomadas medidas com base numa caracterização ilegal, eles podem exacerbar as tensões raciais e alimentar ressentimentos das minorias contra a polícia e a população maioritária. A Rede de Peritos Independentes em matéria de Direitos Fundamentais da União Europeia fez notar a este respeito:

«As consequências de tratar diferentemente pessoas que se encontrem numa situação semelhante em função da sua suposta “raça” ou da sua origem étnica têm implicações tão amplas em termos de criação de dissensões e ressentimentos, de difusão de estereótipos e de criminalização excessiva de determinadas categorias de pessoas, que reforçam, por sua vez, essas associações estereotipadas entre delinquência e etnicidade, que o tratamento diferenciado baseado nesses motivos deve ser, por princípio, considerado ilegal em qualquer circunstância».⁽¹⁵⁾ Quando as relações com a população estão deterioradas, estes métodos também podem afectar negativamente a recolha de informações e outras formas de cooperação com as comunidades minoritárias, aspecto que é analisado na secção 3.3.

⁽¹³⁾ Lord Hope, para explicar este aspecto do processo *Gillan*, refere a declaração de Baroness Hale acerca de uma política dos funcionários da imigração de tratar os viajantes roma com maior suspeição (quanto à sua intenção de pedirem asilo ao chegarem ao Reino Unido) do que os outros viajantes. Baroness Hale declarou que um funcionário «pode agir com base em suposições sobre os membros do... grupo racial em causa que são muitas vezes verdadeiras e que, sendo verdadeiras, poderiam justificar o tratamento menos favorável em causa». Mas «o que é verdadeiro para um grupo pode não ser verdadeiro para um número significativo de indivíduos desse grupo». *UKHL R contra Immigration Officer at Prague Airport et al, ex p. European Roma Rights Centre et al.* [2004] UKHL 55, n.º 82. Baroness Hale cita Hartmann J. em *Equal Opportunities Commission contra Director of Education* [2001] HKLRD 690, n.º 86.

⁽¹⁴⁾ Acórdão de Lord Hope em *R (sobre o pedido de Gillan et al). contra Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, n.º 44. Ver acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos neste processo: *Gillan e Quinton contra Reino Unido* TEDH App. n.º 4158/05, 12 de Janeiro de 2010.

⁽¹⁵⁾ Rede de Peritos Independentes em matéria de Direitos Fundamentais da União Europeia (2006), n.º 54.

2.4. Como manter a caracterização dentro da legalidade

Como foi mencionado no Capítulo 1, a utilização de um perfil não é, só por si, ilegal e constitui um instrumento legítimo de acção policial. A secção seguinte examina o que isto significa para as autoridades policiais e clarifica a distinção entre as actividades ou políticas policiais legais e ilegais no contexto da caracterização étnica.

Para que o exercício dos poderes em matéria de controlo e busca seja legal, deve ser baseado num perfil que não se refira exclusivamente à pertença a uma raça, etnia ou religião.⁽¹⁶⁾ Isto não significa que a raça, a origem étnica ou a religião devam ser ignoradas. Todavia, todos os cidadãos devem ser tratados da mesma forma, a menos que haja uma razão específica para se tratar alguém de forma diferente. O Código Europeu de Ética Policial declara a este respeito:

«A polícia deve desempenhar as suas funções de forma equitativa, inspirando-se, em particular, nos princípios de imparcialidade e não discriminação». ⁽¹⁷⁾

A origem étnica, a raça ou a religião podem ser motivo de alerta para um agente policial, mas este deve ter outros motivos para actuar. Esses «outros motivos» podem variar em função dos requisitos estabelecidos pela legislação nacional. O ponto de partida habitual é existirem «motivos razoáveis» para justificar uma suspeita (por exemplo, o comportamento suspeito ou invulgar num contexto particular).⁽¹⁸⁾ Em alguns casos, as normas são menos rigorosas, permitindo que os poderes policiais sejam exercidos com base na intuição profissional.⁽¹⁹⁾

⁽¹⁶⁾ Isto é aplicável mesmo que os poderes outorgados aos agentes pareçam ser muito amplos. Por exemplo, as secções 44-47 da Lei sobre o Terrorismo do Reino Unido, de 2000, permitem que seja dada autorização para deter alguém a fim de procurar determinados objectos, sem que seja necessário existir uma suspeita razoável de que foi cometido um delito. A Câmara dos Lordes do Reino Unido declarou, todavia, que este poder deve ser, mesmo assim, exercido em conformidade com o princípio da não discriminação. *R (sobre o pedido de Gillan et al). contra Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12. Ver também o acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos neste processo: *Gillan e Quinton contra Reino Unido* TEDH App. No. 4158/05, 12 de Janeiro de 2010.

⁽¹⁷⁾ Comité de Ministros do Conselho da Europa (2001), n.º 40.

⁽¹⁸⁾ Comité de Ministros do Conselho da Europa (2001), n.º 40.

⁽¹⁹⁾ Lord Brown em UKHL R (*sobre o pedido de Gillan et al.*). *contra Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, n.ºs 78-79.

Evidentemente que nem sempre é ilegal controlar e efectuar buscas em alguém pertencente a uma minoria étnica, racial ou religiosa. Por vezes, a origem étnica, a raça ou a religião constituem um factor legítimo que os agentes devem ter em conta. Imagine-se, por exemplo, que as informações disponíveis indicam que irá ter lugar um assalto em determinada zona de uma cidade, efectuado por uma organização criminosa de origem chinesa. Nestas circunstâncias, os agentes policiais podem considerar legitimamente que a aparência racial tem relevância para determinar se um indivíduo é ou não um potencial suspeito.⁽²⁰⁾ A lei exige que haja outra razão para além da raça dessa pessoa para o agente a tratar de forma diferente dos outros cidadãos. A razão deve ser específica dessa pessoa.⁽²¹⁾ É possível que ela esteja a agir de forma suspeita, transporte um objecto fora do normal ou se destaque de outra maneira qualquer.⁽²²⁾ Também pode acontecer que a pessoa corresponda à descrição específica de um suspeito. O essencial é que a sua origem étnica, raça ou religião não seja o único ou o principal motivo para ela ser submetida a controlo e busca ou a outra acção policial.

Isto não significa que os agentes da polícia não possam, em determinadas circunstâncias, controlar apenas pessoas pertencentes a um determinado grupo racial ou religioso, desde que essa decisão não se baseie unicamente na sua raça, etnia ou religião. Considere-se o caso, por exemplo, de um grupo de imigrantes ilegais, todos «não brancos», que decidiram ocupar um edifício público em protesto por lhes ter sido recusada a concessão de autorizações de residência. Essas pessoas protestavam, assim, abertamente por a sua situação não ter sido legalizada mediante a concessão da autorização correspondente. A polícia evacuou o edifício e só deteve as pessoas que estavam a protestar, e que casualmente eram, todas elas, «não brancas». O facto de só ter controlado pessoas «não brancas», não significa que a polícia incorreu

⁽²⁰⁾ Baroness Hale, UKHL *R contra Immigration Officer at Prague Airport et al, ex p. European Roma Rights Centre et al.* [2004] UKHL 55, n.º 92. Do mesmo modo, Lord Scott em UKHL *R (sobre o pedido de Gillan et al).* contra *Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, n.ºs 80, 81, 45.

⁽²¹⁾ Uma coisa é aceitar que a origem étnica de uma pessoa faz parte (e, às vezes, uma parte muito importante) do seu perfil, outra muito diferente (e, pura e simplesmente, inaceitável) é caracterizar alguém unicamente por referência à sua origem étnica. Ao decidirem se devem ou não exercer os seus poderes de controlo e busca, os agentes da polícia também devem ter, evidentemente, em conta outros factores». Lord Brown em UKHL *R (sobre o pedido de Gillan et al).* contra *Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, n.º 91.

⁽²²⁾ Lord Scott in UKHL *R (sobre o pedido de Gillan et al).* contra *Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, n.º 67.

necessariamente em discriminação racial ou étnica. A verdade é que tinha outros motivos para suspeitar que essas pessoas podiam ter cometido um delito (residência ilegal no país). Essa convicção baseava-se naquilo que as próprias pessoas tinham admitido. Elas foram tratadas de forma diferente dos outros cidadãos porque se encontravam numa situação objectivamente diferente, visto terem admitido que estavam a residir ilegalmente no país.⁽²³⁾

Imagine-se uma situação ligeiramente diferente, em que nenhum dos participantes no protesto admitisse abertamente que tinha cometido uma infracção. Se os agentes da polícia detivessem todas as pessoas «não brancas» ao evacuarem o edifício, unicamente por não serem brancas, isso constituiria discriminação. Os agentes teriam de demonstrar que existiam outros motivos para suspeitar dessas pessoas, como, por exemplo, o seu comportamento.⁽²⁴⁾

Considere-se um segundo exemplo. Após uma série de assaltos brutais em Viena, capital da Áustria, alegadamente cometidos por dois criminosos de pele escura, os agentes policiais receberam ordens para controlar todos os homens de raça negra que fossem vistos em grupos para verificar a sua identidade. Perante os protestos da população, a ordem foi reformulada, passando a visar todos os «africanos de pele negra, com cerca de 25 anos e 170 cm de altura, magros e vestidos com... um anoraque leve».⁽²⁵⁾ Num só dia, a polícia controlou e submeteu a buscas 136 homens negros, sem que tenha sido estabelecida uma ligação entre qualquer dessas pessoas e os assaltos.⁽²⁶⁾

O controlo de pessoas com base na primeira descrição dos suspeitos poderia ser considerado como um exemplo de discriminação directa, ao passo que a utilização do segundo perfil já não o seria provavelmente. Evidentemente que a origem étnica do suspeito é importante para o identificar, mas não pode constituir o único fundamento para se adoptarem medidas policiais contra uma pessoa. O que se conclui dos casos acima descritos é que

⁽²³⁾ Era esta a situação em *TEDH Cissé contra França* (Admissibilidade) App No. 51346/99, 16 de Janeiro de 2001.

⁽²⁴⁾ Esta situação é semelhante à apresentada perante a Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos no processo *Rosalind Williams Lecraft contra o Reino de Espanha* Comm n.º 1493/2006, 30 de Julho de 2009, na qual um agente da polícia controlou uma mulher apenas por ser negra e automaticamente suspeita de ser uma imigrante ilegal, apesar de o agente não ter qualquer outra razão para crer que assim era.

⁽²⁵⁾ Rede de Peritos Independentes em matéria de Direitos Fundamentais da União Europeia (2006), p. 48.

⁽²⁶⁾ AMNISTIA INTERNACIONAL (2009), p. 35.

a «suspeita» conducente à intervenção policial (quer se trate de um requisito de «motivos razoáveis» ou de outra norma menos rigorosa) deve ser baseada no comportamento de um indivíduo ou num factor semelhante que o distinga e não em características como a raça, a etnia ou a religião.

-
- * A caracterização será considerada discriminatória (e, portanto, ilegal) sempre que o único ou principal motivo para a polícia exercer os seus poderes sobre determinadas pessoas seja a raça, a etnia ou a religião das mesmas.

Para não ser considerada discriminatória, qualquer decisão que implique o exercício dos poderes policiais deve ser baseada em factores adicionais à raça, etnia ou religião de uma pessoa, mesmo que a raça, a origem étnica ou a religião sejam pertinentes para a operação ou medida em causa.

A exigência de factores adicionais que permitam distinguir um indivíduo em particular garante que os agentes não apliquem um procedimento ou uma política que associem automaticamente a raça, a etnia ou a religião a um comportamento criminoso.

Ao basear os «motivos razoáveis» para identificar um suspeito em factores comportamentais que distingam um indivíduo em particular, reduz-se o risco de incorrer em caracterização discriminatória com base na etnia.

2.5. A discriminação indirecta no contexto da caracterização étnica

Quer os agentes tenham recebido instruções para controlar pessoas com base na sua raça, etnia ou religião, ou decidam fazê-lo por sua própria iniciativa, devido a preconceitos conscientes ou inconscientes, trata-se de um caso de discriminação directa. O critério aplicado (ainda que só exista sob a forma de um preconceito pessoal) para decidir tratar essa pessoa de

forma diferente é manifestamente ilegítimo. Contudo, também é possível discriminar de forma indirecta. A discriminação indirecta implica:⁽²⁷⁾

- a. Que se aplique uma regra aparentemente neutra (por exemplo, controlar uma em cada dez viaturas na cidade X entre as 21h00 e a 01h00);
- b. Que, na prática, essa regra tenha um impacto mais negativo num grupo étnico, racial ou religioso específico do que nos outros (por exemplo, se 60% da população da cidade X que conduz uma viatura a essas horas forem de origem afro-antilhana, apesar da população afro-antilhana da cidade e arredores não ser superior a 30%).

É, todavia, possível que a discriminação indirecta seja considerada legítima caso exista uma justificação. A discriminação indirecta pode ser justificada quando:

- a. A diferença de tratamento tiver um objectivo legítimo (por exemplo, o controlo de veículos roubados);
- b. As medidas tomadas forem proporcionais à prossecução desse objectivo (por exemplo, se tiver sido constatado que na cidade X há um número elevado de veículos roubados).

Embora os tribunais tenham aceite que é possível haver discriminação indirecta, as pessoas têm dificuldade em provar que ela existiu ou que foi

⁽²⁷⁾ A «discriminação indirecta» está definida na legislação da UE, bem como na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e no TEDH. O Processo 170/84 *Bilka-Kaufhaus GmbH contra Karin Weber von Hartz* [1986] Colectânea de Jurisprudência, p. 1607, é instrutivo para apreciar a abordagem do Tribunal de Justiça da União Europeia, uma vez que o tribunal descreveu o conceito de discriminação indirecta em relação a uma política empresarial que excluía os trabalhadores a tempo parcial do seu regime de pensões, afectando, deste modo, um número muito maior de mulheres do que de homens. De acordo com o critério aplicado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, as medidas indirectamente discriminatórias podem ser justificadas se o seu objectivo corresponder a uma «necessidade real» da entidade patronal e os meios escolhidos para o atingir forem «adequados e necessários», bem como proporcionados. A perspectiva do TEDH sobre a discriminação indirecta é, por outro lado, ilustrada em TEDH *D.H. contra República Checa*, App. No. 57325/00, de 13 de Novembro 2007. Este processo dizia respeito à discriminação indirecta das crianças ciganas, que eram colocadas, em número desproporcionado, em escolas especiais para crianças com dificuldades de aprendizagem, o que implicava uma violação do artigo 14.º da CEDH. No que respeita às definições legislativas, a Directiva 2000/43/CE, relativa à igualdade racial, a Directiva 2000/78/CE, relativa à igualdade no emprego e a Directiva 2006/54/CE, reformulada, relativa à igualdade de género, são particularmente pertinentes. Especificamente, a Directiva relativa à igualdade racial, no artigo 2.º, define este termo da seguinte forma: «Considera-se que existe discriminação indirecta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra coloque pessoas de uma dada origem racial ou étnica numa situação de desvantagem comparativamente com outras pessoas, a não ser que essa disposição, critério ou prática seja objectivamente justificada por um objectivo legítimo e que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários».

utilizada uma justificação incorrecta ou desproporcionada. Isto acontece porque são necessários dados estatísticos para provar que um grupo está a ser tratado de forma menos favorável que os outros, ou que a acção não é proporcional à prossecução do objectivo.⁽²⁸⁾ No exemplo anterior, o ideal seria tomar em consideração vários factores para identificar a interacção entre os «factos» e as práticas discriminatórias, como por exemplo:

a) a população da cidade e dos arredores (dado que as pessoas vão à cidade de automóvel, de noite, para se divertirem), desagregada por etnias;
b) o número de pessoas que viajam de automóvel, desagregadas por etnias;
c) o número de pessoas que conduzem automóveis em determinadas zonas da cidade, a determinadas horas, desagregadas por etnias; d) o número de detenções/ processos judiciais resultantes dos controlos («taxa de êxito»), em relação ao número de controlos realizados em determinados locais e a determinadas horas, desagregados em função da origem étnica e da população susceptível de ser controlada.

Com dados pormenorizados, seria possível demonstrar que a intensificação da acção policial na cidade X produziu um impacto negativo desproporcionado em certos grupos e que teve pouco «êxito» (isto é, foram detectados poucos delitos). Por conseguinte, outras estratégias policiais (não focadas num grupo racial em particular) seriam mais proporcionadas e adequadas para lutar contra a criminalidade. Infelizmente, na maioria dos países, este tipo de dados não se encontra disponível: quando os dados estatísticos são recolhidos raramente têm em conta as categorias raciais, étnicas ou religiosas. Isto acontece porque muitas autoridades nacionais interpretarem erradamente as regras relativas à protecção de dados «sensíveis» e excluem a recolha de dados estatísticos agregados que permitiriam identificar práticas discriminatórias que não produzem resultados eficazes para a polícia ⁽²⁹⁾.

