



COLETÂNEA DE ARTIGOS

VIOLÊNCIA DE ESTADO

CONTROLE EXTERNO DA
ATIVIDADE POLICIAL, SOCIEDADE
E SISTEMA DE JUSTIÇA

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – 7ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

COLETÂNEA DE ARTIGOS

VIOLÊNCIA DE ESTADO

CONTROLE EXTERNO DA
ATIVIDADE POLICIAL, SOCIEDADE
E SISTEMA DE JUSTIÇA

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procurador-Geral da República
Antônio Augusto Brandão de Aras

Vice-Procurador-Geral da República
Humberto Jacques de Medeiros

Vice-Procurador-Geral Eleitoral
Renato Brill de Goes

Ouvidor-Geral do Ministério Público Federal
Brasilino Pereira dos Santos

Corregedora-Geral
Elizeta Maria de Paiva Ramos

Secretária-Geral
Eliana Péres Torelly de Carvalho



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
7ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MPF

COLETÂNEA DE ARTIGOS

VIOLÊNCIA DE ESTADO

CONTROLE EXTERNO DA
ATIVIDADE POLICIAL, SOCIEDADE
E SISTEMA DE JUSTIÇA

BRASÍLIA - DF
MPF
2020

B823c

Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 7.

Coletânea de artigos : violência de Estado : controle externo da atividade policial, sociedade e sistema de justiça / 7ª Câmara de Coordenação e Revisão. - Brasília : MPF, 2020. 340 p. : il., fots., gráfs. color.

Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr7/atos-e-publicacoes>.

ISBN 978-65-992597-2-2

1. Violência policial - Brasil. 2. Polícia - controle - Brasil. 3. Autoridade policial - Brasil. 4. Abuso de autoridade - Brasil. 5. Desacato à autoridade - Brasil. 6. Sistema judiciário - Brasil. 7. Direitos humanos - Brasil. 8. Acesso à justiça - Brasil. 9. Racismo - Brasil. 10. Ministério público - competência - Brasil. I. Título.

CDD 363.232

Elaborado por Juliana de Araújo Freitas Leão - CRBI/2596

COORDENAÇÃO, ELABORAÇÃO E ORGANIZAÇÃO
7ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF

PLANEJAMENTO VISUAL E DIAGRAMAÇÃO
Marina Cavalcanti (Secom / PGR)

REVISÃO DE TEXTO
Ana Paula Rodrigues de Azevedo
(Secom / PGR)
Fernanda Gomes Teixeira de Souza
(Secom / PGR)

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA
Coordenadoria de Biblioteca e Pesquisa (Cobip)

Procuradoria-Geral da República
SAF Sul Quadra 4 Conj. C
CEP 70050-900 Brasília - DF
Telefone: (61) 3105-5100
www.mpf.mp.br/pgr

SUMÁRIO

Apresentação.....	7
1 Cidadania, violência policial e o papel do Ministério Público no controle externo da atividade policial.....	8
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Mariana Py Muniz Cappellari	
2 A importância da desmilitarização brasileira na busca de uma sociedade mais pacífica	35
Thainara de Moura Macedo	
3 Necropolítica à brasileira e Estado de Exceção: letalidade policial na contramão dos direitos humanos.....	47
André Luiz Pereira Spinieli	
4 Na busca de uma polícia mais eficaz	67
Monique Cheker	
5 Sobre o controle externo da atividade policial/militar pela DPERJ em conjunto com profissionais da área da saúde mental	82
Guilherme Ramos Hamer Gomes, Renata Costa-Moura	
6 Violência de Estado: Controle Externo da Atividade Policial, Sociedade e Sistema de Justiça.....	102
Caio Oliveira dos Santos	
7 O controle externo da atividade policial em face da Nova Lei de Abuso de Autoridade: enfoque específico sobre o conflito institucional político-jurídico	122
Nael Neri de Souza Júnior	
8 Operações policiais no Rio de Janeiro: quantificando as incursões armadas em favelas	139
Daniel Veloso Hirata, Carolina Christoph Grillo	

9	A Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária e a necessidade urgente de controle externo e popular.....	165
	Lucas Mauricio Silva	
10	Racismo, seletividade penal e genocídio negro no Brasil.....	180
	Laís Gabrielle Batista da Silva	
11	Violência policial, racismo institucional e o genocídio da juventude negra: “Chacina do Cabula”, um caso paradigmático.....	195
	Paula Ramaiane Mota Pereira	
12	O banzo persiste: políticas da inimizade de Achille Mbembe e o mapa da violência no Brasil 2019.....	209
	Marcos da Silva e Silva	
13	Direitos humanos dos policiais.....	223
	Andressa Mirelli Monçale , Deivisson dos Santos Costa	
14	Super-representação dos Kaiowá e Guarani no Sistema Penitenciário: um pedaço da Austrália em Mato Grosso do Sul	255
	Karla Mendes, Marco Antonio Delfino de Almeida	
15	Crime de desacato: compatibilidade com a CADH e com a CF/1988.....	284
	Ivan Cláudio Garcia Marx, Letícia Santin Garcia Marx	
16	(Não) Acesso à justiça nos casos de indenização dos familiares das vítimas do Massacre do Carandiru	308
	Alice Pereira Kok, Aline Herscovici, Constanza Bodini, Laurianne-Marie Schippers, Letícia Kaplan, Luca Codazzi Corrêa de Mendonça, Marcella Penhalber, Maria Cecilia de Araujo Asperti, Melissa Marien Marques, Paula Gouvêa Barbosa, Rafaella Coutinho Monesi	

APRESENTAÇÃO

São muitos os desafios que a Constituição Federal de 1988 trouxe para o Ministério Público brasileiro. A ampliação de seu leque de atuação, para muito além das atividades clássicas (a persecução penal e a proteção de órfãos e viúvos), fez com que a Instituição passasse a compor o cotidiano da vida da população, na busca por mais pão e por mais dignidade.

Entre tantas atribuições, atrevo-me a afirmar que o controle externo da atividade policial e a fiscalização dos locais de privação de liberdade constituem-se as duas atribuições menos realizadas ao longo das últimas três décadas. Portanto, são a principal dívida do Ministério Público com o povo brasileiro.

Essa dívida com a população brasileira vem se ampliando, especialmente após a recente instituição do Sistema Único de Segurança Pública. Não se trata “apenas” do controle das polícias, e sim de pensar e contribuir para a formulação de políticas de segurança pública que estejam sintonizadas com a Constituição da República, com os tratados internacionais de Direitos Humanos e com a legislação. Hoje, sem dúvida, é tempo de se reafirmar que segurança pública não se esgota em mais polícia e mais presídios, mas se trata do direito humano à paz, o que exige uma percepção ampliada.

O presente livro, *Violência de Estado, Polícia e Direitos Humanos*, iniciativa da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, é uma tentativa de apresentar abordagens plurais sobre tão desafiante temática, na certeza de que, nas palavras de Guimarães Rosa, “vivendo se aprende, mas o que se aprende mais é fazer novas e maiores perguntas”.

Domingos Sávio Dresch da Silveira,

Subprocurador-Geral da República,

Coordenador da Câmara na Gestão 2018/2020,

Coordenador da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF

1 Cidadania, violência policial e o papel do Ministério Público no controle externo da atividade policial

*Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo¹,
Mariana Py Muniz Cappellari²*

Resumo: Pretende-se uma reflexão que aproxime o recorte da violência policial como mecanismo não apenas de controle da população, mas como instrumento de mitigação de uma cidadania que carece de plenitude em solo brasileiro. Trabalhar-se-á com a ideia de cidadania de Carvalho (2004) e seu percurso no Brasil, além dos aportes de Souki (2006) e Neves (2006). Adentraremos na esfera da violência policial, com embasamento em Holloway (1997) e Costa (2004), para discutir como a dialética repressão e resistência irá impactar a formação da instituição e de seus procedimentos. Por fim, relacionar-se-á o papel do Ministério Público no controle externo da atividade policial e a sua importância à efetivação da cidadania no Brasil.