⁽²⁸⁾ Ver, por exemplo, TEDH *D.H. contra República Checa*, App. n.º 57325/00, de 13 de Novembro de 2007, n.ºs 192-193; outra decisão significativa do TEDH que destaca a importância dos dados estatísticos para identificar as práticas discriminatórias é o TEDH *Opuz contra Turquia*, App. n.º 33401/02, de 9 de Junho de 2009, n.ºs 192-202. Ver também TEDH *Oršuš e Outros contra Croácia*, App. n.º 15766/03, de 17 de Julho de 2008. Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça da União Europeia baseou-se amplamente em estatísticas para determinar uma diferença de tratamento entre dois grupos em situações semelhantes (principalmente no contexto da discriminação sexual no domínio do emprego) no Processo C-167/97 *Seymour-Smith e Perez* [1999] Colectânea de Jurisprudência I-623; Processo C-256/01 *Allonby contra Accrington & Rossendale College e outros* [2004] I-873; Processo C- 300/06 *Voß contra Land Berlin* [2007] Colectânea de Jurisprudência I-10573.

⁽²⁹⁾ Ver o Parecer da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados 2009/C 276/02; a Resolução do Parlamento Europeu 2010/C 16 E/08, p. 44–49, e a Comunicação da Comissão sobre a aplicação da Directiva 2000/43/CE (COM (2006) 643).

* Estatísticas étnicas

A fim de provar uma denúncia de discriminação indirecta no contexto da caracterização étnica, é essencial dispor de informações estatísticas relativas à utilização dos poderes policiais, desagregadas em função da raça, da etnia ou da religião. Infelizmente, esses dados «étnicos» não estão disponíveis na maior parte dos países. O principal obstáculo à sua recolha reside na ideia muito disseminada entre as instituições nacionais de que este tipo de recolha de dados é incompatível com as regras relativas à protecção da privacidade e, nomeadamente, com a legislação em matéria de protecção de dados. Apesar da possibilidade de essas informações sensíveis serem mal utilizadas, a lei permite encontrar um justo equilíbrio entre o direito à protecção dos dados pessoais e a necessidade de recolher essas informações a fim de prevenir a discriminação por parte dos organismos públicos, desde que existam garantias suficientes.⁽³⁰⁾

Além disso, os resultados do inquérito EU-MIDIS da FRA (ver secção 3.1) mostram que 65% dos 23 500 entrevistados nos Estados-Membros da UE que pertenciam a minorias étnicas ou eram imigrantes estavam dispostos a fornecer informações anónimas sobre a sua origem étnica no contexto de um recenseamento, se essas informações pudessem ser utilizadas para combater as práticas discriminatórias.⁽³¹⁾

⁽³⁰⁾ Ver, nomeadamente, SIMON (2007).

⁽³¹⁾ A pergunta A5-a do inquérito EU-MIDIS estava formulada da seguinte maneira: Estaria a favor ou contra o fornecimento, de forma anónima, de informações sobre a sua origem étnica, no âmbito de um recenseamento, se isso contribuísse para combater a discriminação em [PAÍS]?

3. Problemas que a caracterização discriminatória com base na etnia coloca à acção policial e às comunidades

A caracterização com base em categorias genéricas de raça, etnia ou religião pode ter vários inconvenientes. Do ponto de vista da manutenção da ordem pública, a maior dificuldade reside nas tensões que ela pode suscitar nas relações com as comunidades minoritárias.⁽³²⁾ Essa situação pode, por sua vez, prejudicar a eficácia dos métodos policiais assentes na cooperação da população, bem como gerar ressentimento nas comunidades em causa. Além disso, subsistem dúvidas quanto à eficácia real do recurso a uma caracterização genérica na detecção de crimes, isto é, se ela permite verdadeiramente aumentar a taxa de sucesso das operações de controlo e busca (a denominada «taxa de êxito»). O presente capítulo começará por apresentar o inquérito EU-MIDIS da FRA, cujos resultados servirão para ilustrar determinados aspectos, passando depois a examinar separadamente cada destas questões.

A título preliminar, importa notar que, quando a caracterização é realizada de forma discriminatória e ilegal, as autoridades policiais ficam expostas a acções de tipo judicial. Esta pode assumir a forma de inspecções internas por parte das autoridades encarregadas de investigar as queixas contra a polícia, de processos no sistema judiciário civil e penal, ou em organismos especializados no tratamento de queixas em matéria de não discriminação. Estas acções podem ser onerosas em termos de recursos, prejudicar a moral da polícia e estorvar o seu trabalho.

3.1. O inquérito EU-MIDIS

Os dados do presente capítulo são, em parte, extraídos do Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia (European Union Minorities and Discrimination Survey) ou, abreviadamente, inquérito EU-MIDIS, da FRA.

⁽³²⁾ Ver OSCE (2006).

Os resultados apresentados no presente guia são acompanhados por um relatório *Data in Focus* referente ao inquérito sobre os contactos das minorias com a polícia, que contém informações mais pormenorizadas.⁽³³⁾

Para além dos poucos estudos de investigação existentes sobre as experiências de determinados grupos em relação às práticas de caracterização utilizadas pela polícia, é difícil encontrar dados sólidos que documentem a dimensão e a natureza dessas práticas. Sem eles, é difícil provar se existem ou não diferenças na acção policial dirigida aos diversos grupos e, no caso de existirem, se essas diferenças são resultantes de práticas de caracterização discriminatória.

Dos 27 Estados-Membros da UE, o Reino Unido é, actualmente, o único que recolhe sistematicamente dados policiais sobre os controlos, com informações sobre a origem étnica das pessoas controladas. Por exemplo, no período entre Abril de 2007 e Março de 2008, a polícia de Inglaterra e País de Gales, recolheu dados sobre 1 205 841 controlos, incluindo informações sobre a origem étnica auto-identificada das pessoas controladas.⁽³⁴⁾ É importante destacar que esses dados são do domínio público e podem, assim, contribuir para garantir a responsabilização da polícia e para a realização de eventuais reformas, caso se torne evidente que existem diferenças injustificáveis na acção da polícia em relação aos grupos minoritários da população.

Dada a ausência deste tipo de dados na maioria dos Estados-Membros, a FRA decidiu incluir no inquérito EU-MIDIS perguntas sobre as experiências dos inquiridos em matéria de controlos policiais e sobre a sua percepção da «caracterização étnica» durante os mesmos.

Os resultados do EU-MIDIS sobre os controlos policiais baseiam-se numa amostra de 23 500 pessoas de minorias étnicas e imigrantes em todos

⁽³³⁾ FRA (2010) «Os controlos policiais e as minorias», Relatório *Data in Focus 4*, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia. Ver também *EU-MIDIS Main Results Report* (Dezembro de 2009), que apresenta dados sobre os controlos policiais e as percepções da caracterização entre os grandes grupos inquiridos – por exemplo, no conjunto dos africanos subsarianos ou dos norte-africanos inquiridos.

⁽³⁴⁾ Total dos controlos efectuados ao abrigo da secção 1 da Police and Criminal Evidence Act [Lei sobre a polícia e as provas criminais] de 1984 e de outra legislação, nomeadamente ao abrigo da secção 60 da Criminal Justice and Public Order Act [Lei sobre justiça penal e a ordem pública] de 1994, e da secção 44, n.ºs 1 e 2 da Terrorism Act [Lei sobre o terrorismo] de 2000. Os dados sobre a origem étnica «auto-definida» (por oposição à determinada pela polícia) das pessoas submetidas a controlo e busca foram incluídos, pela primeira vez, nos números do Reino Unido, no relatório do Ministério da Justiça do Reino Unido relativo ao período de Abril de 2007 a Março de 2008 (ver Ministry of Justice (2009)).

os Estados-Membros da UE. Estes resultados podem ser comparados a uma sub-amostra de 5 000 pessoas da população maioritária, residentes nos mesmos bairros que os entrevistados pertencentes a minorias, que foram entrevistadas em dez Estados-Membros sobre as suas experiências de controlos policiais. Em suma, os resultados do inquérito representam a primeira investigação a nível da União Europeia sobre a dimensão e a natureza dos controlos policiais que afectam as minorias, incluindo as percepções destas últimas sobre o carácter discriminatório desses controlos.

 Advertência:

Os resultados do inquérito EU-MIDIS não podem ser considerados como provas concludentes da existência de práticas de caracterização discriminatória por parte das forças policiais.

O que o EU-MIDIS indica é que existem diferenças entre os grupos minoritários inquiridos nos 27 Estados-Membros da EU, bem como entre as minorias e a população maioritária que foi inquirida em dez Estados-Membros, nos seguintes aspectos:

Número de pessoas controladas: quantas pessoas, em percentagem dos inquiridos, foram controladas num período de 12 meses?

Frequência dos controlos: as pessoas submetidas a controlo policial nos últimos 12 meses quantas vezes foram controladas?

Natureza dos controlos: onde foi o controlo efectuado e como actuou a polícia? As pessoas consideram que a polícia as tratou com respeito?

Uma possível explicação para as diferenças observadas nos resultados será a existência de práticas policiais discriminatórias. A este respeito, convém notar que só aos inquiridos pertencentes a minorias foi perguntado se consideravam ter recebido da polícia um tratamento diferente devido à sua origem étnica ou por serem imigrantes.

Contudo, tanto os inquiridos da população maioritária como das minorias foram solicitados a responder se tinham sido tratados com respeito pela polícia durante o seu último controlo policial (tema que tratado mais adiante no presente guia e no relatório *Data in Focus* sobre os controlos policiais e as minorias).

O que podemos concluir dos resultados do EU-MIDIS sobre as experiências das populações minoritárias e maioritárias em matéria de controlos policiais? Analisando os resultados do inquérito nos dez Estados-Membros onde foi entrevistado um grupo de controlo formado por inquiridos pertencentes à população maioritária e que viviam nos mesmos bairros que os inquiridos pertencentes a minorias, é possível identificar várias diferenças quanto à dimensão, à frequência e à natureza dos controlos, por exemplo:

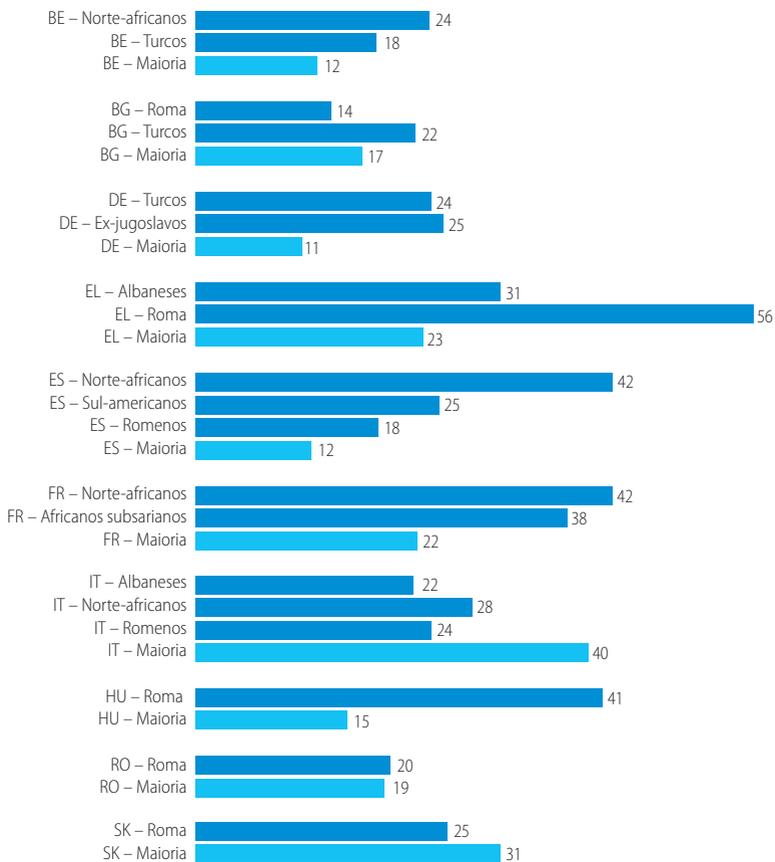
- **Número de pessoas detidas – ver Figura 1:**
 - Em geral, a polícia controlou mais pessoas pertencentes a minorias do que pessoas pertencentes à população maioritária.
 - Em média, a polícia controlou, nos últimos 12 meses, 28% das pessoas pertencentes a minorias, nos dez Estados-Membros, comparativamente a 20% das pessoas da população maioritária.
 - Em sete dos dez Estados-Membros, as minorias foram objecto de mais controlos do que a população maioritária.
- **Frequência dos controlos – ver Figura 2:**
 - Em geral, os membros dos grupos minoritários controlados pela polícia foram-no mais frequentemente no período de 12 meses do que a população maioritária.
 - Examinando os grupos que disseram ter sido controlados três ou mais vezes pela polícia nos últimos 12 meses, só os grupos minoritários estão representados nesta categoria.

- **Circunstâncias e natureza dos controlos ⁽³⁵⁾:**
 - Entre 70% e 98% dos inquiridos pertencentes à população maioritária viajavam num veículo particular quando foram controlados. Comparativamente, a probabilidade de serem controlados num veículo particular varia significativamente entre os diversos grupos minoritários inquiridos, sendo estes mais susceptíveis de serem controlados em transportes públicos ou na rua do que os inquiridos da população maioritária, o que, em si mesmo, indica uma caracterização mais frequente, dado que as pessoas são mais visíveis quando não se encontram dentro de um automóvel.
 - Globalmente, os inquiridos da população maioritária tendiam a considerar que a polícia os tinha tratado com respeito durante o controlo, sendo maior o número de inquiridos pertencentes a minorias a declarar o contrário.

⁽³⁵⁾ Ver FRA (2010) «Os controlos policiais e as minorias», Relatório *Data in Focus 4*, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia.

Figura 1

**Controlados pela polícia nos últimos 12 meses
(% do total de inquiridos)⁽³⁶⁾**



Fonte: Questionário do Inquérito EU-MIDIS, pergunta F3

⁽³⁶⁾ As abreviaturas correspondem aos seguintes países: BE=Bélgica, BG=Bulgária, DE=Alemanha, EL=Grécia, ES=Espanha, FR=França, IT=Itália, HU=Hungria, RO=Roménia, SK=Eslováquia.

Examinando a Figura 1, a Itália constitui uma excepção surpreendente à regra segundo a qual a população maioritária é controlada com menos frequência pela polícia do que as minorias, isto é, em Itália, o inquérito indica que a população maioritária é objecto de mais controlos do que as minorias. Contudo, os resultados do inquérito mostram que a população maioritária é muito mais frequentemente sujeita a controlos quando viaja de automóvel, o que pode reflectir a natureza dos controlos policiais praticados em Itália e também o facto de o número de inquiridos pertencentes a minorias que têm carro próprio ser menor do que o dos inquiridos da população maioritária. Daí o número mais elevado de controlos policiais no âmbito de operações rodoviárias que afectavam a população maioritária.

Os resultados revelam padrões muito diversificados, tanto entre os Estados-Membros como no interior de cada um deles, em relação às circunstâncias do controlo – isto é, se a pessoa viajava num veículo particular, num transporte público ou a pé –, exigindo estudos complementares para esclarecer as práticas policiais susceptíveis de causar um tratamento diferenciado de alguns sectores da sociedade. É importante que, ao examinar os padrões visíveis nas práticas de caracterização que parecem afectar os grupos de forma diferente, coloquemos a seguinte pergunta: as diferenças entre as experiências dos controlos policiais da população maioritária e das minorias são aleatórias ou trata-se de um padrão subjacente que poderá resultar de práticas policiais discriminatórias?

Na sequência de um teste sobre as diferenças estatísticas entre os resultados dos inquiridos pertencentes à população maioritária e às minorias em dez Estados-Membros⁽³⁷⁾, o EU-MIDIS revela que, na maioria dos casos, estas diferenças não são casuais. Por outras palavras, **as diferenças entre as experiências dos controlos policiais das populações minoritárias e maioritária não podem ser atribuídas ao acaso – existe um padrão que deve ser explicado através de uma investigação mais aprofundada.**

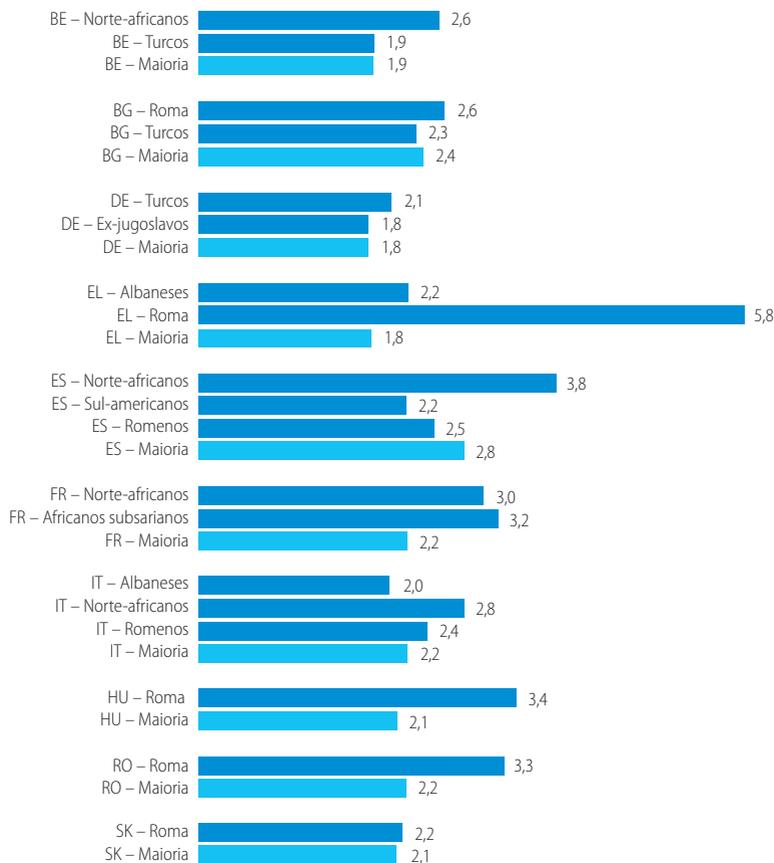
Examinando a Figura 2, onde podemos comparar os resultados entre as populações maioritárias e minoritárias em dez Estados-Membros, é evidente que certos grupos minoritários estão submetidos a uma

⁽³⁷⁾ Com um nível de confiança de 95%, segundo o teste do X2 (chis-quadrado) de Pearson.

vigilância policial intensa, ou seja, foram objecto de mais controlos num período de 12 meses do que a população maioritária. Por exemplo, na Grécia, os inquiridos de etnia cigana que disseram ter sido controlados pela polícia nos últimos 12 meses foram controlados, em média, 5,8 vezes, ao passo que os inquiridos albaneses e da população maioritária foram controlados, em média, 2,2 e 1,8 vezes, respectivamente. Dos grupos minoritários inquiridos nos dez Estados-Membros, os roma, juntamente com os norte-africanos, destaca-se como o grupo mais vigiado pela polícia.

Figura 2

**Incidência dos controlos policiais nos últimos 12 meses
(entre as pessoas que foram controladas)⁽³⁸⁾**



Fonte: Questionário do Inquérito EU-MIDIS, pergunta F4

⁽³⁸⁾ As abreviaturas correspondem aos seguintes países: BE=Bélgica, BG=Bulgária, DE=Alemanha, EL=Grécia, ES=Espanha, FR=França, IT=Itália, HU=Hungria, RO=Roménia, SK=Eslováquia.

3.2. Caracterização étnica – Será apenas uma «boa prática policial»?

As autoridades policiais alegam com frequência que a caracterização com base em categorias raciais ou étnicas genéricas constitui apenas uma «boa prática policial», ou seja, é uma acção policial eficaz. As características socioeconómicas e demográficas, como a raça ou a origem étnica, são comumente utilizadas na acção policial como indicadores de padrões de delinquência, considerando-se que certos tipos de delitos são mais comuns entre os membros de determinadas minorias. Nesta base, é sustentado que as estratégias policiais devem ser adaptadas para visarem comunidades específicas em relação a determinados delitos.

É plausível que, em certas sociedades, existam grupos étnicos com perfis de delinquência distintivos, influenciados por factores como o estatuto social e económico.⁽³⁹⁾ Contudo, alguns indícios sugerem que as taxas de controlo e busca das pessoas não correspondem necessariamente às taxas de delinquência existentes nos diversos grupos étnicos ou raciais.⁽⁴⁰⁾

Para testar a «eficácia» dos controlos policiais, são necessários dados em dois domínios:

- Em primeiro lugar, há que recolher dados sobre a **desproporcionalidade populacional** para identificar o impacto das actuais práticas de controlo e busca nos diversos grupos étnicos / raciais relativamente à sua percentagem tanto na população global como na população «disponível» para ser controlada em determinados locais e a determinadas horas;
- Em segundo lugar, são necessários dados relativos à «**taxa de êxito**» real dos controlos policiais, ou seja, se o agente policial em causa encontrou provas de violação da lei.

⁽³⁹⁾ MODOOD ET AL. (1997); GROSS & LIVINGSTON (2002), pp. 1413, 1415; HARCOURT (2004), pp. 1329-1330.

⁽⁴⁰⁾ PHILLIPS & BOWLING (2002); DELSOL & SHINER (2006), pp. 241-263.

*** Definições de «taxa de êxito» e de «desproporcionalidade populacional»**

A «**taxa de êxito**» é a percentagem de operações de controlo e busca que encontram provas de violação da lei e que podem conduzir a uma acção penal – por exemplo a uma detenção.

Por exemplo, considera-se que o controlo teve «**êxito**» se o agente policial obtiver provas de que uma pessoa está na posse de drogas ilegais ou que as transporta no veículo que conduz.

Os dados de justiça penal da maioria dos Estados-Membros não permitem ter uma perspectiva global de um incidente ou da progressão dos processos no sistema judiciário. Em consequência, não é por enquanto possível determinar se uma detenção dá lugar a uma acção judicial e, por fim, a uma condenação. A «**taxa de êxito**» não permite, por isso, concluir, se a pessoa controlada infringiu a lei.

O termo «**desproporcionalidade populacional**» refere-se ao facto de os membros de alguns grupos étnicos da população serem mais frequentemente objecto de intervenções policiais do que outros grupos, tendo em conta as suas percentagens respectivas na população total de uma determinada zona, não devendo ser confundido com os critérios jurídicos de «**proporcionalidade**». Deste modo, se a percentagem de pessoas que residem e circulam em determinada zona for constituída por cerca de 90% de pessoas brancas e 10% de pessoas não brancas e 50% dos controlos e buscas realizados nessa zona visarem pessoas não brancas, este facto sugere que os controlos e buscas são aplicados de forma desproporcionada a um segmento da população. Seria de esperar uma percentagem de controlos e buscas mais consentânea com as percentagens dos diversos grupos na população disponível.

Os resultados do EU-MIDIS sobre o número e a frequência dos controlos policiais de membros das populações maioritária e minoritárias em dez Estados-Membros (ver Figuras 1 e 2) não são, só por si, indicativos de que exista caracterização discriminatória por parte da polícia, uma vez que podem reflectir padrões de delinquência existentes em certos bairros e em determinadas comunidades que justifiquem a maior intensidade das operações policiais. Todavia, quando analisamos as conclusões do inquérito sobre o desfecho do último controlo a que os inquiridos foram sujeitos e sobre as perguntas nele contidas sobre a actuação concreta da polícia, podemos deduzir se o controlo levou ou não a uma detenção – o que pode indicar um «êxito», por exemplo, que a pessoa controlada estava na posse de drogas ilegais. Em suma, relativamente aos dez Estados-Membros em que é possível comparar os resultados correspondentes à população maioritária e às populações minoritárias, com excepção das minorias na Grécia, as taxas de detenção, que são indicadores de que a polícia encontrou provas de infracção à lei, ficaram abaixo de 10% tanto para os inquiridos da população maioritária como para os pertencentes a minorias ⁽⁴¹⁾. Contudo, na maioria dos casos, as minorias foram controladas com mais frequência do que a população maioritária (ver Figura 2).

Na maior parte dos casos, uma detenção *poderia* indicar que foi cometido um crime; contudo, quando não são tomadas outras medidas para além do próprio controlo, os resultados do inquérito apontam mais para uma cultura fortemente repressiva, que, quando muito, pode ser entendida no âmbito da *prevenção da criminalidade*, mas que talvez não se possa considerar como uma medida eficaz de *controlo da criminalidade*.

Na União Europeia, foi o Reino Unido que produziu um maior volume de dados oficiais sobre os controlos policiais e as «taxas de êxito». Por exemplo, no período de Abril de 2007 a Março de 2008, foram realizadas, ao abrigo da secção 44, n.º 1, da Lei sobre o terrorismo, 699 detenções resultantes de 65 217 controlos, o que corresponde a uma taxa de êxito de 1%. Nos termos da secção 44, n.º 2, da Lei sobre o terrorismo, foram detidas 553 pessoas das 52 061 controladas, ou seja, novamente, uma taxa de êxito de 1%. Tendo em conta os recursos necessários para estas operações policiais, uma taxa de êxito de 1% afigura-se muito baixa. Comparativamente, as actividades policiais anti-terroristas levadas a cabo após os atentados de 11 de Setembro

⁽⁴¹⁾ Ver EU-MIDIS Relatório *Data in Focus Report 4* «Os controlos policiais e as minorias» para informações pormenorizadas sobre as experiências dos inquiridos controlados pela polícia.

produziram um impacto negativo considerável em algumas comunidades, dado que a maioria dos membros das comunidades suspeitas nada tem a ver com o terrorismo.

Fora da UE, é nos Estados Unidos que a investigação sobre a caracterização se encontra mais desenvolvida. Um estudo de 1999 sobre as práticas de controlo e busca («frisk») da polícia metropolitana de Nova Iorque apresenta alguns resultados relativos à desproporcionalidade e às taxas de êxito. Uma análise de 175 000 registos demonstrou que, apesar de a percentagem da população latino-americana de Nova Iorque rondar 22%, os latino-americanos representavam cerca de 33% das pessoas submetidas a controlo e busca pela polícia. A população «negra» (afro-americana), correspondia a cerca de 24% dos habitantes de Nova Iorque, mas representava aproximadamente 52% das pessoas controladas e sujeitas a buscas.⁽⁴²⁾ Em contrapartida, a população branca da cidade, equivalente a 40% do total, não ia além de 10% das pessoas submetidas a controlo e busca. No entanto, as taxas de êxito foram de 12,6% para os brancos, 11,5% para os latino-americanos e 10,5% para os «negros». Em suma, estes dados permitem questionar a eficácia das práticas de caracterização incorrectamente direccionadas, além de confirmarem as denúncias de caracterização discriminatória.

3.2.1. Privilegiar o comportamento em lugar da raça ou etnia

As investigações levadas a cabo sobre os traficantes de droga mostram que, eliminando a raça ou etnia de um perfil criminal genérico (e não do perfil de um suspeito específico) e exigindo que os agentes policiais considerem determinados critérios não étnicos, é possível melhorar a eficácia ou a «taxa de êxito» da acção policial e evitar, simultaneamente, o tratamento discriminatório. Num dos raros casos em que a caracterização étnica foi substituída por um perfil comportamental explícito não racial, a respectiva avaliação de impacto revelou que os perfis comportamentais – como alternativa à utilização da raça ou etnia como factor determinante – podem melhorar, realmente, a eficácia da acção policial.

⁽⁴²⁾ SPITZER (1999).

ESTUDO DE CASO 1: EUA

A alteração dos padrões policiais permite aumentar a «taxa de êxito»

Em 1998, 43% das buscas realizadas pelos serviços aduaneiros dos EUA incidiram sobre pessoas «negras» e latino-americanas, ou seja uma taxa muito superior à percentagem de passageiros que representavam. Foi efectuado um número particularmente elevado de buscas, incluindo buscas muito intrusivas com raios x e obrigando as viajantes a despir-se, em mulheres de origem latino-americana e negras, suspeitas de transportarem droga no corpo, com base num perfil fortemente assente na nacionalidade e na origem étnica. As taxas de êxito destas buscas foram baixas em todos os grupos: 5,8% para os «brancos», 5,9% para os «negros» e 1,4% para os latino-americanos, e particularmente baixa para as mulheres «negras» e latino-americanas, que, de facto, eram as menos susceptíveis de transportar droga no corpo. Em 1999, os serviços aduaneiros alteraram os seus procedimentos, retirando a raça da lista de factores a considerar nos controlos e introduzindo novas técnicas de observação, centradas em comportamentos como o nervosismo e as incoerências nas explicações dos passageiros, recorrendo mais a dados fornecidos pelos serviços de informação e exigindo uma maior supervisão das decisões relativas aos controlos e buscas. No ano 2000, as desigualdades raciais nos controlos aduaneiros quase tinham desaparecido. O número de buscas diminuiu 75% e a respectiva taxa de êxito aumentou de menos de 5% para mais de 13%, com uma taxa praticamente igual para todos os grupos étnicos.⁽⁴³⁾

A investigação sobre as «taxas de êxito» e a origem étnica está muito avançada nos EUA e também tem sido realizada no Reino Unido. No entanto, são necessários estudos empíricos exaustivos em toda a UE para obter provas inequívocas dos riscos de práticas policiais discriminatórias em diferentes locais e contextos, bem como entre diferentes grupos da população.

No Capítulo 4, a análise comportamental é abordada mais aprofundadamente.

3.2.2. As limitações e o potencial negativo da caracterização

A caracterização étnica tem algumas limitações intrínsecas e, embora seja potencialmente considerada como um instrumento eficaz de detecção de crimes a curto prazo, os perfis são previsíveis e, por isso, podem ser iludidos.

⁽⁴³⁾ Harris (2002), US Customs Service (1998). 36

A excessiva confiança num perfil estereotipado pode, na verdade, conduzir, ao longo do tempo, a um aumento da taxa de delinquência global relativa a um tipo de delito, e isto por duas razões: em primeiro lugar, porque os grupos estereotipados podem acabar por aderir ao estereótipo de delinquência – um processo que foi descrito pelos sociólogos e criminologistas através de teorias como a da «rotulagem»; e, em segundo lugar, porque os grupos que não são associados a determinados delitos podem aproveitar o facto de a atenção da polícia estar focada noutro grupo para os cometerem. Essencialmente, os padrões de delinquência podem corresponder aos padrões da prática policial. Deste modo, mesmo que as forças policiais obtenham uma determinada «taxa de êxito» entre as minorias, a taxa de delinquência na população maioritária pode aumentar, precisamente porque os seus membros não são objecto de vigilância e têm, assim, menos probabilidades de serem detidos.⁽⁴⁴⁾

3.3. Impacto negativo nos indivíduos, nas comunidades e no acção policial

As implicações muito negativas das práticas policiais discriminatórias nas comunidades minoritárias têm vindo a ser documentadas no Reino Unido desde o início da década de 1980 e foram tomadas medidas para lhes responder. O detonador desta evolução foi a intensa acção policial, nomeadamente em termos de controlos e buscas, primordialmente direccionada para a comunidade afro-antilhana de Brixton, no sul de Londres, em 1981, que provocou um motim entre os membros dessa comunidade contra a polícia. Esse padrão repetiu-se ao longo de várias semanas noutras cidades britânicas. O governo instaurou um inquérito público aos motins de Brixton, dirigido por Lord Scarman, que descreveu esses acontecimentos como «uma explosão de cólera e de ressentimento dos jovens negros contra a polícia».⁽⁴⁵⁾ As conclusões do inquérito foram o ponto de partida para a introdução de várias alterações nas práticas policiais aplicadas às comunidades minoritárias e no exercício dos poderes de controlo e busca na Inglaterra e no País de Gales.⁽⁴⁶⁾ Todavia, foi necessário outro inquérito às respostas dadas pela polícia ao assassinio racista de um jovem afro-antilhano, Stephen Lawrence, em Londres, na década de 1990, para se formularem novas recomendações e se introduzirem melhorias na acção policial relacionadas com as comunidades minoritárias da Inglaterra e do País de Gales.⁽⁴⁷⁾

⁽⁴⁴⁾ HARCOURT (2004).

⁽⁴⁵⁾ SCARMAN (1981).

⁽⁴⁶⁾ Ver Capítulo 4 para uma análise da instauração da *Police and Criminal Evidence Act (PACE)*, de 1984.

⁽⁴⁷⁾ Ver Home Office (1999) e House of Commons Home Affairs Committee (2009).

Uma dinâmica semelhante à encontrada em Brixton no ano de 1981 esteve na origem dos distúrbios de muito maior dimensão ocorridos em França, no mês de Novembro de 2005, igualmente desencadeados pela morte accidental de dois jovens de um grupo minoritário quando estavam alegadamente a ser perseguidos pela polícia.⁽⁴⁸⁾

Alguns governos europeus reconheceram que a eficácia das funções policiais de prevenção e detecção de crimes depende substancialmente das suas boas relações com a comunidade:

«As actividades policiais são desempenhadas em grande medida em estreito contacto com a população e... a eficácia da polícia depende do apoio desta última».⁽⁴⁹⁾

Quando os poderes policiais são exercidos com base em perfis genéricos relacionados com a raça, a origem étnica ou a religião, podem tornar-se contraproducentes devido aos seus efeitos negativos sobre as pessoas e as comunidades a que pertencem. Há pessoas que têm descrito esses contactos como uma experiência «assustadora, humilhante ou mesmo traumática».⁽⁵⁰⁾ Nas caixas de texto seguintes apresentam-se alguns exemplos ilustrativos das diversas reacções comunicadas por entrevistados «negros» e «árabes» sobre os seus sentimentos depois de terem sido controlados pela polícia.