Palavras-chave: Violência Policial. Cidadania. Democracia. Ministério Público

Abstract: It is intended a reflection that approaches the cut of police violence as a mechanism not only for controlling the population, but as an instrument to mitigate a citizenship that lacks fullness in Brazilian soil. The idea of citizenship of Carvalho (2004) and his course in Brazil, in addition to the contributions of Souki (2006) and Neves (2006), will be worked on. We will enter the sphere of police violence, based on Holloway (1997), who through the dialectic repression and resistance will catalyze the formation of the institution and its procedures, as well as through Costa (2004). Finally, the role of the Public Prosecutor in external control of police activity and its importance to the effectiveness of citizenship in Brazil will be related.

Keywords: Police Violence. Citizenship. Democracy. Public Ministry.

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

De acordo com José Murilo de Carvalho (2004), o fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido, uma vez que o exercício de certos direitos não gera automaticamente o gozo de outros, razão pela qual a cidadania inclui várias dimensões. Assim, uma chamada cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, na sua visão, trata-se de um ideal desenvolvido no Ocidente e, talvez, inatingível.

1 Doutor em Sociologia pela UFRGS. Professor titular da Escola de Direito da PUCRS e pesquisador nível ID do CNPq. E-mail para contato: rodrigo.azevedo@pucrs.br.

2 Doutoranda em Ciências Sociais pela PUCRS. Mestra em Ciências Criminais pela PUCRS (2013). Defensora pública do estado do Rio Grande do Sul. Professora de Direito Penal e de Processo Penal da Fundação Escola Superior da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (Fesdep). E-mail para contato: mpymuniz@hotmail.com.

Especificamente no caso brasileiro, a cidadania vem sendo construída num longo caminho que não pode se dissociar da sua história, bem como da sua estrutura enquanto sociedade, que, desde a Colônia, traz uma base escravocrata, patrimonialista e elitista.

A importância de T. H. Marshall ao analisar o processo de cidadania na Inglaterra, distinguindo as várias dimensões desta em direitos civis, políticos e sociais, ainda que se dê num percurso inverso no Brasil, está em identificar a ausência da noção de responsabilidade social entre as elites, conforme bem refere Souki (2006).

Aliás, é Souki (2006) quem deixa claro que o conceito de cidadania muitas vezes se confunde com o de atividade política, quando, na verdade, cidadania, segundo a autora, é fundamentalmente um método de inclusão social. Daí por que a sua discussão encontra grandes óbices no caso brasileiro, quando se reconhece a dimensão da desigualdade social em nossa estrutura social.

Nesse ponto, portanto, cidadania e violência policial se encontram mais próximas do que se supõe. O nascimento da instituição policial moderna, quicá e de forma *sui generis*, no caso brasileiro, revela-nos a transição de um controle sobre o comportamento das pessoas exercido por hierarquias privadas para o exercício moderno de poder exercido por instituições públicas, tal como a polícia (HOLLOWAY, 1997).

No âmbito dos processos de modernização do Estado brasileiro, Holloway (1997) ressalta o grande interesse da elite política brasileira no policiamento inicialmente desenvolvido na capital da nação, à época da sua pesquisa, século XIX, a cidade do Rio de Janeiro, cujos representantes estariam envolvidos na formulação de uma resposta institucional à ameaça que representavam as “classes perigosas”.

Desenha-se, assim, o controle da população por meio da mão repressiva estatal. A utilização da força e da violência, por meio da instituição policial, para a manutenção de um *status quo*, que reforça a condição de uma elite, sobreintegrada, na visão de Neves (2006), em detrimento dos subintegrados, divisão que tem por finalidade dar significado à inexistência de cidadania como mecanismo de integração jurídico-política igualitária da população em nossa sociedade.

Assim, seguindo o percurso teórico que vai do debate sobre cidadania em José Murilo de Carvalho (2004), a sua evolução e o seu percurso no Brasil, sem e os aportes fornecidos por Souki (2006) e Neves (2006), busca-se discutir a questão da violência policial, com embasamento em Holloway (1997), que por meio da dialética repressão e resistência irá catalisar a formação da instituição e de seus procedimentos, bem como com embasamento em Costa (2004), que tenciona polícia, controle social e democracia.

Com isso, esperamos contribuir para uma reflexão que aproxime o recorte e a utilização da violência policial como mecanismo não apenas de controle da população e de comporta-

mentos, mas como instrumento de mitigação de uma cidadania que carece de plenitude em solo brasileiro. Talvez Carvalho (2004) tenha razão – uma cidadania plena é inatingível, mas, talvez, o cotejo e a reflexão também deem conta de uma governamentalidade que corresponde ao conjunto de procedimentos, instituições, cálculos e estratégias que tem como alvo a população e que possui como forma de saber a economia política e os dispositivos de segurança como instrumental técnico (GLOECKNER, 2017).

Ao final, destacar-se-á a importância do papel do Ministério Público no controle externo da atividade policial, bem como se relacionará a sua atuação efetiva nesse ponto à contribuição que pode dar ao processo de efetivação da cidadania no Brasil.

1.2 A CIDADANIA NO BRASIL

Carvalho (2004) sustenta que se tornou costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais, considerando-se cidadão pleno aquele que fosse titular dos três direitos; cidadão incompleto aquele que possuísse apenas alguns dos direitos; e não cidadão aquele que não se beneficiasse de nenhum desses direitos.

Segundo o autor, é possível haver direitos civis sem direitos políticos, mas o contrário não é viável, assim como em tese os direitos sociais podem existir sem os direitos civis e, certamente, sem os direitos políticos, mas na ausência desses direitos, o seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários.

De acordo com Carvalho (2004), o autor que criou a distinção entre as várias dimensões de cidadania, T. A. Marshall, sugeriu que a cidadania na Inglaterra se desenvolveu com muita lentidão. O surgimento sequencial dos direitos civis, no século XVIII, dos direitos políticos no século XIX e dos direitos sociais no século XX, conforme Marshall indica que a própria cidadania é um fenômeno histórico. O ponto de chegada, que seria um ideal de cidadania plena, no caso brasileiro, no entanto, descola-se do modelo inglês, que nos serve apenas para comparação, na medida em que no nosso caso temos uma inversão na sequência em que os direitos foram adquiridos, carecendo, ainda, de verdadeira plenitude.

Para Beckman e Erman (2012), a cidadania tem comumente a forma imediata de se pensá-la enquanto juridicamente, ou seja, associada a um estatuto jurídico distinto e a formas de proteção jurídica. No entanto, a cidadania muitas vezes é entendida em termos de identidade coletiva, nacional, cultural, política, expressando um sentimento de pertencimento, ainda que o estatuto da cidadania e seus direitos e deveres sejam tipicamente considerados de forma individual.

Carvalho (2004), assim, destaca outro aspecto importante da natureza histórica da cidadania, que é o fato de esta ter se desenvolvido no interior do chamado Estado-nação,

o que revela que a construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação, sendo que as pessoas se tornavam cidadãs na medida em que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado. A formação de uma identidade nacional e a lealdade ao Estado, a qual depende do grau de participação política, são essenciais a um Estado-nação, e a sua formação, portanto, condiciona a construção da cidadania, daí por que os caminhos seguidos pelo Brasil, nesse ponto, são tortuosos.

Carvalho (2004), então, fala sobre os primeiros passos da cidadania brasileira, compreendendo um período que abrange os anos de 1822 até 1930, ou seja, desde a independência do país até o final da primeira República. A única alteração importante nesse período no que se refere à cidadania foi a abolição da escravidão em 1888, a qual tratou de estender os direitos civis aos ex-escravos, mas de uma forma meramente formal e não efetiva.

Herdamos do período colonial uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária e um Estado absolutista, sendo que mesmo à época da independência não havia cidadãos brasileiros, tampouco uma pátria brasileira. Até porque a principal característica política da independência brasileira foi a negociação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a monarquia inglesa, com a manutenção da economia escravista, a qual, por certo, implicava grandes limitações aos direitos civis. A forma mais intensa de envolvimento, de acordo com Carvalho (2004), e de criação de uma identidade nacional se deu por meio da guerra contra o Paraguai.