ESTUDO DE CASO 2: FRANÇA

Como se sente após este controlo?

«É muito deprimente».

«Não há justiça; controlam sempre os mesmos: os negros e os árabes.»

«É injusto e discriminatório; vai haver repercussões nos subúrbios».

«Controlaram-me por causa do meu aspecto; apetece-me esbofeteá-los».

«É normal; estão apenas a fazer o seu trabalho».

«São uns filhos da mãe».

«É chocante; detêm as pessoas por causa da sua aparência».

«Para os polícias, há um criminoso debaixo de cada boné de basebol. Entendo que estão a fazer o seu trabalho, mas os maiores criminosos andam de fato e gravata. Havia mais diálogo quando existia a polícia de bairro».

⁽⁴⁸⁾ Ver Centre d'analyse stratégique (2006).

⁽⁴⁹⁾ Comité de Ministros do Conselho da Europa (2001), Preâmbulo.

⁽⁵⁰⁾ Shuford (1999), p. 373.

«Estão a fazer o seu trabalho».
«É racismo, puro e simples».
«É normal – O trabalho da polícia é controlar as pessoas».
«Acho que me detiveram por não ter bom aspecto».
«Não me importo com os controlos – estão sempre a acontecer».⁽⁵¹⁾

Os dois estudos de caso seguintes reflectem atitudes muito disseminadas entre a população em geral, as minorias, as pessoas controladas e sujeitas a buscas e os próprios agentes da polícia, em quatro países.

ESTUDO DE CASO 3: REINO UNIDO

A opinião pública sobre os controlos e buscas

Num estudo realizado para o Ministério do Interior do Reino Unido foram entrevistadas pessoas de todos os grupos étnicos e todas descreveram de forma semelhante a experiência de serem submetidas a controlos e buscas. Uma situação de controlo e busca, por mais superficial que fosse, era sentida como intrusiva, embaraçosa e potencialmente assustadora. As pessoas que tinham sido regularmente controladas sentiam-se perseguidas pela polícia. Era o caso, em particular, dos inquiridos de raça negra e asiáticos, que consideravam ser mais vezes controlados do que as pessoas de raça branca e que isso se devia unicamente à sua origem étnica.

Embora os controlos e buscas fossem, de um modo geral, aceites e reconhecidos como importantes, quando eram realizados de forma incorrecta, causavam mais desconfiança, antagonismo e ressentimento do que os eventuais efeitos positivos que pudessem ter. Os inquiridos acolheram favoravelmente a introdução de formulários de controlo e consideraram que dispor de informações escritas sobre os controlos serviria para aumentar a responsabilização. Além disso, atribuíam grande importância a uma atitude respeitosa por parte do agente policial, bem como à apresentação de uma razão válida para o controlo.⁽⁵²⁾

⁽⁵¹⁾ Este estudo sobre os controlos e buscas foi realizado em várias estações de metro de Paris. Ver OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2009), «Profiling Minorities: A study of Stop and Search Practices in Paris», p. 36

⁽⁵²⁾ STONE & PETTIGREW (2000).

ESTUDO DE CASO 4: BULGÁRIA, HUNGRIA E ESPANHA

Opiniões da polícia e da população sobre os controlos e buscas

Em 2005, foi efectuado um trabalho de investigação de carácter qualitativo na Bulgária, na Hungria e a em Espanha, a fim de analisar as experiências e as atitudes face à caracterização, com base em entrevistas a agentes da polícia, grupos de reflexão e grupos da minoria cigana dos três países, bem como a imigrantes residentes em Espanha.

Não obstante os contextos nacionais serem muito diferentes, a investigação concluiu que a polícia dos três países procedia à caracterização dos grupos de roma e de imigrantes. Os peões roma, na Bulgária e na Hungria, e imigrantes, em Espanha, tinham mais probabilidades de serem controlados do que os membros da população maioritária e de ter uma experiência desagradável nesses controlos. Nas entrevistas, os agentes aludiram com frequência a um «sexto sentido», à «intuição» ou à sua «experiência passada» como base para as decisões que tomavam sobre as pessoas a controlar, acrescentando, por vezes, factores como a pessoa parecer «nervosa» ou «deslocada» ou «estranha». A investigação concluiu que, embora as pessoas controladas pudessem ser levadas para as esquadras, os controlos não eram geralmente analisados pelas chefias imediatas a nível local, nem eram sistematicamente registados e avaliados em termos de eficácia, cumprimento dos objectivos operacionais e equidade.⁽⁵³⁾

Claro que talvez seja inevitável que muitas pessoas se oponham a ser controladas e interrogadas, mesmo que isso seja feito de forma legal e legítima. Contudo, a soma dessas «experiências individuais pode traduzir-se em efeitos negativos a nível do grupo».⁽⁵⁴⁾ Isto é, quando se aplica um perfil racial, étnico ou religioso, o grupo minoritário pode desenvolver, a nível interno, uma percepção negativa de si próprio e, a nível externo, a comunidade pode desenvolver uma percepção negativa desse grupo. Por exemplo:

⁽⁵³⁾ MILLER ET AL. (2008) e OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2007). Na Bulgária, foram entrevistadas 1 202 pessoas de agregados familiares representativos e 534 roma, bem como três grupos-alvo e 55 agentes da polícia. Na Hungria, foram entrevistados 1 047 adultos, incluindo 56 roma, juntamente com seis grupos-alvo e 20 pessoas que tinham sido objecto de controlos policiais, bem como 80 agentes da polícia. Em Espanha, o inquérito foi efectuado junto de 10 grupos-alvo, 12 entrevistas a pessoas submetidas a controlos policiais e 61 agentes da polícia.

⁽⁵⁴⁾ SCHEININ (2007), n.º 57.

O grupo minoritário pode ser tratado como uma «comunidade suspeita»⁽⁵⁵⁾, associada à criminalidade pela opinião pública. Este facto pode ter outras consequências negativas, como o reforço dos preconceitos raciais.

O grupo minoritário pode passar a ser objecto de uma vigilância excessiva, absorvendo uma quantidade desproporcionada de recursos policiais, o que, por sua vez, poderá conduzir a um número mais elevado de detenções. Deste modo, estabelece-se uma relação auto-sustentada entre a intensificação da acção policial e as maiores taxas de detenção.⁽⁵⁶⁾

Para além dos efeitos sociais da caracterização étnica, existem impactos específicos com consequências directas sobre a eficácia policial. A acção policial está profundamente dependente da cooperação da população em geral, mas se a confiança na polícia estiver deteriorada, essa cooperação torna-se menos provável. A polícia depende da população não só para obter testemunhos na investigação dos crimes, mas também para a prevenção e a detecção de incidentes. Sem a cooperação da população, os agentes da polícia raramente conseguem identificar ou prender suspeitos, ou obter condenações. Os estudos realizados no Reino Unido e nos Estados Unidos mostram que o facto de os cidadãos se sentirem descontentes com os seus contactos com a polícia tem um efeito negativo na confiança e na cooperação da população com as forças da ordem. Isto acontece porque as pessoas afectadas podem partilhar as suas experiências com os seus familiares, amigos e associados.⁽⁵⁷⁾

A manutenção da ordem pública depende da cooperação da população

Um estudo realizado no Reino Unido concluiu que apenas 15% dos delitos registados são solucionados ou esclarecidos unicamente através da acção da polícia e que a taxa de delitos resolvidos através do recurso exclusivo a provas de polícia científica não chegava a 5%.⁽⁵⁸⁾

⁽⁵⁵⁾ Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (2006), p. 54.

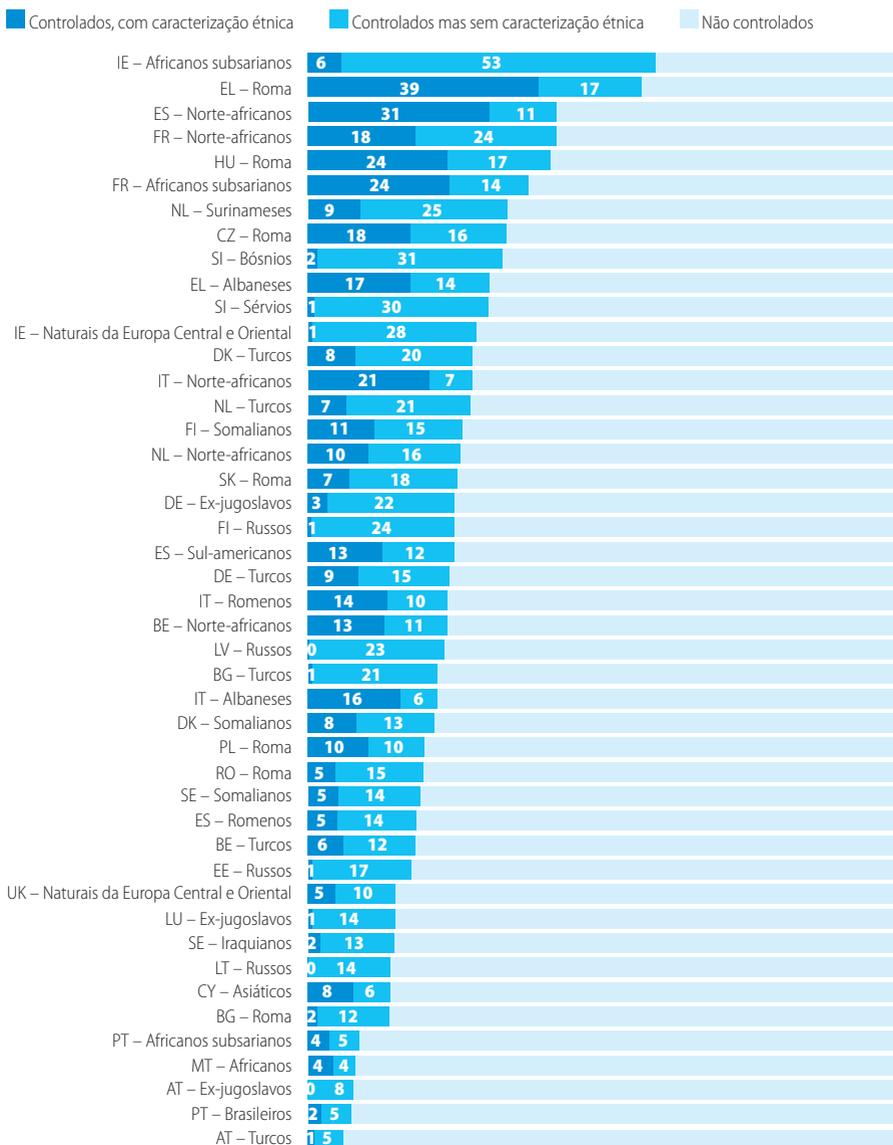
⁽⁵⁶⁾ HARCOURT (2004), pp. 1329-1330; HOUSE OF COMMONS HOME AFFAIRS COMMITTEE (2009), n.º 16.; SCHEININ (2007), p.15, n.º 57.

⁽⁵⁷⁾ MILLER ET AL. (2000); WEITZER & TUCH (2005), pp. 279-297; MILLER ET AL. (2005); ROSENBAUM ET AL. (2005), pp. 343-365; McCLUSKEY ET AL. (1999), pp. 389-416.

⁽⁵⁸⁾ MORGAN & NEWBURN (1997).

Figura 3

Controlados pela polícia nos últimos 12 meses (%)



Fonte: Questionário do Inquérito EU-MIDIS, perguntas F3 e F5

Examinando a Figura 3, é evidente que muitas pessoas pertencentes a grupos minoritários nos Estados-Membros da UE consideram que foram controladas pela polícia precisamente por pertencerem a minorias étnicas ou serem imigrantes, isto é, devido a uma caracterização discriminatória por parte das forças policiais. Os resultados indicam que determinados grupos minoritários, como os roma e os africanos subsarianos, referem níveis mais elevados de caracterização discriminatória por parte das forças policiais do que outros grupos inquiridos, como por exemplo os russos nos Estados Bálticos. Observa-se, assim, uma relação clara entre a aparência física e a maior percepção de se ter sido vítima de caracterização discriminatória.

O inquérito EU-MIDIS também revela um padrão entre os níveis gerais de confiança na polícia e as percepções de caracterização discriminatória por parte das forças policiais. No inquérito, colocava-se aos inquiridos uma pergunta genérica sobre a sua confiança na polícia, antes de serem interrogados sobre as suas experiências de controlos policiais e o seu eventual sentimento de serem vítimas de uma caracterização discriminatória por parte da polícia. Os resultados indicam que os inquiridos que tendem a ter níveis de confiança mais baixos na polícia também são mais susceptíveis de perceberem a existência de uma caracterização étnica nos seus contactos com ela, por exemplo: 50% dos inquiridos pertencentes a uma minoria que foram controlados pela polícia sem considerar que isso se devia a uma caracterização étnica afirmaram que, em geral, confiam na polícia, ao passo que apenas 27% dos inquiridos pertencentes a uma minoria que foram controlados e consideraram que isso era consequência de uma caracterização tinham confiança na polícia. Embora os resultados não permitam determinar se a desconfiança em relação à polícia era anterior às percepções negativas que os inquiridos tinham do tratamento que lhes foi dado por esta, ou se foram as percepções negativas da caracterização étnica que motivaram uma maior desconfiança em relação à polícia, os resultados indicam claramente a existência de uma relação que não pode ser ignorada entre uma coisa e outra.

As repercussões desta falta de confiança têm estado no centro dos debates sobre as práticas policiais no Reino Unido, desde a década de 1980, e continuam a ser um importante elemento de discórdia nas relações entre a polícia e a comunidade. Em resultado dos apelos para que se vigiasse o impacto da acção policial sobre diversos grupos da sociedade, o Governo do Reino Unido instituiu a recolha obrigatória de dados sobre os controlos

policiais, incluindo informações sobre a etnia das pessoas controladas. Os resultados do inquérito EU-MIDIS confirmam a necessidade de recolher dados sobre a dimensão e a natureza das práticas de caracterização potencialmente discriminatórias, num esforço para identificar e resolver os problemas actualmente existentes em muitos Estados-Membros nas relações entre a polícia e as comunidades minoritárias.

Por último, um outro efeito potencialmente negativo da caracterização étnica é o aumento da hostilidade noutros contactos entre algumas pessoas e a polícia ou outras forças de manutenção da ordem pública.⁽⁵⁹⁾ A maior hostilidade aumenta a probabilidade de haver uma escalada que converta as intervenções de rotina em agressões e conflitos, criando problemas de segurança tanto para os agentes policiais como para os membros da comunidade.⁽⁶⁰⁾

⁽⁵⁹⁾ Ver também informações adicionais em: *EU-MIDIS – Relatório Data in Focus 4 «Os controlos policiais e as minorias»* (2010).

⁽⁶⁰⁾ Ver Ontario Human Rights Commission (2003), 21.

4. Combater a caracterização discriminatória com base na etnia

No presente capítulo, analisam-se as medidas que podem contribuir para eliminar o risco de caracterização discriminatória com base na etnia, efectivamente praticada ou percebida como tal. Nessas medidas, que podem ser tomadas tanto a nível da direcção como a nível operacional, incluem-se as seguintes: instruções claras dadas aos agentes; uma formação que lhes permita desenvolver boas relações com as comunidades; registo dos controlos e buscas realizados, acompanhado de mecanismos adequados de controlo interno e de tratamento de queixas que permitam identificar e corrigir as práticas policiais discriminatórias; utilização de informações de boa qualidade e, em especial, de boas descrições dos suspeitos.

Embora neste documento não sejam analisadas várias estratégias policiais mais genéricas, importa referir que, em regra, pode ser útil cultivar boas relações no âmbito de uma acção policial ao serviço da comunidade, sobretudo com as minorias que já têm o sentimento de estar sob suspeita, a fim de reforçar a confiança e a cooperação. A longo prazo, estas medidas são igualmente importantes para dissipar os preconceitos e os falsos estereótipos que os agentes da polícia podem ter a nível individual. No âmbito desta abordagem deve prestar-se especial atenção à política de recrutamento, a fim de garantir que todas as comunidades estejam representadas nos serviços responsáveis pela aplicação da lei.

Este guia sucinto não se propõe dar uma resposta completa à questão da caracterização nas práticas policiais, mas tenta fornecer informações introdutórias com o objectivo de incentivar o debate e a adopção de medidas nos Estados-Membros onde essa questão ainda não é suficientemente tratada.

4.1. Instruções claras dadas aos agentes

É particularmente importante que os altos funcionários da polícia dêem instruções claras, tendo em conta as dificuldades em compreender em que casos a utilização da origem étnica, da raça ou da religião é discriminatória e ilegal. Os funcionários em cargos de direcção devem explicar claramente

aos seus subordinados em que situações é admissível basearem a sua acção em características raciais, étnicas ou religiosas, reduzindo, desse modo, o risco de se fazerem interpretações divergentes ou de se recorrer a estereótipos e preconceitos. O estudo de caso seguinte sublinha as dificuldades que podem surgir quando os agentes policiais carecem de uma compreensão precisa e uniforme dos casos em que podem exercer legitimamente os seus poderes discricionários.

ESTUDO DE CASO 5: REINO UNIDO

Controlos policiais, tomada de decisões e práticas

Um estudo publicado em 2000 analisou a forma como os agentes policiais tomam a decisão de controlar e submeter a buscas certas pessoas, identificando uma série de factores que suscitam as suspeitas dos agentes, bem como as regras de funcionamento ou as hipóteses subjacentes às práticas policiais.

O estudo mostrou que os agentes tinham entendimentos muito diferentes da forma como deviam pôr em prática o conceito de «suspeita razoável». As suspeitas dos agentes eram suscitadas pela idade, a aparência (em especial o vestuário, como os bonés de basebol e os blusões com capuz), os automóveis velhos (mais susceptíveis de apresentar defeitos), as marcas de automóveis mais frequentemente roubadas, os automóveis caros (sobretudo quando conduzidos por membros de minorias étnicas que, no entender dos agentes, não teriam posses para os comprar legitimamente), o comportamento (como «vigiar os automóveis» ou evitar o contacto ocular), a hora e o local do encontro (parecerem «deslocados» numa determinada zona e a uma determinada hora) e as informações de carácter normal ou confidencial (obtidas a partir de declarações de testemunhas ou de relatórios sobre delitos). O resultado de tudo isto era uma grande variação nos métodos utilizados pelos agentes para tomarem decisões sobre a realização de controlos e buscas.⁽⁶¹⁾

Considerando as dificuldades para compreender quando um tratamento diferenciado equivale a uma discriminação, que é ilegal, torna-se essencial que os superiores hierárquicos dêem instruções esclarecedoras sobre os casos em que a raça, a etnia ou a religião podem ser legitimamente tidas em conta. Um bom exemplo deste tipo de orientações dadas aos agentes da

⁽⁶¹⁾ QUINTON ET AL. (2000). O relatório baseou-se em entrevistas a 90 agentes operacionais. 46

polícia sobre o papel da raça ou etnia nas descrições de suspeitos provém do Departamento de Justiça dos EUA:

«Ao tomar decisões de rotina ou espontâneas relacionadas com as funções policiais, como os controlos rodoviários, os agentes da polícia federal não podem utilizar de forma alguma a raça ou a etnia, excepto se estas se enquadrarem especificamente na descrição de um suspeito... Ao realizarem actividades ligadas a uma investigação específica, os agentes da polícia federal apenas podem considerar a raça e a etnia na medida em que existam informações fidedignas sobre o lugar ou a hora que permitam relacionar pessoas de uma raça ou etnia concreta a determinado incidente, projecto ou organização criminosa.

O *Police and Criminal Evidence Act* (PACE) de 1984 em Inglaterra e no País de Gales contém orientações mais pormenorizadas. O primeiro estudo de caso mostra como são dadas orientações através de um Código de Conduta anexado à legislação e os outros dois estudos de caso mostram como as próprias autoridades policiais podem fornecer explicações complementares da legislação.

ESTUDO DE CASO 6: REINO UNIDO

***O Police and Criminal Evidence Act* (PACE) de 1984 e outra legislação em matéria de controlos e buscas**

O Código de Conduta A da PACE de 1984 define os poderes policiais em matéria de controlo e busca das pessoas na rua.⁽⁶²⁾ O seu âmbito de aplicação inclui a PACE de 1984 (secção 1), a Lei de 1971 sobre o abuso de drogas (secção 23), a Lei de 1968 sobre armas de fogo (secção 47), a Lei de 2000 sobre o terrorismo (secções 43 e 44) e a secção 60 da Lei de 1994 sobre justiça penal e ordem pública.

A Secção 1 da PACE confere aos agentes da polícia o poder de controlarem, efectuarem buscas e deterem uma pessoa em caso de «suspeita razoável» de que essa pessoa transporta artigos roubados ou proibidos, a fim de «permitir que os agentes policiais dissipem ou confirmem as suspeitas sobre as pessoas sem exercerem o seu poder de detenção».

⁽⁶²⁾ O Código de Conduta A da PACE foi revisto por diversas vezes, tendo a última versão entrado em vigor em 26 de Outubro de 2008. Presentemente, está em curso uma nova revisão.

O Código de Conduta indica que a «suspeita razoável» deve ser baseada em motivos objectivos e específicos, e que:

«uma suspeita razoável nunca pode estar unicamente baseada em factores pessoais, sem informações de vários tipos que a comprovem. Por exemplo, a cor, a idade, o corte de cabelo ou a forma de vestir de uma pessoa, bem como o facto de se saber que foi anteriormente condenada por posse de um artigo ilegal, não podem ser utilizados isoladamente ou associados como único fundamento para efectuar buscas nessa pessoa. Uma suspeita razoável não pode ser baseada em generalizações nem em imagens estereotipadas de certos grupos ou categorias de pessoas mais susceptíveis de estarem envolvidos em actividades criminosas. A religião de uma pessoa não pode ser considerada como um motivo razoável e nunca deverá ser uma razão para sujeitar alguém a controlo e busca». (n.º 2.2)

ESTUDO DE CASO 7: REINO UNIDO

Controlo e busca nos termos da secção 44 da Lei sobre o terrorismo de 2000: Procedimento de funcionamento normalizado da Polícia Metropolitana de Londres

Em determinados contextos, como o da luta contra o terrorismo, a legislação britânica autoriza a polícia a controlar as pessoas sem o requisito da suspeita razoável (ver secção 44 da Lei sobre o terrorismo de 2000).

Os procedimentos de funcionamento normalizados da Polícia Metropolitana de Londres [London Metropolitan Police Service] (MPS) dão aos agentes as seguintes instruções sobre a forma de seleccionarem as pessoas que devem ser controladas:

«O perfil das pessoas a submeter a buscas deve reflectir o perfil das pessoas presentes na zona. Os terroristas podem ser originários de todos os grupos étnicos e de todos os meios sociais. São as acções que definem um terrorista e não a sua etnia, raça ou religião.

Os terroristas podem ter origens muito diversas e podem tentar modificar o seu comportamento para dissimularem as suas intenções criminosas e confundirem-se com o meio circundante.

Os agentes policiais nunca devem utilizar imagens estereotipadas dos “terroristas” ao exercerem os seus poderes de controlo e busca, pois isso poderia levar a:

- concentrarem-se preferencialmente em determinadas comunidades ou grupos
- uma desproporcionalidade
- discriminação
- permitir que os terroristas não sejam detectados enquanto prosseguem o seu objectivo».⁽⁶³⁾

ESTUDO DE CASO 8: REINO UNIDO

National Policing Improvement Agency do Reino Unido, «Recomendações práticas em matéria de controlos e buscas ligados à luta contra o terrorismo»

Estas recomendações indicam que, embora não se exija uma justificação para efectuar buscas ao abrigo da secção 44, a polícia nunca deve realizar buscas arbitrárias:

«Os agentes policiais devem aplicar sempre critérios objectivos ao seleccionar as pessoas que devem ser objecto de busca. Esses critérios podem estar relacionados com:

- as próprias pessoas;
- o local onde se encontram;
- uma combinação destes dois aspectos».

As recomendações definem a caracterização racial ou religiosa da seguinte forma:

«A utilização de estereótipos raciais, étnicos, religiosos ou outros, em lugar do comportamento individual ou de informações específicas, como base para tomar decisões operacionais ou de investigação sobre as pessoas que possam estar implicadas em actividades criminosas. Os agentes devem ter especial cuidado em evitar fazer qualquer forma de caracterização racial ou religiosa ao seleccionar as pessoas que devem ser submetidas a buscas ao abrigo dos

⁽⁶³⁾ METROPOLITAN POLICE AUTHORITY, Procedimentos de funcionamento normalizados de 2007 correspondentes à secção 44 da Lei sobre o terrorismo de 2000, p. 16.

poderes conferidos pela secção 44. Este tipo de caracterização pode constituir um acto de discriminação ilegal, equivalente à discriminação em razão da idade, do género, da orientação sexual ou da deficiência».

Nas recomendações é afirmado que os terroristas podem ser provenientes de qualquer meio e que não há nenhum perfil que defina o aspecto típico de um terrorista, dando as seguintes instruções:

«Devem tomar-se grandes precauções para garantir que a selecção das pessoas não se baseia unicamente na sua origem étnica, na religião que aparentemente praticam ou noutros critérios pessoais. Ainda que a aparência ou a origem étnica de uma pessoa possam ser, por vezes, um dos factores a considerar, um agente policial só pode tomar a decisão de a submeter a buscas, ao abrigo da secção 44, em resultado da avaliação de informações concretas. A caracterização de pessoas pertencentes a determinadas etnias ou religiões também pode levar à perda de confiança por parte das respectivas comunidades. Uma forma eficaz de o evitar consiste em comparar o número de pessoas submetidas a buscas com a percentagem que lhes corresponderia de acordo com a composição demográfica da zona onde as buscas têm lugar. Ao fazê-lo, porém, as forças policiais devem garantir que essa comparação não é distorcida. Por exemplo, se uma operação for realizada na estação ferroviária central de uma grande cidade, a composição demográfica das pessoas submetidas a buscas deve ser comparada com os viajantes que circulam no local e não com a população residente na zona».

As recomendações realçam a importância de informar as comunidades sobre a existência e a localização de uma operação realizada ao abrigo da secção 44, a não ser que isso seja inadequado do ponto de vista operacional, através de mecanismos de consulta como os grupos consultivos independentes, e de cartazes e folhetos.⁽⁶⁴⁾

⁽⁶⁴⁾ National Police Improvement Agency (2008), p. 14.

4.2. Formação

Para além de se dar orientações específicas aos agentes policiais, um outro instrumento utilizado para minimizar o risco de caracterização discriminatória com base na etnia é a formação. Esta deve ter diversos objectivos: explicar aos agentes a legislação em matéria de discriminação; combater os estereótipos e preconceitos; sensibilizar para as consequências da discriminação e a importância de contar com a confiança da população; e dar conselhos práticos sobre a forma de comunicar com esta. Em especial, os governos acordaram, através do Código Europeu de Ética da Polícia, que «a formação do pessoal da polícia deve integrar plenamente a necessidade de combater o racismo e a xenofobia» dentro da própria organização policial.⁽⁶⁵⁾ Alguns tipos de formação já estão bem implantados em alguns países, como é o caso da «formação em matéria de diversidade» ou da «formação em matéria de sensibilidade». A formação em matéria de diversidade estuda os sentimentos pessoais acerca da origem étnica, da diferença e dos estereótipos, e a forma como influenciam a nossa vida quotidiana. Contudo, nem todos os cursos sobre a diversidade abordam a discriminação. Alguns estudos sustentam que a formação cultural e em matéria de diversidade pode, na verdade, acentuar e reforçar as diferenças, contribuindo para os estereótipos em vez de os reduzir.⁽⁶⁶⁾ A «formação sobre sensibilidade cultural» (ao contrário da formação geral em matéria de diversidade) procura instruir os agentes policiais sobre a cultura dos grupos étnicos com os quais interagem frequentemente mas com que estão pouco familiarizados a nível pessoal. Esta formação explica o que se deve ou não fazer e as normas de cortesia segundo diversas perspectivas étnicas, religiosas ou nacionais. A formação cultural é mais eficaz quando concebida e ministrada com a ajuda e a participação de pessoas pertencentes às comunidades em causa.

ESTUDO DE CASO 9: IRLANDA E IRLANDA DO NORTE

Diversity Works Training [Formação «A Diversidade funciona»]

As autoridades policiais da Irlanda e da Irlanda do Norte elaboraram conjuntamente um curso de formação intitulado «*Diversity Works*», no âmbito de um projecto Peace II da UE, e têm vindo a adaptá-lo aos seus contextos específicos. A elaboração do curso incluiu a realização de consultas

⁽⁶⁵⁾ COMITÉ DE MINISTROS DO CONSELHO DA EUROPA (2001), n.º 30: Exposição de motivos, Comentário sobre o n.º 30.

⁽⁶⁶⁾ WRENCH (2007), pp. 108-114.

a agentes policiais, comunidades minoritárias e investigadores académicos especializados neste domínio, bem como de cursos-piloto, e teve em conta as críticas e sugestões recebidas para adaptar os materiais e os métodos.

O curso abrange os seguintes aspectos: compreender a capacidade que todas as pessoas têm para estereotipar, excluir e marginalizar as outras; reflectir sobre os estereótipos, preconceitos e ideias pré-concebidas; levar os participantes a compreenderem o seu poder e a forma como a combinação de preconceitos e poder pode dar lugar à discriminação; entender melhor a diversidade; reconhecer os diferentes tipos de discriminação que os membros dos grupos minoritários enfrentam; reconhecer, aceitar e respeitar as diferenças; adquirir competências de comunicação intercultural; respeitar as práticas culturais e religiosas durante as operações policiais, e considerar a diversidade como uma questão profissional das boas práticas policiais.

A formação é ministrada com base em actividades, com vídeos e a participação de membros de grupos minoritários. A Garda Síochána (polícia irlandesa) incluiu este curso na formação profissional contínua (e não na formação de base dos novos recrutas). A formação «*Diversity Works*» não trata especificamente do tema da caracterização étnica, mas por vezes tem facilitado esse debate.

ESTUDO DE CASO 10: PAÍSES BAIXOS

Formação em liderança

A polícia de Amesterdão formou 300 altos funcionários sobre as funções e os comportamentos de liderança, no âmbito de um programa denominado «clima seguro». Os participantes trabalharam em grupos ao longo de um período de 30 meses, com 10 dias de formação obrigatória e outros módulos mais flexíveis, concebidos para responder às suas necessidades e oferecer diferentes abordagens de aprendizagem. A formação visa sensibilizar os quadros superiores para os preconceitos e estereótipos; ensiná-los a escutar e a não fazerem juízos precipitados; a adquirirem sensibilidade cultural; a melhorarem as suas competências de comunicação e de relacionamento com a comunidade; a conhecerem diferentes estilos de liderança e os comportamentos adequados para gerir diversos ambientes. O programa procura criar um ambiente propício em que os chefes de polícia possam debater e reflectir sobre as suas dúvidas e dilemas acerca da liderança e da diversidade. Os organizadores do projecto descrevem-no como «construir uma ponte enquanto caminhamos sobre ela».

Existem exemplos semelhantes de formação em matéria de diversidade noutros Estados-Membros da UE, como é o caso da Áustria.⁽⁶⁷⁾ No entanto, este tipo de formação tem-se concentrado geralmente no combate às atitudes discriminatórias, sem focar especificamente os perigos da caracterização discriminatória com base na etnia. Este é um aspecto a desenvolver futuramente.

Um último exemplo mostra como a formação pode servir para consciencializar os agentes policiais a respeito do impacto negativo ou positivo que pode ter o seu comportamento durante uma operação de controlo e busca. Essa formação, como o estudo de caso demonstra, pode ser mutuamente benéfica, ao permitir que o público compreenda melhor os desafios que a polícia enfrenta, e melhorar assim a sua confiança e cooperação (ver pp. 41-42 a respeito dos resultados do inquérito EU-MIDIS sobre as percepções de caracterização durante os controlos e a confiança na polícia).

ESTUDO DE CASO 11: REINO UNIDO

Formação para agentes policiais e jovens sobre os controlos e buscas

Second Wave [«Segunda vaga»] é um projecto artístico para jovens, sediado em Londres, que há três anos vem organizando workshops galardoados de formação sobre os controlos e buscas, com jovens locais e com o Lewisham Territorial Support Group (TSG) [Grupo de Apoio Territorial de Lewisham].⁽⁶⁸⁾ Por serem unidades móveis, os TSG operam frequentemente em zonas onde não dispõem de ligações a nível local, o que suscitava preocupações no público relativamente à sua utilização de controlos e buscas, sobretudo nos jovens.