A nossa primeira República trouxe o coronelismo, acentuando e reforçando o passado escravocrata e a grande propriedade rural, daí o fato de chamar-se de República do Café com Leite. A presença do governo já na primeira República se dava por meio da polícia, seja na relação patrões e empregados, com o surgimento de uma classe operária, seja na resolução das questões sociais, uma vez que se falar em direitos sociais seria difícil, na medida em que os direitos civis e políticos se mostravam tão precários (CARVALHO, 2004).

No entanto, Carvalho (2004) trabalha com um conceito de cidadania negativa para esse período, na medida em que até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado, a participação política era limitada a pequenos grupos e a relação da maioria da população com o governo era de suspeita, de desconfiança.

A marcha acelerada, por sua vez, veio no período que compreende os anos de 1930 a 1964, quando houve uma aceleração nas mudanças sociais e políticas do país. O maior avanço se deu no âmbito dos direitos sociais, em verdadeira inversão da proposta de Marshall, pois o progresso dos direitos civis se dava lentamente, tornando-se mais complexa ainda a marcha dos direitos políticos.

De acordo com o autor, a antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania, assim, construía-se de uma forma passiva e receptora, antes de ser ativa e reivindicadora (CARVALHO, 2004).

No período de 1964 a 1985, demos um passo atrás e um passo adiante, eis que 1964 repetiu um regime ditatorial, como em 1937, com restrição dos direitos civis e políticos por meio da violência, mas pela ênfase dada aos direitos sociais (limitados), estendidos aos trabalhadores rurais, e pela forte atuação do Estado na promoção do desenvolvimento econômico (CARVALHO, 2004).

Um passo adiante veio com a costura de uma abertura política e com o processo de redemocratização do país. Entretanto, as marcas deixadas pelo passado nos diziam que o autoritarismo brasileiro posterior aos anos 1930 sempre teria procurado compensar a falta de liberdade política e de restrição aos direitos civis com o paternalismo social. A abertura restituiu os direitos, mas estes continuaram beneficiando apenas uma parcela reduzida da população – os mais ricos e os mais educados (CARVALHO, 2004).

Carvalho (2004) enfatiza que, após a redemocratização, a democracia política não resolveu os problemas econômicos mais sérios, como a desigualdade e o desemprego. Por outro lado, há um agravamento da situação dos direitos civis no que se refere à segurança individual, colocando a estabilidade democrática em perigo.

Há uma grande expansão dos direitos políticos, mas uma evidente ameaça aos direitos sociais. Os direitos civis apresentam as maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias, sobretudo no que diz respeito à segurança individual, à integridade física e ao acesso à justiça.

Nesse contexto, a relação com a polícia se dá pelo temor e pela desconfiança, aliada ao descrédito com a justiça, pois, aqui, os cidadãos podem ser divididos em castas: os privilegiados, os quais estão acima da lei; os de segunda classe, os quais estão sujeitos aos rigores e aos benefícios da lei; e os de terceira classe, essa última parte apenas nominalmente da comunidade política nacional, já que para eles vale apenas o Código Penal (CARVALHO, 2004).

No dizer de Neves (2006), aos chamados cidadãos subintegrados, embora lhes faltem condições reais de exercer os direitos constitucionalmente declarados, não estão liberados dos deveres e das responsabilidades do aparelho repressivo estatal, sendo integrados ao sistema jurídico, em regra, como devedores, indiciados, denunciados, réus, condenados, mas não como detentores de direitos.

Já os sobreintegrados, por sua vez, são titulares de direitos, competências, poderes e prerrogativas, mas não se subordinam regularmente à atividade punitiva do Estado no

que se refere aos deveres e às responsabilidades. Há uma instrumentalização da ordem jurídica por parte desses cidadãos no intuito de satisfação dos seus interesses.

Daí por que para Neves (2006), tanto os subcidadãos quanto os sobrecidadãos são carentes de cidadania no âmbito da análise brasileira, pois esta, como mecanismo político-jurídico de inclusão social, pressupõe igualdade não apenas em relação aos direitos, mas também a respeito dos deveres.

Souki (2006), então, na mesma linha, e, vendo a cidadania como um método de inclusão social, traz à comparação para o contexto brasileiro o trabalho de T. H. Marshall empreendido na Inglaterra, tentando identificar se as classes dominantes brasileiras, assim como as inglesas, teriam uma *rationale* em relação às desigualdades e uma compreensão da ideia de interdependência da sociedade.

Vai concluir, no entanto, pela ausência da noção de interdependência na sociedade, tanto no sentido de compartilhar interesses comuns quanto no sentido de percepção de integração na divisão do trabalho, despontando uma ausente noção, inclusive, de responsabilidade social por parte da elite brasileira.

Daí por que Carvalho (2004) conclui em relação ao percurso da cidadania brasileira que a desigualdade é a escravidão de hoje, o novo câncer que impede a constituição de uma sociedade democrática.

No entanto, não podemos deixar de pontuar, discordando em parte de Neves (2006), que os mais de trinta anos que se seguem pós-Constituição Federal de 1988, com a reintrodução da democracia no país, contribuíram para uma importante mudança cultural, e, também, para um maior reconhecimento de direitos para grupos sociais historicamente excluídos.

Talvez seja exatamente por isso que na atualidade a precarização dos serviços e das políticas inclusivas, o esvaziamento de direitos e a ascensão de um discurso autoritário, de ódio e que alimenta o medo, exponham tão drasticamente a limitação da construção do processo de cidadania no Brasil.

1.3 VIOLÊNCIA POLICIAL

Pretende-se chamar de violência policial aquela produzida por agentes de segurança pública do Estado. Ocorre que o conceito de violência, em si mesmo, encontra diversos matizes. Para a OMS (2016), de acordo com o *Relatório Mundial sobre Violência e Saúde*, a violência pode ser conceituada como

o uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação. (OMS, 2016, p. 5)

De acordo com Costa (2004), temos que as instituições policiais são autorizadas a usar a força, embora tenha que se diferenciar entre uso da força e violência policial, haja vista que determinada prática, ainda que tenha sido declarada legítima em algum momento, pode vir a ser interpretada como violenta e ilegal em outras épocas e sociedades. Hoje, inúmeras práticas são reconhecidas como formas de violência policial: a tortura; as detenções violentas; as mortes sob custódia; o abuso da força letal; o controle violento das manifestações públicas; as operações policiais; e a intimidação e a vingança.

O fato é que partimos do pressuposto de que a violência policial no âmbito brasileiro, contexto que nos toca, é estrutural e institucionalizada, produzindo uma cultura policial.

Holloway (1997) aduz que a história da instituição policial é a história de uma das instituições fundamentais do mundo moderno, por meio da qual o poder do Estado invadiu o espaço público para controlar e dirigir o comportamento das pessoas. As instituições policiais do tipo moderno surgem na transição do século XVIII para o século XIX, quando da difusão da ideologia liberal entre as minorias poderosas, restando a aplicação de mecanismos impessoais de coerção às maiorias impotentes.

De acordo com o mesmo autor, as instituições estatais assumem a autoridade antes exercida pelas hierarquias personalistas. No caso brasileiro, sendo bastante acentuada a escravatura, pode-se falar na transição da vontade arbitrária do soberano para procedimentos judiciais baseados nos direitos do homem/cidadão; da tortura pública para o encarceramento disciplinar como punição, tal como Foucault analisa; da criação de instituições burocráticas, como a polícia, para preencher o espaço público.

Por meio da polícia, portanto, o Estado assume a tarefa de proteger a propriedade, o que na sociedade tradicional era tarefa dos particulares, e começa a exercer o controle sobre o comportamento público, inclusive, delimitando esse comportamento a determinados espaços geográficos.

Holloway (1997), ao analisar a polícia no Rio de Janeiro, no século XIX, deixa claro que no Brasil havia uma ausência de legitimidade e consenso na sociedade e na cultura política brasileira, no que diz respeito à presença da polícia nas relações sociais e da própria lei. Ao focar a dialética repressão e resistência no Brasil, afirma que esta se relaciona com a imposição de instituições burocráticas de controle aparentemente modernas a uma sociedade carente de outros atributos fundamentais da modernidade, tal como a igualdade perante a lei.