O *Second Wave* organiza workshops regulares com pequenos grupos de jovens e agentes do TSG, nos quais utilizam métodos de arte dramática com intercâmbio de papéis, representando cenas baseadas nas experiências

⁽⁶⁷⁾ A formação anti-preconceito e em prol da diversidade denominada «Um Mundo de Diferença» (*A World of Difference*) concebida pela Anti-Defamation League insere-se no programa de estudos sobre direitos humanos da polícia austríaca. Essa formação assenta no conceito de que cada pessoa deve enfrentar os seus próprios preconceitos, a fim de «desaprender» as atitudes discriminatórias. Para mais informações, visite o sítio Web da Anti-Defamation League, no endereço: http://www.adl.org/education/edu_awod/default.asp.

⁽⁶⁸⁾ Os TSG são unidades policiais especializadas em buscas que têm normalmente a sua base no centro de um bairro, sendo destacadas para diversas zonas para realizar controlos e buscas ou outras acções policiais. Para mais informações, ver: http://www.met.police.uk/co/territorial_support.htm.

reais dos jovens. Em workshops recentes foram examinadas questões como a propriedade do espaço público, as percepções dos jovens e a sua identidade em relação ao registo da etnia nos formulários de controlo. Nessas representações, os agentes vestem-se à paisana e, quando os papéis se invertem, os jovens envergam uniformes da polícia. As representações também são organizadas em espaços públicos. Os debates prosseguem de uma sessão para outra, criando laços entre os jovens e os agentes policiais.

Os agentes afirmam ter adquirido perspectivas importantes sobre as experiências e percepções dos jovens. Os jovens dizem sentir-se mais animados e que agora têm uma palavra a dizer sobre a forma como é feita a vigilância policial.

O EU-MIDIS perguntou aos inquiridos se eles tinham sido tratados com respeito durante a sua última experiência de controlo policial. Os resultados mostram que, com excepção dos inquiridos de etnia cigana na Grécia, a maioria das pessoas controladas consideravam que o comportamento da polícia foi respeitoso ou neutro. Contudo, com excepção dos inquiridos de origem sul-americana e romena em Espanha, em todos os outros casos em que foi possível estabelecer comparações entre as experiências dos inquiridos pertencentes à população maioritária e às minorias existentes no mesmo país, os inquiridos da população maioritária eram mais susceptíveis de responder que a polícia os tinha tratado com respeito do que os inquiridos pertencentes a uma minoria.

4.3. Formulários de controlo e busca

Os formulários de controlo e busca podem ser um instrumento útil para incentivar os agentes policiais a fazerem controlos bem fundamentados e para promover uma política de abertura e responsabilidade perante o público. Um exemplo disto pode observar-se no Reino Unido, onde o Código de Conduta PACE exige que os agentes policiais forneçam à pessoa controlada um registo da operação, sempre que isso seja exequível. Actualmente, o Reino Unido é o único Estado-Membro da UE onde este

procedimento é obrigatório.⁽⁶⁹⁾ Contudo, foi recentemente implementado um projecto, denominado STEPPS (Strategies for Effective Stop and Search) [Estratégias para controlos e buscas eficazes], no âmbito do programa AGIS da UE⁽⁷⁰⁾, que obteve algum êxito no seu esforço de elaboração de pacotes de formação destinados a apoiar a introdução de formulários de controlo na Hungria e em Espanha. Esta iniciativa também fornecia orientações sobre os motivos de suspeita e envolveu os membros das comunidades na concepção e na elaboração dos formulários.⁽⁷¹⁾ Estes incluem os motivos da busca, o(s) objecto(s) que os agentes procuram, o resultado e o nome e a esquadra do agente ou agentes que realizaram a busca. Os dados pessoais do(s) indivíduo(s) submetido(s) a buscas são igualmente registados, nomeadamente o nome, o endereço e a etnia, dados esses que as pessoas se podem recusar a facultar.

O formulário de controlo actualmente utilizado no Reino Unido contém 16 categorias «étnicas» e a categoria genérica de «outra». A pessoa controlada é solicitada a auto-identificar-se de acordo com estas categorias. O agente da polícia também pode indicar a sua percepção da origem étnica das pessoas, caso discorde da auto-identificação.

Tal como foi referido no Capítulo 2, podem existir vários obstáculos a nível nacional à recolha de dados sobre a raça, a etnia ou a religião, sobretudo por motivos relacionados com a protecção de dados. Para superar estes obstáculos, poderá ser necessário realçar a utilização específica dessas informações para proteger os grupos minoritários através da identificação de práticas potencialmente discriminatórias. Uma dificuldade adicional em muitos Estados-Membros pode ser a inexistência dos formulários de controlo e busca, sendo necessário que eles sejam primeiramente introduzidos pelo governo central, com o apoio da polícia e dos próprios grupos minoritários.

⁽⁶⁹⁾ A versão de 2005 do Código de Conduta introduziu a elaboração de relatórios sobre os «controlos», bem como sobre os controlos e buscas. Os controlos, ou controlos e explicações, são assim definidos quando os agentes pedem a uma pessoa que explique os seus actos ou a sua presença numa determinada zona mas não a submetem a qualquer busca.

⁽⁷⁰⁾ O AGIS era um programa-quadro da Comissão Europeia, que decorreu entre 2003 e 2006, para ajudar a polícia, o sistema judiciário e os profissionais dos Estados-Membros da UE e países candidatos a cooperarem em matéria penal e na luta contra a criminalidade.

⁽⁷¹⁾ OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2009), «Addressing Ethnic Profiling by Police».

O registo da utilização dos poderes de controlo e busca, sobretudo o registo da raça, da origem étnica ou da religião das pessoas sujeitas a controlo, tem vários benefícios; nomeadamente:

- **Controlo interno** e detecção da falta de proporcionalidade nas intervenções sobre as minorias, que podem levar à adopção de medidas correctivas. A nível nacional, regional ou local, os registos dos controlos e buscas permitem elaborar estatísticas que podem indicar se os poderes policiais são exercidos de forma desproporcionada sobre certas minorias. Estes elementos podem desencadear, por sua vez, acções correctivas em termos das instruções dadas às forças policiais a nível nacional, mas também a agentes individuais ou a equipas a nível local.
- **A disponibilidade pública de dados e estatísticas pode sustentar as denúncias de discriminação.** A recolha desses dados também é importante para os cidadãos, para que possam pedir contas aos serviços responsáveis pela aplicação da lei ou a agentes específicos. Como foi dito no capítulo 2, esse aspecto é essencial para provar os casos de discriminação indirecta por parte dos serviços responsáveis pela aplicação da lei com base em estatísticas agregadas. É igualmente importante para sustentar as denúncias de discriminação directa de um modo mais geral.

4.3.1. Controlo interno e detecção da desproporcionalidade

Um dos benefícios a longo prazo da manutenção destes registos é permitir que os altos funcionários da polícia identifiquem se os poderes de controlo e busca estão a ser direccionados de forma desproporcionada para determinados grupos minoritários, adaptando as instruções dadas aos agentes em conformidade. O Código de Conduta da PACE, na Inglaterra e no País de Gales, impõe aos supervisores o dever legal de vigiar a utilização dos poderes de controlo e busca, tomando particularmente em consideração: «se há indícios de que estejam a ser exercidos com base em imagens estereotipadas ou em generalizações impróprias».⁽⁷²⁾ O código recomenda que os supervisores examinem os formulários de controlo para identificar quaisquer tendências ou padrões que suscitem preocupação; exige que essa vigilância seja apoiada pela compilação de registos estatísticos dos controlos e buscas utilizados por todos os serviços policiais e, a nível de zona,

⁽⁷²⁾ HOME OFFICE (2008), n.º 5.1. 54

nos sectores policiais. Os dois estudos de caso seguintes exemplificam duas formas de utilização pelas forças policiais dos dados recolhidos a partir dos formulários de controlo e busca, para ajustarem as suas práticas.⁽⁷³⁾

ESTUDO DE CASO 12: REINO UNIDO

Vigilância informatizada dos controlos efectuados por cada agente policial de Hertfordshire

As estatísticas dos serviços da polícia de Hertfordshire mostram que, no período de 2006-2007, foram realizados 43 326 controlos e 11 511 controlos e buscas.⁽⁷⁴⁾ Embora este número seja relativamente baixo em comparação com outras forças policiais do Reino Unido, a análise dos dados revelou que as pessoas de raça negra tinham uma probabilidade cinco vezes maior do que as de raça branca de serem submetidas a controlos e buscas, e que no caso das asiáticas essa probabilidade era 1,8 vezes maior. Os altos funcionários dos serviços de polícia reconheceram, todavia, que os supervisores não dispunham dessas informações nem recebiam qualquer formação sobre a forma de tratar esta desproporcionalidade. Devido ao número relativamente baixo de controlos e buscas, os supervisores tinham dificuldade em identificar disparidades. Sem dados estatísticos em que se apoiassem, os supervisores tinham relutância em chamar os agentes à atenção por receio de parecerem estar a acusá-los de racismo.

Em Abril de 2007, foram introduzidos novos formulários de controlo, que os supervisores tinham de verificar no fim de cada turno. Os formulários eram depois digitalizados e inseridos numa base de dados acessível a todos os agentes na intranet da polícia. Os supervisores produziam, assim, uma representação estatística da utilização dos controlos por agente e por equipa. No início de 2008, esta força policial desenvolveu um programa informático que permitia detectar se os agentes estavam a controlar um número estatisticamente desproporcionado de membros de minorias étnicas.⁽⁷⁵⁾

⁽⁷³⁾ Também existem abordagens semelhantes às a seguir descritas nos EUA, ver HILL (2002), p. 18.

⁽⁷⁴⁾ MINISTRY OF JUSTICE, (2008).

⁽⁷⁵⁾ No cálculo da desproporcionalidade atendeu-se à composição da população de cada uma das zonas locais patrulhadas e o tempo que os agentes nela passavam. Anteriormente, a desproporcionalidade era determinada comparando a percentagem de membros de minorias controlados com a sua percentagem na população residente na zona. Os agentes justificavam os padrões desproporcionados dizendo que os controlos tinham lugar em zonas com uma forte proporção de populações minoritárias.

O programa informático também tinha em conta os seguintes aspectos: o acaso e a coincidência; o facto de o número global de controlos e buscas ser baixo, de os agentes não controlarem os locais para onde são destacados e de, em certos dias, poderem encontrar apenas suspeitos pertencentes a minorias. Além disso, gerava «faixas de probabilidade» baseadas na probabilidade de cada um dos agentes controlar pessoas pertencentes a minorias acima de um rácio específico estatisticamente significativo. Identificava, assim, os agentes cujos controlos de membros de minorias ultrapassassem o seu rácio específico.

No início, eram cerca de 25 os agentes abrangidos pela faixa de probabilidade. A unidade de diversidade falou com todos os agentes identificados e também entrevistou agentes com taxas proporcionadas e altos níveis de detecção, a fim de determinar como direccionavam os seus controlos. A análise dos dados revelou a existência de problemas de compreensão por parte dos agentes sobre o que se entende por «motivos razoáveis» para a realização de controlos, e de operações que embora tivessem objectivos legítimos estavam a produzir resultados desproporcionados.

O programa é actualmente executado uma vez por mês, enviando automaticamente uma mensagem de correio electrónico ao supervisor de cada agente identificado, juntamente com dados pormenorizados sobre os controlos efectuados e um formulário com perguntas que devem ser colocadas ao agente. Além disso, os supervisores receberam formação nesta matéria e devem entrevistar o agente, apresentando depois relatórios de todas as entrevistas efectuadas, acompanhadas de recomendações relativas a medidas a tomar ou a formação de reciclagem.

A taxa de desproporcionalidade estatisticamente significativa diminuiu entre os agentes identificados e entrevistados, bem como na força policial em geral. Estes dados favorecem a realização de conversas regulares entre os supervisores e os agentes e estes últimos sabem que os seus controlos são inspeccionados e que qualquer desproporcionalidade deve ser justificada. Complementarmente à atenção prestada à actuação de cada agente, os protocolos de avaliação do impacto na comunidade foram melhorados, para que o planeamento das operações tenha em conta o seu potencial impacto no público e os agentes sejam instruídos em conformidade.

ESTUDO DE CASO 13: REINO UNIDO

Polícia Metropolitana de Londres: Operação *Pennant*

Em Outubro de 2006, a Polícia Metropolitana de Londres lançou a Operação *Pennant*, um sistema de responsabilização a nível interno destinado a reduzir a desproporcionalidade no exercício dos poderes de controlo e busca, exigindo que as zonas policiais, correspondentes aos bairros londrinos, com pior desempenho prestassem contas do mesmo. O quadro de desempenho *Pennant* aborda cinco grandes questões relativas ao exercício dos poderes de controlo:

- O número de controlos e buscas;
- A taxa de detenções;
- Se a origem étnica auto-definida foi registada no formulário;
- A prontidão com que os dados dos formulários de controlo foram introduzidos na base de dados central;
- A desproporcionalidade étnica nas buscas a que são submetidos os habitantes de Londres.

Cada variável é ponderada em função da sua importância e o programa informático gera uma lista dos 37 bairros londrinos, hierarquizada segundo o desempenho dos mesmos. Trimestralmente, os cinco bairros com pior desempenho são obrigados a preencher um questionário de auto-avaliação para pôr em evidência as políticas e práticas que possam estar a ter um impacto desproporcionado. A seguir é-lhes exigido que expliquem o seu desempenho ao Comandante, à Autoridade da Polícia Metropolitana e aos membros da comunidade local. Os bairros com piores desempenhos são obrigados a elaborar um plano de acção trimestral e a apresentar relatórios sobre o seu cumprimento nas reuniões subsequentes.

Desde o lançamento da Operação *Pennant*, a Polícia Metropolitana de Londres registou uma redução do nível de desproporcionalidade em toda a cidade e uma maior igualdade em termos étnicos nas taxas de detenções resultantes dos controlos e buscas. A introdução de dados é realizada com mais rapidez e a supervisão melhorou, conseguindo-se que os agentes perguntem e registem a origem étnica auto-definida pelas pessoas controladas. Quinze a vinte bairros foram identificados durante este processo, 90% dos quais mostraram grandes melhorias.

4.3.2. Mecanismos de reclamação do público

Dispor de um processo formal associado à realização de controlos e buscas também constitui uma oportunidade para informar as pessoas controladas sobre os seus próprios direitos e a forma como podem apresentar queixa. A população em geral pode contribuir, deste modo, para impedir que os poderes policiais sejam exercidos de forma discriminatória.

ESTUDO DE CASO 14: REINO UNIDO

Brochuras «Conheça os seus direitos»:

A Associação das Autoridades Policiais publica uma brochura intitulada «conheça os seus direitos» destinada a informar o público e, sobretudo, os jovens, sobre o procedimento de controlo e busca. Está disponível em 20 línguas, incluindo o árabe, o chinês, o gujarati, o sérvio, o somali e o vietnamita, fornecendo informações claras e acessíveis sobre os seguintes aspectos:

- O que é um controlo e um controlo e busca;
- Por que razão se realizam controlos e buscas;
- Onde podem ter lugar;
- Que peças do vestuário pode o agente policial exigir que sejam despidas;
- Que informações deve um agente prestar e o que deve ser registado no formulário de controlo;
- Como apresentar queixa por tratamento injusto.⁽⁷⁶⁾

Os mecanismos de reclamação constituem um meio extremamente importante para dissuadir o abuso dos poderes policiais, bem como para restaurar e assegurar a confiança da população no sistema de manutenção da ordem pública, graças a uma maior responsabilização. Há vários modelos diferentes de mecanismos de reclamação, que muitas vezes funcionam em paralelo:

- Organismos policiais especializados no tratamento de queixas. Podem ser estruturas internas (geralmente compostas por agentes da polícia), que investigam as alegações de tratamento injusto e podem tomar medidas

⁽⁷⁶⁾ Association of Police Authorities (2009).

- disciplinares. Alternativamente, podem ser organismos independentes e externos à polícia (com uma composição mista de agentes da polícia e civis).
- Organismos especializados em discriminação. Todos os Estados-Membros da UE são obrigados a criar organismos que promovam a igualdade racial. Apesar de variarem consoante os Estados-Membros, a maior parte destes organismos também tem poderes para tratar queixas de discriminação racial.
 - Tribunais ordinários. Quando os agentes policiais cometem um delito ou uma violação do direito civil ou administrativo podem ser objecto, tal como os restantes cidadãos, de uma acção judicial nos tribunais nacionais.