Isso porque no Brasil o cidadão estaria sujeito a leis impessoais e ao poder brutal da polícia, que desde então discriminava sistematicamente, fortalecendo, assim, e dando continuidade às relações sociais hierárquicas tradicionais, mas agora as estendendo ao espaço público impessoal. A polícia nasce, então, para controlar o comportamento de uma categoria social vista aos olhos da elite com atributos negativos, bem como constrangê-la e delimitá-la a determinado espaço geográfico, uma vez que esta não possuía riqueza, poder ou *status*.

Ainda na visão de Holloway (1997), a introdução de modernas instituições burocráticas, tal como a polícia, colocou à disposição das elites tradicionais novos mecanismos para enfrentar as pressões de baixo, consequência do capitalismo periférico e do legado da escravidão. Para que poucos se mantivessem no poder, muitos deveriam se subordinar à sua vontade ou se manter excluídos.

A violência policial nesse contexto não era um remanescente de outras épocas, mas estava incorporada nas estruturas regulamentares de repressão. A criação da nossa polícia vem como suplementação da disciplina coercitiva tradicionalmente ministrada pelos senhores de escravos.

Holloway é preciso ao afirmar,

As modernas instituições de controle eram necessárias não apenas para preservar o *status quo*, o que em todo o caso seria impossível, mas para lidar com os efeitos sociais do colapso da velha ordem. Neste sentido, o desenvolvimento do aparato de repressão foi também progressivo e previdente. Possibilitou à elite política e econômica conservar a vantagem na guerra social, controlar os escravos e seus sucessores funcionais e manter a ralé acuada. O Brasil convive com os resultados até hoje. (HOLLOWAY, 1997, p. 264)

No mesmo sentido, Kant de Lima (1999),

A esses problemas acresce o caráter “real” da polícia brasileira, tanto militar como civil, desde D. João VI, cuja coroa enfeitada o brasão da nossa Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, até o *ethos* repressivo que permeia nossa Polícia Civil, está, sempre, a polícia, a serviço do Rei, do Estado, para conciliar forçadamente ou para reprimir conflitos e não para resolvê-los, garantindo a ordem estatal pública e não negociando e disciplinando, preventivamente, a ordem dos cidadãos. (LIMA, 1999, p. 35)

De acordo com Nascimento (2014), com o regime militar pós-64, a polícia se fortalece como braço político do Estado. A segurança pública passa a ser prioridade, reforçando o autoritarismo da polícia, especialmente na utilização da tortura contra os então inimigos políticos. Há uma manipulação da instituição, de acordo com a autora, pelo regime militar, que a utiliza para reprimir de forma violenta e arbitrária aqueles que

são contrários ao regime estabelecido. Na redemocratização, a polícia é obrigada a rediscutir sua participação na segurança pública, mas a Constituição Federal de 1988 é tímida nesse ponto.

Para Nascimento (2014), no período transcorrido entre a redemocratização do país e o início do século XXI, fica evidente o quanto a polícia ainda é vinculada a interesses políticos e particularistas, uma vez que a sua atuação ainda se mantém instável até hoje, mudando seu foco de ação de acordo com os diferentes governos e governantes.

Caruso (2004), ao estudar a construção do “fazer policial” entre as praças da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, conclui que a lógica da divisão de classes, presente na sociedade em geral, parece ser reproduzida na estrutura policial militar - a existência de formas diferenciadas de acesso à instituição, bem como o fato de que os bens culturais, sociais e econômicos ainda continuam concentrados no topo da pirâmide hierárquica que representa a dinâmica das nossas relações sociais contribuem para isso. Essa dinâmica, de acordo com a autora, remete a uma compreensão de que há uma lógica que organiza a atividade policial militar da ponta que nem sempre é compatível com o modelo democrático de polícia ostensiva, o que abre espaço para a construção de uma razão prática informada em valores que reiterem formas discriminatórias de atuação na sociedade.

Já Costa (2004) dá ênfase ao fato de que a palavra polícia deriva do termo grego *polis*, mesma origem da palavra política, razão pela qual a atividade da polícia é política, uma vez que diz respeito à forma como a autoridade coletiva exerce o seu poder. Para o autor, dado o caráter político tanto da forma de controle social quanto dos limites da atividade policial, a tensão entre lei e ordem irá variar em função das características de cada Estado e do tipo de regime político implantado. A forma de controle social e o papel das polícias dependem de fatores políticos, sociais e econômicos. Os limites da atividade policial dependerão de mecanismos institucionais de controle existentes num dado regime democrático.

No caso brasileiro, de acordo com Gonçalves (2014), a tortura enquanto prática policial parece estar associada a uma cultura de repressão que acompanha a história do nosso país desde a nossa colonização, embora a experiência passada produzida no interior de regimes autoritários, como as ditaduras, tenha sim influenciado e contaminado as instituições de segurança pública, podendo-se falar, inclusive, em uma permanência autoritária, a qual não cedeu à Constituição Federal, mormente porque inexistente uma ruptura democrática, não havendo mudança significativa nessa cultura repressiva, a qual vem validada pela sociedade no mais das vezes.

Não se desconhece, de acordo com Zaffaroni (2012), que a função policial foi inventada para colonizar, mas foi levada às cidades metropolitanas quando se decidiu controlar pela força a violência criada pela concentração urbana, isto é, segundo o autor,

"quando se optou por tratar as massas deslocadas internas, que ainda não podiam se colocar na produção pela escassa acumulação de capital primitivo, da mesma forma que os colonizados eram tratados". Daí advindo, então, o germen e a cultura autoritária, a qual não nasce, tampouco morre com a ditadura militar, muito pelo contrário.

Nesse contexto, sem dúvida, o que se explicita é a ideia de uma polícia violenta, autoritária e abusiva, que se desvela nos números anteriormente informados. Contudo, essa é apenas a superfície do problema, pois no seu âmago encontramos a naturalização por parte da sociedade e a legitimação por meio dos atores jurídicos dessa prática violenta e letal, alimentando, assim, e validando, também, essa cultura policial de tratamento desigual e violento.

Por essa razão, Zaffaroni (2012) vai nos dizer que o massacre não pode ser levado em consideração se a direção do grupo hegemônico que o impulsiona não conta com o apoio, ou, pelo menos, com a indiferença da população e com a convicção das agências executoras, nesse caso, a polícia.

Por isso também, e nessa senda, Orlando Zaccone (2015) cita o jurista e desembargador Sérgio Verani:

O aparelho repressivo-policial e o aparelho ideológico-jurídico integram-se harmoniosamente. A ação violenta e criminoso do policial encontra legitimação por meio do discurso do Delegado, por meio do discurso do Promotor, por meio do discurso do Juiz. Se as tarefas não estivessem divididas e delimitadas pela atividade funcional, não se saberia qual é a fala de um e qual é a fala de outro – porque todos têm a mesma fala, contínua e permanente. (ZACCONE, 2015, p. 5)

Não por menos, Zaccone (2015) vai dar conta de que o uso da força letal se traduz em lógica punitiva recorrente na história do Brasil, desde a colonização até hoje, como por meio da intolerância com o criminoso, definido e escolhido como delinquente, decidindo, assim, o Estado pela difusão de emergências vinculadas ao medo e ao caos, as quais, por meio dessa cultura punitiva, irão produzir e reproduzir de forma incessante a lógica do inimigo. Um ser fabricado em larga escala, conforme afirma Carlos Henrique Aguiar Serra, no prefácio da obra de Zaccone,

numa espécie de linha de montagem de longa duração, mas com sinais e códigos contemporâneos, pelo poder punitivo cuja existência, num certo sentido, somente justifica-se por esta essência punitiva que acaba inexoravelmente por despolitizar os conflitos sociais e sacralizar a punição. (SERRA, 2015, prefácio)

É evidente, portanto, que se tomarmos a afirmação de Souki (2006) de que a cidadania é um método de inclusão social, não há como dissociar o percurso de longa caminhada da cidadania no Brasil, conforme desenvolve Carvalho (2004), da repres-

são empreendida por meio da instituição policial. A manutenção das bases estruturais do passado, em muitos sentidos, é assim efetivada por meio da força e da violência, que reforçam as diferenças entre os subintegrados e os sobreintegrados, segundo Neves (2006), impedindo a construção de uma cidadania verdadeiramente plena.

1.4 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

O controle externo da atividade policial é conferido ao Ministério Público no marco da Constituição Federal de 1988, quando, então, a democracia é reintroduzida no país, e os auspícios da instauração de uma ordem jurídica democrática creditam ao sistema processual acusatório a divisão dos papéis e a necessidade de controle dos Poderes e das Instituições, por meio de um sistema de freios e contrapesos.

O Ministério Público, de acordo com o art. 127 da Constituição Federal, é alçado enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nesse cenário constitucional, delega-se ao Ministério Público a legitimidade para a defesa de direitos difusos e coletivos, em inovação legislativa, bem como se estabelece que o exercício da ação penal pública é atividade privativa do Órgão. Ou seja, ao lado do controle externo da atividade policial, a Instituição tem, assim, uma imensa ampliação no seu rol de funções, creditando-se na sua responsabilidade e na representação que daí então faria da sociedade como um todo.

Uma inovação que, no entanto, não se encontra acompanhada das expectativas geradas pelo texto constitucional, conforme veremos. De acordo com Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), as razões pelas quais se explicam essa não correspondência giram em torno da inércia interna da Instituição, deixando em segundo plano o controle externo em detrimento de outros papéis, como a titularidade da ação penal, bem como a resistência corporativa das instituições policiais diante das interferências de agências externas.

Discussão difícil de ser enfrentada, mas que passou a ser objeto de estudo e de análise das ciências sociais, nos anos 1980, contemporaneamente à Constituição Federal de 1988, foi a explosão da violência urbana no Brasil, exatamente no período de transição e de (re)introdução da democracia no país. Ao lado do crescimento da violência nas cidades, também a violência policial despontou, inclusive com o aparecimento de organizações criminosas paralelas, como os grupos de extermínio e as milícias.

Michel Misse (2008) foi quem descreveu esse fenômeno enquanto um processo social que já dura cerca de meio século aproximadamente, e ao qual denomina de “acumulação social da violência”. O que o autor chama de “acumulação social” é um complexo

de fatores, aos quais, para análise, foi necessário propor diversos conceitos que reúnem diferentes contribuições teóricas e materiais empíricos encontrados.

Assim, Misse (2008) entende que não faz sentido encerrar a construção social do crime apenas no processo de criminalização, uma vez que é preciso ir além, reconhecendo as formas concretas pelas quais as práticas e suas representações sociais combinam, em cada caso, processos de acusação e justificação, criminalização e descriminalização, incriminação e discriminação, chegando à construção da categoria de sujeição criminal, a qual articula aos mercados ilegais nas áreas de pobreza urbana, às mercadorias políticas e à violenta repressão policial a fim de compreender a acumulação social da violência no Rio de Janeiro, objeto de suas pesquisas, categoria, no entanto, que pode ser estendida a outros estados brasileiros.

O jornalista Caco Barcellos (2016), em seu livro *Rota 66: A história da polícia que mata*, em uma ampla pesquisa jornalística sobre um destacamento da Polícia Militar do estado de São Paulo, demonstrou que somente até o ano de 1975 o saldo de mortes produzidas pela PM no estado já havia superado o número de mortos e de desaparecidos políticos durante todo o período de 21 anos de ditadura civil-militar.

Segundo a Anistia Internacional,³ o Brasil é o país onde mais se mata no mundo, superando muitos países em situação de guerra. De acordo com a referida organização, em 2012, 56 mil pessoas foram mortas. Destas, 30 mil eram jovens entre 15 a 29 anos de idade e, desse total, 77% eram negros. Também de acordo com a mesma entidade, a Polícia Militar do Rio de Janeiro tem usado força letal de forma desnecessária, desproporcional e arbitrária, pois entre 2005 e 2014, 5.132 pessoas foram mortas por policiais em serviço na cidade do Rio de Janeiro/RJ. A maioria das vítimas era composta de jovens negros que viviam em favelas (CAPPELLARI, 2017).

Mais recentemente, o *Atlas da Violência de 2018*,⁴ uma publicação conjunta entre o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) dá conta de que, no ano de 2016, os homicídios no Brasil atingem a cifra de 62.517, em um aumento de mais de 5% em relação ao ano de 2015 e de mais de 14% em relação ao ano de 2006. De acordo com o documento, isso implica dizer que pela primeira vez na história do país superamos o patamar de 30 mortes por 100 mil habitantes (taxa igual a 30,3). E dados do último *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*⁵ estimam ao menos 4.222 mortes decorrentes de intervenções policiais no Brasil.

3 Disponível em: <http://www.anistia.org.br>. Acesso em: 4 dez. 2015.

4 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: FBSP/Ipea, 2018. Disponível em: <http://forumseguranca.org.br>. Acesso em: jun. 2018.

5 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Disponível em: <http://forumseguranca.org.br>. Acesso em: jun. 2018.

E o que já havia sido constatado pela Anistia Internacional ainda no ano de 2012, no que tange ao recorte de raça, classe e gênero da população vitimada por mortes violentas e intervenções policiais, permaneceu em constante ascensão, conforme o *Atlas da Violência de 2018* pontuou.

No ano de 2016, 33.590 jovens foram assassinados no país, mais de 7,4% em comparação com o ano de 2015, razão pela qual a taxa de homicídio de jovens por 100 mil habitantes no Brasil em 2016 remonta a 65,5%, sendo que a taxa de homicídio de negros se fixa em 40,2 e a taxa de homicídio de não negros em 16,0, o que permite pontuar que em 2016 a taxa de homicídio de negros equivale a 2,5 vezes a de não negros, sendo que entre os anos de 2006 e 2016, a taxa de homicídios de negros cresceu 23,1% enquanto a taxa de homicídios de não negros nesse mesmo período teve redução de 6,8%.

Em relação às mulheres, o *Atlas da Violência de 2018* dá conta de que as taxas de homicídio para cada grupo de 100 mil mulheres remontam a 4,5, sendo de 5,3 a taxa correspondente às mulheres negras e de 3,1 às mulheres não negras. Em 10 anos, a taxa de homicídios de mulheres negras aumentou 15,4%, enquanto entre mulheres não negras houve queda de 8%.

Já a publicação intitulada *Atlas da Violência de 2019*⁶ nos traz, consoante os dados oficiais do Sistema de Informações sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde (SIM/MS), que em 2017 houve 65.602 homicídios no Brasil, o que equivale a uma taxa de aproximadamente 31,6 mortes para cada 100 mil habitantes, tratando-se do maior nível histórico de letalidade violenta intencional no país.

A mesma publicação enfatiza que 35.783 jovens foram assassinados em 2017, o que corresponde a uma taxa de 69,9 por 100 mil jovens, havendo aumento de 6,7% com relação a 2016 e de 37,5% em relação a 2017.

Do total de mortes violentas no Brasil no ano de 2017, constatou-se que 75,5% das vítimas de homicídio eram negras. A taxa de homicídio de negros é de 43,1, enquanto a taxa de homicídio de não negros é de 16,0, ou seja, para cada indivíduo não negro vítima de homicídio, houve 2,7 negros mortos. De 2007 a 2017, a taxa de homicídio de negros cresceu 33,1% e a taxa de homicídio de não negros cresceu 3,3%.

O documento também faz referência ao aumento da violência contra a mulher, aduzindo que 4.936 mulheres foram assassinadas no ano de 2017, tratando-se do maior número em dez anos, havendo 13 vítimas por dia, sendo que 66% das vítimas nesse último ano eram negras.

6 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da Violência 2019**. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: FBSP/Ipea, 2019. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Atlas-da-Violencia-2019_05jun_versão-coletiva.pdf. Acesso em: ago. 2019.

No que diz respeito às denúncias de homicídio em relação à população LGBT, o *Atlas da Violência de 2019* aduz que foram denunciados 193 homicídios contra essa população em 2017, havendo aumento do número dessas denúncias entre 2016 e 2017 em 127%, ou seja, de 85 denúncias passamos para 193.