4.4. Análise comportamental

Como foi mencionado no Capítulo 2, para evitarem fazer uma caracterização discriminatória com base na etnia, os agentes policiais devem basear as suas decisões em factores específicos do suspeito em questão. Os agentes devem concentrar-se, em particular, no comportamento da pessoa para determinar se existe «suspeita razoável» ou outro critério aplicável para proceder a um controlo. Os estudos de caso seguintes estão relacionados com a formação oferecida aos agentes para desenvolverem a sua capacidade para detectar e analisar comportamentos suspeitos, desviando a atenção das características que podem apelar a preconceitos, como é o caso da raça, da etnia ou da religião.⁽⁷⁷⁾

ESTUDO DE CASO 15: PAÍSES BAIXOS

Programa de formação em matéria de busca, detecção e reacção (SDR)

Este programa de formação foi desenvolvido pela Academia Internacional de Segurança e Contra-terrorismo para as entidades de policiais e de segurança. A aplicação do programa SDR visa garantir a segurança dos espaços públicos e dos eventos de massas como «um instrumento para reconhecer os casos de potencial violência, desordem pública, actividades ilícitas e atentados mortais»⁽⁷⁸⁾ e reforçar as capacidades do pessoal de segurança em matéria de caracterização comportamental. Isto significa que deixa de se prestar

⁽⁷⁷⁾ Para uma análise de abordagens semelhantes nos EUA, ver HARRIS (2002), p. 8; US CUSTOMS SERVICE (2009).

⁽⁷⁸⁾ International Security & Counter-Terrorism Academy, «The SDR™ (Search, Detect and React)™», disponível no endereço: <http://www.sdr.org.il/index.html>.

tanta atenção a características inalteráveis, como a cor da pele, focando-a no comportamento das pessoas para justificar as decisões em matéria de intervenção policial. Durante a formação, os agentes aprendem como as pessoas se comportam normalmente em determinados locais e qual é a melhor maneira de detectar comportamentos desviantes e suspeitos. Uma vez detectados esses padrões de comportamento, pede-se aos agentes que actuem «com sensibilidade». Na maioria dos casos, basta-lhes abordarem o suspeito de maneira informal, sem exercer quaisquer poderes policiais formais. O programa inclui aulas teóricas e formação aplicada, no posto de trabalho. O SDR é actualmente aplicado no aeroporto de Schiphol, bem como por diversas unidades das forças policiais neerlandesas.⁽⁷⁹⁾

ESTUDO DE CASO 16: REINO UNIDO

Formação da polícia dos transportes sobre o sistema de filtragem por avaliação comportamental (BASS)

O sistema de filtragem por avaliação comportamental (*Behavioural Assessment Screening System* ou BASS) foi originalmente desenvolvido pela polícia estadual de Massachusetts, nos EUA, e depois adaptado para utilização pela British Transport Police. A formação baseia-se na caracterização comportamental das pessoas em situações de stresse nos aeroportos ou grandes centros de transportes. A polícia estadual de Massachusetts trabalhou com criminologistas no exame das imagens de arquivo dos piratas do ar do 11 de Setembro que apanharam aviões de e para o aeroporto de Logan, em Boston, antes dos atentados. Elaboraram, assim, um conjunto de critérios para identificar o comportamento das pessoas em situações de stresse no meio de uma multidão, ou durante o *check-in* e os controlos de segurança. Estes critérios foram adaptados com base nas informações recolhidas aquando dos atentados de 7 de Julho no metropolitano de Londres.

Todos os agentes da polícia britânica dos transportes (BTP) que trabalham no sistema de metropolitano de Londres receberam formação sobre o sistema BASS, que está a ser alargada aos agentes que trabalham na rede ferroviária de todo o país. Esta formação de dois dias inclui conferências, debates e exercícios práticos tanto na sala de aula como nos centros de transportes. Nela se realça que não existe um perfil racial ou religioso específico dos

⁽⁷⁹⁾ INTERNATIONAL SECURITY & COUNTER-TERRORISM ACADEMY, «The SDR™ (Search, Detect and React)™», disponível no endereço: <http://www.sdr.org.il/index.html>.

terroristas: os recentes atentados foram cometidos por pessoas de todas as origens étnicas.

Uma avaliação interna realizada pela BTP, seis meses depois de todos os agentes terem recebido a formação, concluiu que a qualidade dos controlos efectuados no metropolitano tinha melhorado. O número de controlos diminuiu substancialmente, enquanto o número de detenções resultantes dos controlos aumentou de forma significativa. As informações recolhidas nos controlos também melhoraram. Nos seus comentários sobre a formação, os agentes manifestaram apreço pelos instrumentos práticos que esta lhes tinha proporcionado.⁽⁸⁰⁾

4.5. Boas descrições dos suspeitos e informações de boa qualidade

As boas descrições dos suspeitos podem contribuir para evitar o risco de caracterização discriminatória ilegal. A descrição de um suspeito inclui informações pessoais, como a cor da pele, do cabelo e dos olhos, a altura e o peso, bem como o vestuário, e baseia-se nas descrições fornecidas pelas vítimas ou pelas testemunhas de um crime. Por vezes, os agentes policiais dispõem de uma boa descrição do suspeito em que podem basear os controlos e buscas com vista à sua detenção. No entanto, quando os agentes recebem uma descrição excessivamente genérica do suspeito, assente na raça, na etnia ou em características semelhantes, não devem utilizá-la como base de operações como os controlos e buscas, que poderão levar ao controlo de pessoas inocentes que por acaso possuam características semelhantes. Em vez disso, devem procurar obter informações operacionais mais específicas para orientarem as investigações.

 «Os perfis pormenorizados, baseados em factores estatisticamente comprovados como estando co-relacionados com determinados comportamentos criminosos, podem ser

⁽⁸⁰⁾ Ver também, BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY (2009), Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings [actas das reuniões do Comité de relações com as partes interessadas e de estratégia de comunicação], de 20 de Janeiro de 2009 (ponto 9.1 da ordem do dia), pp. 2-3, e de 6 de Abril 2009 (ponto 8.3 da ordem do dia), p. 3.

instrumentos eficazes para direccionar melhor os recursos limitados das forças policiais».

Relator especial das Nações Unidas para a promoção e a protecção dos direitos humanos na luta contra o terrorismo, (relatório Scheinin 2007) n.º 33.

As informações de boa qualidade também podem reduzir o risco de caracterização discriminatória ilegal. Quando as acções policiais se baseiam em informações específicas e oportunas, é mais provável que sejam objectivas e menos baseadas em estereótipos. O fornecimento de informações oportunas e pormenorizadas aos agentes, por exemplo, em «sessões de informação» no início de cada turno, deve contribuir para reduzir a arbitrariedade e orientar os agentes sobre a forma de concentrarem o exercício dos seus poderes mais especificamente nos padrões de delinquência actuais e nos problemas de segurança identificados. A melhoria da qualidade e da utilização das informações no sentido de uma maior concentração em factores comportamentais ou nos dados facultados pelos serviços de informação é mais eficaz quando acompanhada de uma supervisão e de uma vigilância acrescidas do exercício dos poderes dos agentes policiais.

4.6. Intervenções de boa «qualidade»

Como foi dito no Capítulo 3, a própria utilização dos poderes de controlo e busca pode gerar sentimentos negativos na população. Isto significa que se devem envidar esforços para minimizar o mais possível as interferências policiais desnecessárias com a população, bem como para garantir que o processo é transparente e que os cidadãos são tratados com respeito e dignidade. Estudos realizados no Reino Unido concluíram que, para além da frequência com que as forças policiais controlam as minorias étnicas, o tratamento dado pelos agentes às pessoas controladas (frequentemente designado por «qualidade do controlo») e os motivos do controlo são as principais preocupações dessas pessoas.⁽⁸¹⁾

⁽⁸¹⁾ HAVIS E BEST (2004).

Os impactos negativos dos repetidos controlos policiais são significativamente reduzidos se o agente se comportar de forma profissional e respeitosa. Em especial, o facto de se ser informado dos motivos do controlo aumenta o nível de satisfação neste tipo de contactos. A política de garantir que os agentes policiais se mostram corteses e fornecem informações não exige tecnologias complexas, mas nem sempre é fácil de aplicar. As dificuldades em melhorar a qualidade dos controlos são consequência das competências de comunicação por vezes limitadas dos agentes policiais, da sua incapacidade para explicarem os motivos da intervenção e, em alguns casos, da necessidade de superar a hostilidade acumulada em relação a alguns sectores da comunidade. Claro que a boa qualidade do contacto não elimina, por si só, a caracterização étnica, mas pode, em primeiro lugar, obrigar os agentes a verificarem, em relação a si próprios e à pessoa controlada, se a etnia, a raça ou a religião são os motivos determinantes do controlo e, em segundo lugar, contribuir para que a pessoa controlada não percepcione um motivo discriminatório por detrás da intervenção. É quando uma pessoa sente que houve uma caracterização discriminatória com base na etnia, mesmo que, de facto, não tenha havido, que se produzem os danos relacionados com esta prática.

ESTUDO DE CASO 17: REINO UNIDO

Informar as pessoas do motivo de um controlo e busca

A Secção 2 da Lei PACE prevê garantias jurídicas no exercício dos poderes de controlo e busca. Antes de proceder a buscas numa pessoa ou num veículo, ou de deter uma pessoa ou apreender um veículo para fins de busca, o agente policial deve tomar medidas razoáveis para dar a conhecer a essa pessoa:

- O seu nome;
- O nome da esquadra de polícia a que pertence;
- O objectivo da busca;
- Os motivos para efectuar a busca.

A pessoa também deve ser informada de que tem direito a um registo da busca, bem como da esquadra de polícia a que se deve dirigir para obter esse registo.

O acrónimo inglês GO-WISELY (agir correctamente) é utilizado pelos agentes da polícia como uma mnemónica para recordarem as suas responsabilidades nos controlos e buscas:

[G]rounds for the search (motivos da busca)

[O]bject of the search (objectivo da busca)

[W]arrant card must be produced if in plain clothes (apresentar cartão da polícia, se estiver vestido à paisana)

[I]dentify, the PC must inform the suspect of his name (identificação, o agente deve dizer o seu nome ao suspeito)

[S]tation, the police station at which the constable works (esquadra onde o agente trabalha)

[E]ntitlement to a copy of the search record (direito a uma cópia do registo da busca)

[L]egal power being used for detention (poder legal utilizado no controlo)

[Y]ou are being detained for the purpose of a search. (Está a ser detido para efeitos de busca). Isto é, deve informar-se o suspeito de que está a ser detido).

ESTUDO DE CASO 18: REINO UNIDO

Vigilância da qualidade das intervenções pela polícia de Hertfordshire

Os formulários de controlo e busca introduzidos pela polícia de Hertfordshire em Abril de 2007 contêm uma secção onde a pessoa controlada pode registar a qualidade dessa intervenção. A polícia de Hertfordshire é a primeira do Reino Unido a utilizar este processo de forma sistemática. No fim de cada intervenção de controlo e busca, os agentes devem fazer as seguintes perguntas à pessoa controlada:

«Em relação a este controlo realizado pela sua polícia local, com qual das seguintes afirmações está de acordo?

- Compreendo o motivo por que fui controlado. Sim/Não
- Durante o controlo, fui tratado de forma profissional, com respeito e dignidade. Sim/Não
- Assinatura.»

ESTUDO DE CASO 19: ÁUSTRIA

Fórmulas de cortesia

A legislação austríaca contém orientações sobre a forma como a polícia se deve dirigir aos cidadãos. O n.º 5, alínea 2), do Regulamento relativo às orientações dispõe o seguinte: «Os organismos de segurança pública devem utilizar o tratamento formal (isto é, “Sie”) para se dirigirem a todas as pessoas

que normalmente recebem esse tratamento ou que exijam ser tratadas dessa forma»⁽⁸²⁾. Além disso, o Ministério do Interior emitiu um decreto sobre a utilização de uma linguagem adequada por parte dos agentes policiais, a fim de evitar a impressão de tratamento discriminatório, humilhante, degradante ou preconceituoso. O Decreto de 7 de Agosto de 2002 dispõe que «...o prestígio e a aceitação entre a população, bem como, em última instância, a eficácia no cumprimento das tarefas dos serviços de segurança, dependem largamente da forma como os agentes da polícia tratam as outras pessoas e, em especial, as pessoas de origem estrangeira e os membros de grupos expostos à discriminação. Nesta perspectiva é, por conseguinte, indispensável que, na sua conduta profissional durante o trabalho, cada um dos membros dos serviços de segurança utilize uma linguagem e expressões que não suscitem a mínima impressão de tratamento discriminatório, degradante, humilhante ou preconceituoso, nem permitam que alguém conclua que tais motivos fazem parte da atitude habitual ».⁽⁸³⁾

Embora a existência de tais regras seja, evidentemente, indispensável, é igualmente importante adoptar um mecanismo de supervisão que vigie a sua aplicação na prática.

4.7. Considerações para o futuro

Devido ao historial do Reino Unido no tocante ao tratamento do tema da caracterização discriminatória com base na etnia, dispomos de um conjunto de dados muito vasto e de uma bibliografia considerável em relação ao contexto desse país. É desejável que, no futuro, possamos assistir a uma resposta semelhante noutros Estados-Membros da UE que estão actualmente confrontados com as realidades de uma maior imigração, de renovados esforços no combate ao terrorismo e da necessidade de uma acção policial eficaz.

Como o objectivo do presente guia é constituir um instrumento prático e útil, a FRA convida os leitores a visitarem o seu sítio Web (<http://fra.europa.eu/>), onde encontrarão dados, estudos de caso, documentos sobre as acções e bibliografia geral relacionados com as questões abordadas no guia.

⁽⁸²⁾ Ver Regulamento relativo às orientações ((Richtlinien-Verordnung - RLV) StF: BGBl. n.º 266/1993).

⁽⁸³⁾ Decreto do Ministério do Interior, Administração-Geral da Segurança Pública, de 07.08.2002 sobre a utilização da linguagem por parte das forças policiais (Erlass des BMI, Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit vom 07.08.2002, GZ 19.038/237-GD/01, betreffend Sprachgebrauch in der Exekutive).

Recapitulação de alguns dos pontos principais do Guia

- Tratar uma pessoa de forma menos favorável do que outras em situação semelhante constitui discriminação. Esta prática é ilegal no contexto do exercício dos poderes de controlo e busca.
- É aceitável referir a raça, a etnia ou a religião de uma pessoa no âmbito da descrição específica de um suspeito, em relação a um delito concreto. A raça, a etnia ou a religião também podem ser tidas em conta quando existem informações específicas relacionadas com um delito concreto.
- Uma decisão de submeter uma pessoa a controlo e busca que seja unicamente, ou principalmente, motivada pela raça, a etnia ou a religião dessa pessoa, pode ser descrita como caracterização discriminatória com base na etnia e é ilegal.
- Os agentes policiais apoiar-se-ão nos elementos específicos de uma pessoa que permitam identificá-la como um suspeito concreto, e que devem estar centrados no seu comportamento. No «comportamento» não se inclui a aparência física.
- A caracterização discriminatória com base na etnia pode ter efeitos nocivos nas relações com as comunidades e prejudicar, por conseguinte, outros métodos policiais baseados na cooperação e na confiança da população. Também existem indícios de que ela é ineficaz quando analisada à luz da «taxa de êxito» resultante dos controlos; isto é, aqueles que dão lugar a detenções ou acções judiciais.
- Para reduzir o risco de caracterização discriminatória com base na etnia, os agentes policiais devem receber uma formação adequada. Esta deve ser acompanhada de vigilância por parte dos comandos superiores sobre o exercício dos poderes de controlo e busca.
- A vigilância sobre a utilização dos poderes de controlo e busca exige que se recolham dados desagregados em função da raça, para se poder saber ao certo se os poderes são exercidos de forma proporcional à distribuição estatística da população. Esses dados também são essenciais para sustentar as queixas de discriminação indirecta por parte dos serviços responsáveis pela aplicação da lei.
- Ao recolher dados com fins estatísticos sobre a origem étnica, devem aplicar-se garantias adequadas em matéria de protecção da privacidade; nomeadamente, o anonimato e a obtenção do consentimento informado das pessoas submetidas a controlo e buscas.