O último *Anuário de Segurança Pública* produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, do ano de 2019, em relação às mortes violentas intencionais no Brasil, apresentou redução de 10,8% no período de 2018, apontando para uma taxa de 27,5 mortes violentas por 100 mil habitantes, mesmo patamar do ano de 2013, num total de 57.341.

No entanto, a mesma publicação dá conta de um considerável aumento no que diz respeito à letalidade policial no mesmo ano, pois 11 a cada 100 mortes violentas intencionais foram provocadas pelas polícias, num total de 17 pessoas mortas por dia e 6.220 no ano todo de 2018. As vítimas são homens (99,3%), jovens entre 15 e 29 anos (77,9%) e negros (75,4%), seguindo-se, assim, o mesmo padrão já anteriormente apontado (FBSP, 2019).

Em relação ao estado do Rio Grande do Sul, Sudbrack (2008) salienta que as mortes violentas aumentaram desde 2005 e pontua hipóteses variadas à explicação desse aumento registrado, acentuando que o Rio Grande do Sul seria um dos estados da Federação mais armados, trazendo em sua argumentação uma vocação bélica que estaria expressa no fato de o estado ter sido o campeão de rejeição do referendo realizado em virtude do Estatuto do Desarmamento, em outubro de 2005, o qual propunha a proibição de vendas de armas e munições – 85% dos gaúchos teriam votado “não” em detrimento de 63% no restante de todo o país.

Publicação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018), especificamente em relação ao estado do Rio Grande do Sul, que compilou dados do ano de 2017, pontuou 2.865 homicídios dolosos ocorridos no estado nesse ano, bem como a morte de 135 pessoas decorrente de intervenção policial nesse mesmo período. A publicação dá conta de que, entre os anos de 2014 e 2017, 506 pessoas foram mortas em intervenções policiais no estado, havendo crescimento de 45,2% da letalidade policial, portanto, nesse mesmo período.

No âmbito do estado do Rio Grande do Sul, também, apresentam-se os dados obtidos na pesquisa realizada no Centro de Referência em Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, pelo Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC) da PUCRS (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2017).

Desde janeiro de 2014, o Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do RS passou a instaurar expedientes para apuração de casos de violação de direitos humanos, originados de diversas causas e instituições. Especificamente acerca das

denúncias recebidas sobre violência policial, foram instaurados, até junho de 2016, um total de 290 Procedimentos para Apuração de Dano Individual (Padins) (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2017).

Entre os meses de maio e agosto de 2016, foram analisados 279 desses procedimentos, instaurados durante o período de 2014 a junho de 2016 pelo Centro de Referência em Direitos Humanos (CDRH). Os Padins foram examinados e tabulados seguindo um mesmo documento-base, produzido pelos pesquisadores do GPESC; esse documento foi dividido em quatro partes: nas duas primeiras etapas, buscou-se traçar os perfis dos envolvidos na ocorrência (vítima e agressor) e, nas partes restantes, analisar o evento da violência em si - qual tipo de violência foi realizada, em que local, quais as circunstâncias - e os encaminhamentos dados após a abertura desse Padin - quais órgãos foram oficiados, se houve resposta ou se foi necessário o reenvio (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2017).

O primeiro dado analisado na pesquisa foi o número de denúncias que chegaram até o CRDH ao longo do referido período. Em 2013, houve 73 denúncias. Em 2014, ocorreu uma queda, chegando a 67 denúncias, sendo que em 2015, as denúncias aumentaram para o total de 81. O interessante é notar que, entre janeiro e junho de 2016, as denúncias de violência policial já tinham se igualado ao ano de 2015 inteiro. Ou seja, ocorreu aumento significativo em 2016, confirmado por dados mais recentes e posteriores à coleta realizada.

Na ocasião, os autores sustentaram que, apesar de não ser possível afirmar o motivo desse alto crescimento no número de denúncias, não se podia deixar de considerar que a consolidação das audiências de custódia é capaz de ter influenciado na percepção do fenômeno (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2017).

Com relação às vítimas de violência policial, 13,98% eram mulheres, e 85,30% homens. Do total das vítimas, 38,35% tinham entre 22 e 30 anos, e 13,26% possuíam até 21 anos, ou seja, mais de 50% (51,61%) das vítimas de violência policial são consideradas jovens (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2017).

Ainda sobre o perfil da população que sofreu violência policial, a pesquisa apresentou que em 12,19% não era possível detectar a faixa etária, pois tal informação não constava; 27,24% possuíam entre 31 e 45 anos; 7,53%, entre 46 e 59 anos; e 1,43% possuía 60 anos ou mais. Além disso, 43,01% trabalhavam; 9,68% não trabalhavam ou eram estudantes, enquanto 47,31% representam o montante de que não se obteve informação sobre situação laboral.

Azevedo e Nascimento (2017) apontaram a existência de uma grande porcentagem de dados que não estavam informados em nenhum momento do inquérito policial ou em nenhum trecho do próprio processo.

Ademais, ao analisarem os 279 Padins, constataram que, em relação à raça e cor, 54,84% das vítimas se autodeclararam brancas; 13,98%, negras; e 10,75%, pardas. A maioria dos sujeitos desses procedimentos era acusada de algum(ns) crime(s) e restava privada de liberdade pelo sistema de justiça penal, por via de regra, em razão de prisão em flagrante. Ao todo, seriam 24,73% autodeclarados negros ou pardos. Além disso, em 20,43% dos Padins não existia qualquer autodeclaração da pessoa envolvida na ocorrência, ou seja, novamente nota-se uma lacuna nas informações prestadas pelas instituições policiais, resultando em um número significativo de indivíduos sem suficiente descrição (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2017).

Seguindo na análise dos Padins, em relação ao perfil dos acusados, temos que 70,61% são homens, 2,51% são mulheres e existe uma porcentagem de 26,88% de gênero não informado. A Polícia Militar lidera o número de acusados de violência policial: 89,89% são vinculados a essa instituição, enquanto 6,5% são da Polícia Civil. Já 2,17% são da Guarda Municipal. O alto número de policiais militares que se envolvem com situações dessa natureza possui relação com as suas atribuições, pois é a brigada militar que realiza o policiamento ostensivo (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2017).

Quanto ao cargo desempenhado pelos agentes considerados agressores, 23,30% exercem a função de soldado, 3,23%, de sargento, 0,72%, de delegado. Em 72,76% dos casos, as funções desempenhadas pelos indicados não foram informadas em nenhuma fase do processo (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2017).

Entre os policiais acusados de violência policial, 37,99% foram declarados brancos; 11,11%, negros ou pardos; e 50,90%, ou seja, mais da metade, o dado não foi informado. Em relação à faixa etária, 22,58% possuíam entre 22 e 30 anos; 14,7% entre 31 e 45 anos; 7,17% entre 46 e 59 anos; 1,43% mais de 60 anos; e em 54,12% dos casos não havia nenhuma informação (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2017).

Com relação às circunstâncias em que ocorreu o fato violento praticado por um agente de segurança pública, 78,14% das vítimas relataram sofrer violência física; 10,39% sofreram abuso de autoridade; 6,45% alegaram tortura; 1,80% foi vítima de violência sexual; e 1,79% das violências ocasionou a morte da vítima (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2017).

No que diz respeito à origem das denúncias recebidas, a maioria - 64,26% - se deu a partir de algum setor da Defensoria Pública; 14,08% vieram a partir das audiências de custódia; 19,13%, dos plantões de delegacia; 1,44%, do Disque 100 (Disque Direitos Humanos); e 1,08%, da Câmara Municipal de Porto Alegre. Azevedo e Nascimento (2017) aduzem ser importante ressaltar que em alguns casos a vítima da agressão familiar recorre à Defensoria Pública de forma espontânea, dirigindo-se à sede do CRDH, local em que é atendida por meio do acolhimento integral - espaço multidisciplinar que reúne profissionais das áreas de psicologia, serviço social e direito, com

o fim de proporcionar um ambiente de ampla escuta à demanda e de minimização da violência.

Quanto ao informante da situação violenta, em 80,29% dos casos, é o próprio agredido que relata o evento, seja nas audiências de custódia, seja na própria Defensoria Pública, ou em outro órgão a que tiver melhor acesso; em 7,89% dos casos, é algum familiar que comunica a informação, e em 1,79% dos episódios é um amigo, vizinho ou conhecido da vítima. Em 10,04% dos casos o informante não era nem a vítima, nem familiar, amigo, vizinho ou conhecido (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2017).

Por fim, a pesquisa ainda analisa os resultados obtidos na coleta de dados acerca dos encaminhamentos dados para cada caso. Dos 279 Padins objeto da pesquisa, 73% estavam em andamento, sem solução final. 15% desses procedimentos foram encerrados devido à ausência de elementos probatórios, em regra, pela falta de informações no que diz respeito à identificação dos agentes policiais perpetradores da violência. Outros 8% corresponderam a casos em que houve ajuizamento de processo judicial, geralmente visando à indenização pelos danos causados. Somente em 4% dos casos houve arquivamento em razão de desinteresse pela parte - na verdade, o que se constatou é que essa espécie de arquivamento se dava, em regra, nas situações em que o CRDH tentava contatar a vítima, mas não lograva sucesso (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2017).

Na esfera administrativa, os órgãos que mais receberam ofícios do Centro de Referência em Direitos Humanos da DPE/RS foram as Delegacias de Polícia Civil (um total de 197 vezes de tentativa de contato), seguidas de perto pela Corregedoria-Geral da Brigada Militar e pelo Ministério Público Estadual (em ambos os órgãos, um total de 195 incidências). Outras instituições também figuraram como destinatárias dos ofícios expedidos: a Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos do estado (37), o Instituto Médico Legal (30), a Corregedoria-Geral da Polícia Civil (12) e, enfim, a Corregedoria-Geral da Guarda Municipal (4) (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2017).

De acordo com os pesquisadores (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2017), tais ofícios eram expedidos pelo CRDH no duplo intuito de: (I) relatar e informar a situação de violência sofrida por um cidadão ou cidadã, em que, no polo ativo do evento, figurava um agente da força policial; e (II) demandar uma providência do órgão responsável para que procedesse com a apuração do fato narrado e a consequente e adequada sanção dos policiais envolvidos, se necessário.

No entanto, nessa etapa da pesquisa, Azevedo e Nascimento (2017) apontam para outro obstáculo que se apresentou: a recorrente resposta deficitária, quando ao menos existia retorno do órgão oficiado. A Corregedoria-Geral da Brigada Militar - analisando-se sempre por meio do número de Padins em que houve expedição de ofício ao respectivo órgão - encaminhou resposta para 55% dos ofícios enviados. As Delegacias de Polícia Civil, guardando a mesma proporção, responderam aproximadamente a 57%

dos ofícios. Já no caso do Ministério Público – órgão destinado constitucionalmente ao controle da atividade policial, o retorno foi de apenas 14% dos ofícios.

Desses três principais órgãos (Corregedoria-Geral da Brigada Militar, Delegacias de Polícia e Ministério Público), os pesquisadores também trouxeram as mais recorrentes respostas enviadas, no que diz respeito ao seu conteúdo. Das 108 respostas da Corregedoria da Polícia Militar, a maior parte – 53,7% – foi para informar que havia sido instaurado um procedimento administrativo para investigar o fato; em 17,5% houve a negativa da ocorrência do fato narrado pela vítima (ou, nos termos dos pareceres emitidos pela Corregedoria, “inexistência de indícios de indisciplina ou de crimes de natureza militar”). A Corregedoria encaminhou a questão para outro órgão em 14,8% das ocasiões e, em 13,8%, requisitou ao CRDH o envio de mais informações (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2017).

Nas Delegacias de Polícia, por outro lado, das 113 respostas enviadas, o retorno com maior incidência era o encaminhamento para um terceiro órgão (62,8%). Informaram que estavam procedendo com a devida investigação em 23,8% dos casos. As demais respostas tiveram pouca incidência (requisitaram mais informações em 7,9% das situações e negaram a existência do fato em 6,1%). As respostas do Ministério Público foram respectivamente: encaminhamento para outro órgão (39,2%); solicitação de maiores informações (28,5%); situação em investigação (21,4%) e; negativa da existência do fato (10,7%). Deve-se ressaltar que esse percentual diz respeito a um universo de 28 retornos da Instituição (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2017).

A pesquisa de Azevedo e Nascimento (2017) indica que há uma elevação nas situações que envolvem violência policial, demonstrando que há muita precariedade na fiscalização e responsabilização dos agentes policiais. No caso do Rio Grande do Sul, os dados coletados na Defensoria apontam para baixa efetividade do órgão de controle interno (Corregedoria) e, mais ainda, do órgão de controle externo (Ministério Público), isso em um contexto de crescimento da violência policial, favorecida em alguma medida pelo discurso dos responsáveis pela segurança pública.

Entretanto, mesmo diante do incremento da violência policial, em suas mais variadas formas, embora já tenhamos ressaltado a continuidade dessa prática em solo brasileiro, dentro das suas especificidades; para além do aumento considerável da letalidade policial, conforme apontam os dados anteriormente mencionados, não se verificam profundas alterações estruturais capazes de intervir no fenômeno, diante dos instrumentos institucionais então existentes, muitos desenvolvidos posteriormente à abertura política brasileira e no seu processo de transição e redemocratização, o qual exigiria da polícia um papel diferente daquele até então adotado, de proteção dos direitos humanos fundamentais e não meramente de repressão, de combate e de manutenção da ordem.

Nesse sentido, nossa inquietação está exatamente ao se perceber que os órgãos de controle interno e externo das polícias não estão logrando desincumbir-se a contento das suas funções, promovendo, assim, a legitimação de determinadas condutas, práticas e discursos, que resultam num processo de retroalimentação de uma sensação de impunidade social, aventada nas condenações do Brasil perante, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por exemplo, quando exatamente o Estado é condenado porque falha no seu papel de investigar, de processar e de punir as graves violações de direitos humanos, como no Caso Favela Nova Brasília, primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana, cujo tema é a violência policial.

Lemgruber e Musumeci (2017), ao discutirem o controle externo das polícias, apresentando o trabalho desenvolvido pelas ouvidorias de polícia, as quais surgiram em meados dos anos 1990, exatamente pelo vácuo deixado pelo Ministério Público, a quem a Constituição Federal de 1988 conferiu o controle externo da atividade policial, trazem dados de uma pesquisa nacional realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), durante o ano de 2016.

A referida pesquisa mostrou que os próprios membros do Ministério Público avaliam como pífia sua atuação na área de controle externo da polícia, uma vez que 88% dos promotores e procuradores não veem essa atividade como prioritária para a Entidade, sendo que 70% não se envolvem nem exclusiva nem parcialmente com essa área (LEMGRUBER; MUSUMECI, 2017).

Outrossim, a pesquisa indica que 42% dos membros reconhecem que o desempenho do órgão no controle externo da polícia é ruim ou péssimo e outros 35% consideram-no apenas regular. Lemgruber e Musumeci (2017) apontam que dos 27 websites mantidos pelos Ministérios Públicos estaduais no país, quinze nem sequer mencionam essa atividade entre suas linhas de trabalho.

É nesse contexto, portanto, em que não se percebe uma atuação efetiva ao enfrentamento do quadro que anteriormente se apresentou, que Lemgruber e Musumeci (2017) problematizam a atuação das ouvidorias de polícia estaduais, apontando para o fato de que, embora se traduzam num modelo de controle externo com participação da sociedade civil, passados mais de 20 anos do seu surgimento, não se verifica que tenham preenchido as condições necessárias para o exercício efetivo do seu trabalho, uma vez que se verifica que são órgãos engessados por uma legislação que restringe excessivamente a independência e a autonomia dos ouvidores, por recursos materiais, técnicos e humanos insuficientes ou inadequados, e por falta de apoio político.