Bibliografia

Sítio Web

Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA):

<http://www.fra.europa.eu>

Comité de Ministros do Conselho da Europa:

<http://www.coe.int/cm>

Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (CERI)

<http://www.coe.int/ecri>

Tribunal Europeu dos Direitos do Homem:

<http://www.echr.coe.int>

Tribunal de Justiça da União Europeia:

<http://www.curia.eu>

Legislação da União Europeia:

<http://eur-lex.europa.eu/>

Parlamento Europeu:

<http://www.europarl.europa.eu>

Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos do Homem:

<http://www.ohchr.org>

Documentos Oficiais

Nações Unidas

SCHEININ M., UNITED NATIONAL SPECIAL RAPPOREUR ON THE PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS WHILE COUNTERING TERRORISM, «Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism», UN Doc. A/HRC/4/26, 29 January 2007

UNITED NATIONS COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION, «Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on Austria», UN Doc. CERD/C/60/CO/1, 21 May 2002

UNITED NATIONS COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION, General Comment No. 31, «The Prevention of Racial Discrimination in the Administration and Functioning of the Criminal Justice System», paragraph. 20, UN Doc. A/60/18 (SUPP), 3 October 2005

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COMMITTEE, «General Comment No. 29, States of Emergency», UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001

Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER ON NATIONAL MINORITIES, «Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies», 2006, available at:

<http://www.osce.org/documents/>

Conselho da Europa

COMMITTEE OF MINISTERS OF THE COUNCIL OF EUROPE, Recommendation Rec(2001)10 on the European Code of Police Ethics, 19 September 2001 and Explanatory Memorandum, available at: http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp

COUNCIL OF EUROPE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, «Protecting the right to privacy in the fight against terrorism», Issue Paper, CommDH/Issue Paper(2008)3, available at: http://www.coe.int/t/commissioner/WCD/Search_en.asp#

COUNCIL OF EUROPE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, «Stop and Searches on ethnic or religious grounds are not effective», View Point of 20 July 2009, available at: http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/default_en.asp

ECRI (EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE), General Policy Recommendation No 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing, 29 June 2007, Doc. CRI(2007)39

União Europeia

EUROPEAN COUNCIL, Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters Official Journal L 350, 30.12.2008, p. 60

EUROPEAN MONITORING CENTRE OF RACISM AND XENOPHOBIA, «Perceptions of Discrimination and Islamophobia – Voices from Members of Muslim Communities in the European Union», 2006, available at: <http://fra.europa.eu>

EUROPEAN PARLIAMENT, Recommendation to the Council on profiling, notably on the basis of ethnicity, and race, in counter-terrorism, law enforcement, immigration, customs and border control, P6_TA-PROV(2009)0314 available at: <http://www.europarl.europa.eu/RegWeb/application/registre>

EUROPEAN PARLIAMENT, Resolution of 20 November 2008 on the proposal for a Council framework decision on the use of Passenger Name Record (PNR) OJ C 16E , 22.1.2010, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:016E:0044:0049:EN:PDF>

EUROPEAN COMMISSION, Communication on the application of Directive 2000/43/EC (COM (2006) 643), available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0643:FIN:EN:PDF>

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, «Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes», 28 October 2008

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, «EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey - Main Results Report», 2009, available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS «EU-MIDIS Survey Questionnaire», 2009, available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, «EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey – Data in Focus Report 4 – Police Stops and Minorities», 2010, available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

Opinion of the EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on an area of freedom, security and justice serving the citizen, 2009/C 276/02, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:276:0008:0020:EN:PDF>

Nível nacional

ASSOCIATION OF POLICE AUTHORITIES, «Stop and Search, Know Your Rights Leaflet», 2009, available at: <http://www.mpa.gov.uk>

BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY, «Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings of 20 January 2009», available at: <http://www.btpa.police.uk>

BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY, «Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings of 6 April 2009», available at: <http://www.btpa.police.uk>

CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, «Enquête sur les Violences Urbaines - Comprendre les Emeutes de Novembre 2005: les Exemples de Saint-Denis et d'Aulnay-Sous-Bois», Rapports et documents no4 – 2006, available at: http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=353

HOME OFFICE, «The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny», Cm 4262-I, February 1999, available at: <http://www.archive.official-documents.co.uk/>

HOUSE OF COMMONS HOME AFFAIRS COMMITTEE, «The Macpherson Report – Ten Years On» Twelfth Report of Session 2008–09, 22 July 2009, available at: <http://www.publications.parliament.uk>

THE INTERNATIONAL SECURITY & COUNTER-TERRORISM ACADEMY, «The SDR™ (Search, Detect and React)™», available at: <http://www.sdr.org.il/index.html>

METROPOLITAN POLICE AUTHORITY, «Section 44 Terrorism Act 2000 standard Operating Procedures 2007, Issue 1.1», available at: http://www.met.police.uk/foi/pdfs/policies/stop_and_search_s44_tact_2000_sop.pdf

NATIONAL POLICE IMPROVEMENT AGENCY, «Advice on Stop and Search in Relation to Terrorism», 2008, available at: http://www.npia.police.uk/en/docs/Stop_and_Search_in_Relation_to_Terrorism_-_2008.pdf

ONTARIO HUMAN RIGHTS COMMISSION, «Inquiry Report, Paying the Price, The Human Cost of Racial Profiling», 2003, available at: <http://www.ohrc.on.ca/en/resources>

SCARMAN, G. S, LORD (1981), «The Scarman Report: The Brixton Disorders, 10-12 April 1981», Home Office, London, HMSO, 1981

UK MINISTRY OF JUSTICE, «Statistics on Race and the Criminal Justice system 2007/2008», April 2009, available at: <http://www.justice.gov.uk/publications/statistics.htm>

UK MINISTRY OF JUSTICE, «Statistics on Race and the Criminal Justice System 2006/7», July 2008, available at: <http://www.justice.gov.uk/publications/statistics.htm>

US CUSTOMS SERVICE, «Better Targeting of Airline Passengers for Personal Searches Could Produce Better Results, Fiscal Year 1998», 1998, GAO/GGD-00-38, available at: <http://www.gao.gov/>

US DEPARTMENT OF JUSTICE, CIVIL RIGHTS DIVISION, «Guidance Regarding the Use of Race by Federal Law Enforcement Agencies», 2003, available at: <http://www.usdoj.gov>

Observações académicas

BEST D., STRANG J., BESWICK T. & GOSSOP M., «Assessment of a Concentrated, High-Profile Police Operation. No Discernible Impact on Drug Availability, Price or Purity», 41 British Journal of Criminology (2001)

COHEN J., GORR W. AND SINGH P., «Estimating Intervention Effects in Varying Risk Settings: Do Police Raids Reduce Illegal Drug Dealing at Nuisance Bars?», 41.2 Criminology (2003)

DELSOL R. AND SHINER M., «Regulating Stop and Search: A Challenge for Police and Community Relations in England and Wales», 14.3 Critical Criminology (2006)

DE SCHUTTER O. AND RINGELHEIM J., «Ethnic Profiling: A rising Challenge for European Human Rights Law», 71.3 Modern Law Review, 358-384

DINANT J.-M., LAZARO C., POULLET Y., LEFEVER N. AND ROUVROY A., «Application of Convention 108 to the Profiling Mechanism - Some ideas for the future work of the consultative committee» (T-PD), Doc. T-PD (2008)01, available at: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/data_protection/documents/

EUROPEAN UNION NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON FUNDAMENTAL RIGHTS (2006), «Opinion on Ethnic Profiling», CFR-CDF.Opinion4.2006, available at: http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/list_opinions_en.htm

GOODEY J. (ed.), 14.3 Critical Criminology (2006), (Special edition on ethnic profiling)

GROSS S. R. & LIVINGSTON D., «Racial Profiling Under Attack», 102.5 Columbia Law Review (2002)

HARCOURT B., «Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally», 71.4 University of Chicago Law Review (2004)

HARRIS D. (2002), «Flying while Arab: Lessons from the Racial Profiling Controversy», 6.1 Civil Rights Journal, (Winter 2002) 8 available at: <http://www.usccr.gov/pubs/pubsndx.htm>

HARRIS D. (2002), «Profiles in Injustice; Why Racial Profiling Cannot Work», The New Press, 2003

HAVIS S. & BEST D., «Stop and Search Complaints (2000-2001)», London: Police Complaints Authority, 2004, available at: <http://www.ipcc.gov.uk>

HILDEBRANDT M. & GUTWIRTH S. (eds.), «Profiling the European Citizen: Cross Disciplinary Perspectives» Springer, 2008, Dordrecht

HILL E. (2002), «An Evaluation of Racial Profiling Data Collection and Training», Legislative Analysis Office, available at: http://www.lao.ca.gov/2002/racial_profiling/8-02_racial_profiling.pdf

MCCLUSKEY J. D., MASTROFSKI S. D., AND PARKS R. B., «To acquiesce or rebel: Predicting citizen compliance with police requests», 2.3 Police Quarterly (1999), available at: <http://pqx.sagepub.com>

MILLER J., BLAND N AND QUINTON P., «The Impact of Stops and Searches on Crime and the Community», Police Research Series Paper, 2000, Number 127, Home Office, available at: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/policerspubs1.html>

MILLER J., DAVIS R.C., HENDERSON N.J., MARCOVIC J. & ORTIZ C.W. report: Measuring Influences on Public Opinion of the Police Using Time-Series Data, 5 Police Quarterly (2005), available at: <http://pqx.sagepub.com>

MILLER J., GOUNEV P., PAP A.L., WAGMAN D., BALOGI A., BEZLOV T., SIMONOVITS B. & VARGHA L., «Racism and Police Stops: Adapting US and British Debates to Continental Europe», 5.3 European Journal of Criminology (2008), available at: <http://euc.sagepub.com>

MODOOD T., BERTHOUD R., LAKEY J., NAZROO J., SMITH P., VIRDEE S. & BEISHON S., «Ethnic Minorities in Britain Diversity and Disadvantage: Fourth National Survey of Ethnic Minorities», Police Studies Institute, 1997

MORGAN R., NEWBURN T., «The Future of Policing», Clarendon Press/Oxford University Press, 1997

PHILLIPS C. AND BOWLING B. «Racism, Ethnicity, Crime and Criminal Justice» in MAGUIRE M., MORGAN B. & REINER R. (eds.), «The Oxford Handbook of Criminology», 3rd edition, 2002, Oxford University Press

QUINTON P., BLAND N. & MILLER J. (2000), «Police Stops, Decision-Making and Practice», Police Research Series, Paper 130, Home Office, available at: <http://www.homeoffice.gov.uk/>

ROSENBAUM D. P., SCHUCK D. A., COSTELLO S. K., HAWKINS D. F., & RING M. K., «Attitudes Toward the Police: The effects of Direct and Vicarious Experience», 8 Police Quarterly (2005)

SHERMAN L. W., «Police crackdowns: Initial and residual deterrence,» in TONRY M., & MORRIS N. (eds.), «Crime and justice: A review of research», Volume 12, University of Chicago Press (1990)

SHUFORD, R. T. «Civil Rights in the Next Millennium: Any way you slice it: Why Racial Profiling is Wrong.» 18 St. Louis University Public Law Review, pp. 371-385

SIMON, P., «“Ethnic” statistics and data protection in the Council of Europe countries». Study Report. European Commission against Racism and Intolerance, November 2007, available at: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Themes/Ethnic_statistics_and_data_protection.pdf

SPITZER E., Attorney General of the State of New York, «The New York City Police Department's «Stop and Frisk» Practices: A Report to the People of the State of New York», 1999

STONE V. & PETTIGREW N., «The views of the public on stops and searches», Home Office Policing and Reducing Crime Unit, Police Research Series, Paper 129, 2000, available at: <http://www.homeoffice.gov.uk>

VAN DER TORRE E.J. AND FERWERDA H.B., «Preventief fouilleren, Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten», (Preventive searching, an analysis of the process and the external effects in ten municipalities), The Hague: Beke: Arnhem, Politie & Wetenschap, Zeist, 2005

WEITZER R, Tuch S.A., «Determinants of Public Satisfaction with the Police», 8.3 Police Quarterly (2005), available at: <http://pqx.sagepub.com>

WRENCH J., «Diversity Management and Discrimination: Immigrants and Ethnic Minorities in the EU», Ashgate, Aldershot 2007

ZERBES I., «Das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts zur Online-Durchsuchung und Online-Überwachung, Grundrechtlicher Schutz der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme - auch in Österreich», ÖJZ 2008/89

Publicações ONG

AMNESTY INTERNATIONAL (2009), «Victim or Suspect – A Question of Colour. Racist Discrimination in the Austrian Justice System». Available at: <http://www.amnesty.org>

ENAR (EUROPEAN NETWORK AGAINST RACISM), Fact sheet 40, Ethnic Profiling, June 2009, available at http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15289&la=1&langue=EN

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, «Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory», Open Society Institute, New York, 2009 available at: http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, «Addressing Ethnic Profiling by Police - A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project», Open Society Institute, New York, 2009 available at: http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, «Profiling Minorities: A study of Stop and Search Practices in Paris», Open Society Institute, New York, 2009, available at: http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, «"I can stop whoever I want" – Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary and Spain», Open Society Institute, New York, 2007, available at: http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

Instrumentos legislativos

União Europeia

EU Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Official Journal L 180, 19.7.2000, p. 22

EU Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, Official Journal L 303, 02.12.2000, p. 16

EU Directive 2004/113/EC implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services, Official Journal L 373, 21.12.2004, p. 37

EU Directive 2002/73 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions, Official Journal L 269, 5.10.2002, p. 15

EU Directive 2006/54/EC on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (Recast), Official Journal L 204 26.7.2006, p. 23

Austria

BMI, Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit, Erlass betreffend Sprachgebrauch in der Exekutive, 2002GZ 19.038/237-GD/01

Verordnung des Bundesministers für Inneres, mit der Richtlinien für das Einschreiten der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes erlassen werden (Richtlinien-Verordnung - RLV) StF: BGBl. Nr. 266/1993

Reino Unido

Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) and accompanying Codes of Practice, available at: <http://police.homeoffice.gov.uk>

The Terrorism Act 2000, available at <http://www.opsi.gov.uk>

Casos

ECtHR

Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom ECtHR App. No. 9214/80, 28 May 1985

Cissé v France (Admissibility) ECtHR App No. 51346/99, 16 January 2001

D.H. v. Czech Republic ECtHR App. No. 57325/00, 13 November 2007

Opuz v. Turkey, ECtHR App. No. 33401/02, 9 June 2009

Oršuš and Others v. Croatia ECtHR App No. 15766/03, 17 July 2008

Timishev v Russia ECtHR App. No. 55762/00, 13 December 2005

Gillan and Quinton v. United Kingdom ECtHR App. No. 4158/05, 12 January 2010

ECJ

Case 170/84 *Bilka-Kaufhaus GmbH v. Karin Weber von Hartz* [1986] ECR 1607

Case C-167/97 *Seymour-Smith and Perez* [1999] ECR I-623

Case C-256/01 *Allonby v Accrington & Rossendale College and Others* [2004] I-873

Case C- 300/06 *Voß v. Land Berlin* [2007] ECR I-10573

UN Human Rights Committee

Rosalind Williams Lecraft v Spain Comm No. 1493/2006, 30 July 2009

Nacional

Canadá

The Queen v. Campbell, Court of Quebec (Criminal Division), No. 500-01-004657-042-001, judgment of 27 January 2005, available at:
<http://www.jugements.qc.ca/>

Alemanha

BVerfGE 115,320: BVerfG 518/02 of 4 April 2006, available at:
<http://www.bundesverfassungsgericht.de>

Reino Unido

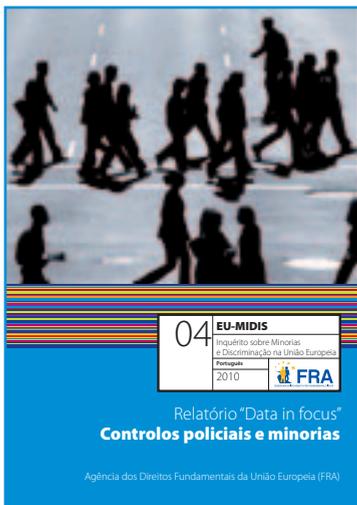
Equal Opportunities Commission v Director of Education [2001] HKLRD 690
R v Immigration Officer at Prague Airport et al, ex p. European Roma Rights Centre et al. [2004] UKHL 55
R (on the application of Gillan et al. v Commissioner of the Metropolitan Police et al. [2006] UKHL 12

O Guia para compreender e prevenir a caracterização discriminatória com base na etnia da FRA apresenta um estudo exaustivo sobre as práticas de caracterização no contexto da actuação policial, ao mesmo tempo que procura melhorar a compreensão do leitor sobre as bases teóricas e práticas deste conceito. Uma vez que esta publicação foi primordialmente concebida como um guia destinado aos quadros dirigentes dos serviços responsáveis pela aplicação da lei, confere especial atenção ao contexto das actividades policiais.

A inclusão de estudos de caso e de exemplos concretos faz com que o guia seja um recurso prático muito útil para os profissionais dos serviços policiais.

O guia explica em que circunstâncias a caracterização baseada na raça, na etnia ou na religião pode constituir uma prática discriminatória e em que circunstâncias é admissível. Analisa também os efeitos nocivos da caracterização discriminatória com base na etnia e destaca o impacto negativo dessa prática sobre uma actividade policial eficaz.

Estes dois relatórios da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) examinam questões estreitamente interligadas referentes à relação entre as actividades policiais e as minorias.



Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Para uma acção policial mais eficaz
Guia para compreender e prevenir a caracterização discriminatória com base na etnia

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia

2011 — 86 pp. — 14,8 x 21 cm

ISBN 978-92-9192-722-7

doi:10.2811/39559

Crédito da fotografia (capa): Frédéric Cirou/PhotoAlto



Serviço das Publicações

ISBN 978-929192722-7



9789291927227