Lemgruber e Musumeci (2017) trazem uma avaliação realizada pelo CESeC em 2013, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em que se constatou que o chamado *Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia*, do ano de 2008, fruto de um convênio entre a Secretaria Es-

pecial de Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República e a União Europeia, o qual deveria orientar o apoio do Governo Federal à melhoria da atuação das ouvidorias estaduais, não foi adotado pela maior parte das entidades, assim como não promoveu avanços na garantia das condições legais e funcionais para que a melhoria pudesse de fato ocorrer.

As pesquisadoras apontam que nove unidades federativas, por exemplo, nem mesmo dispunham à época de ouvidorias de polícia, e nas UF's em que já havia, continuavam a existir graves problemas, inviabilizadores de uma ação efetiva de controle das atividades policiais. E esses problemas, de certa forma, mas em outras perspectivas, também se apresentam no controle interno da atividade policial (LEMGRUBER; MUSUMECI, 2017).

Marimon (2009), ao pesquisar a Corregedoria-Geral de Polícia Civil do Rio Grande do Sul, no período de 1999 a 2004, asseverou que a variedade de crimes denunciados e o número tímido de indiciamentos demonstraram que, por um lado, estaria em andamento um trabalho de correição mais efetivo por parte do órgão de controle interno, mas, por outro lado, ainda haveria um longo caminho a ser percorrido para se chegar a uma polícia comprometida com a sociedade, sem a sensação daquele espírito corporativista na instituição policial, que indica que com certos policiais não é possível mexer.

Marimon (2009) destacou, ao longo do seu trabalho, que a Corregedoria-Geral de Polícia Civil do Rio Grande do Sul (Cogepol) sofria interferência tanto de instituição quanto de outros setores da sociedade, observando uma interferência muito forte da Chefia de Polícia, seja de forma direta ou subliminar. Considerando que a Chefia de Polícia é uma indicação política, constatou Marimon (2009) que essa pernicioso relação hierárquica estabelecida entre a Cogepol e a Chefia de Polícia fazia com que, em determinados casos e em certos governos, questões de ordem política interna ou até casos de repercussão social elevada prejudicassem a atuação efetiva do órgão de controle interno.

Por isso, Marimon (2009) tece algumas críticas ao controle interno, tais como a suscetibilidade a pressões corporativas, a falta de autonomia e a ineficácia na investigação de casos de desvio profissional, dado que o corporativismo também dificulta a produção de provas, denotando uma relação entre vítimas com antecedentes policiais e o percentual de não indiciamentos dos policiais civis.

Em outro âmbito, Sudbrack (2008), em tese de doutorado defendida perante a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, buscou comparar as decisões proferidas pela Justiça Militar, no período de 1981 a 1996, e aquelas pronunciadas pela Justiça Comum, no interior das Varas do Tribunal do Júri em Porto Alegre/RS, no período de 1997 a 2007, no que tange aos crimes de homicídio atribuídos a policiais militares contra civis, haja vista a mudança de competência para julgamento operada nesse período pela Lei nº 9.299/1996.

A pesquisadora tinha por foco verificar se os julgamentos realizados pela Justiça Comum tinham maior ou menor rigor em relação aos julgamentos realizados pela Justiça Militar quando se tratava de homicídios praticados por policiais militares contra civis. Isso porque a hipótese do trabalho focava na legitimação da ação dos policiais por parte da Justiça Comum, gerando impunidade muito mais pelos casos apresentados a julgamento do que em relação à Justiça Militar, em que tinha por hipótese que essa impunidade, no entanto, estaria focada em uma visão que referenda a violência ilegítima praticada pelos agentes de Estado (SUDBRACK, 2008).

Embora Sudbrack (2008) tenha se detido sobre processos judiciais concluídos, ao longo do seu trabalho a pesquisadora deixou clara a importância dos inquéritos arquivados, uma vez existentes nestes um número significativo de feitos nos quais o Ministério Público teria solicitado pelo arquivamento, sendo valioso conhecer os motivos invocados pelos promotores de Justiça a tanto.

Isso porque a pesquisa dá conta de que a conduta desviada dos réus policiais militares acaba sendo, no mínimo, tolerada pelos julgadores e pela população, mas a conduta das vítimas estigmatizadas, sua marginalidade e história pregressa com passagens pela polícia geram uma reação social de desaprovação, a qual está substanciada nos pedidos de arquivamento formulados pelo Ministério Público, nas absolvições ou nas condenações com abrandamento de penas em determinados casos (SUDBRACK, 2008).

Zaccone (2015) já teria demonstrado quando da análise dos argumentos utilizados pelos promotores de justiça do estado do Rio de Janeiro para requerer pelo arquivamento dos chamados autos de resistência que estes acabam por operar uma máquina burocrática, a qual se resume ao relato dos policiais e que a ineficiência da máquina, em muitos pedidos, é o próprio fundamento para o arquivamento, conjuntamente com a condição da vítima. Aliás, Zaffaroni (2012) é quem nos diz que a negação da vítima é um dos tipos de técnica de neutralização absolutamente indispensável na preparação de um massacre.

De acordo com Zaccone (2015), o depoimento dos policiais, a construção do inimigo por meio da criminalização da vítima e a definição de periculosidade do local onde ocorreram os fatos são ingredientes do discurso dos promotores de justiça criminal a legitimar a força letal na cidade do Rio de Janeiro, sendo que a definição do inimigo chega a operar uma inversão na linha de investigação, passando o morto a ser o sujeito suspeito e investigado, e não os policiais.

O mesmo autor enfoca que a apreensão de armas e drogas em poder da vítima é algo que antes de caracterizar uma injusta agressão, na aplicação da excludente de ilicitude da legítima defesa, contribui para a construção imaginária de um perigo iminente, uma vez que não se produz nenhuma prova técnica da utilização do referido armamento contra os policiais (ZACCONE, 2015).

Além disso, Zaccone (2015) identifica, portanto, que a legítima defesa dos policiais necessita da desqualificação da vítima, no sentido de identificação do morto enquanto criminoso e de sua periculosidade para o meio social, quase que como para dizer que a vítima é culpada pelo desfecho da sua morte violenta, exatamente pelo que consta na sua folha de antecedentes criminais. Entretanto, esse poder de definição da legítima defesa pelo modo de vida da vítima e pelas declarações dos seus familiares acaba por estabelecer uma verdade que dispensa a produção de prova acerca da legitimidade da ação do policial. O promotor de justiça reproduz o discurso policial e o sistema de justiça como um todo legitima uma ação ilegal, reproduzindo outra violência, aquela da face invisível do controle social violento.

Barcellos (2016) constatou em seu trabalho jornalístico que os policiais militares em São Paulo reproduziam os métodos repressivos do passado, mas sem nenhum critério prévio, sendo que os arquivos da Justiça e da própria polícia provavam que as versões oficiais sobre os tiroteios em muitos casos não eram verdadeiras, pois visavam justificar as mortes como ações de legítima defesa durante o cumprimento do dever.

Talvez seja por isso que Pinheiro (1991), ao estudar o processo de transição democrática no Brasil, já tenha salientado que a violência ilegal do Estado e a impunidade da violência por parte dos cidadãos continuou depois da transição política, mascarada pela retórica democrática, dissimulando relações fundamentais de força intocadas, uma vez que as “Instituições da Violência”, no dizer de Franco Basaglia, segundo ele, continuaram a ter o mesmo papel de reprodução da dominação hierárquica em sociedades extremamente desiguais, como a brasileira.

Para Pinheiro (1991), em muitas sociedades, como a brasileira, em que as relações de poder tradicionalmente se caracterizaram pela ilegalidade e pelo arbítrio, as práticas autoritárias não são afetadas pelas mudanças institucionais, nem por eleições livres e competitivas. O legado das transições políticas, no Brasil, para o autor, seria a persistência de um nível extremamente alto de violência e de conflito violento, sem a intervenção do Poder Judiciário na sociedade, tanto que pretende elaborar o conceito de “autoritarismo socialmente implantado”, valendo-se de Guillermo O'Donnell, ou seja, daquele autoritarismo que não termina com o colapso das ditaduras, mas que sobrevive às transições e sob novos governos civis eleitos, uma vez que seus resíduos se encontram nas práticas sociais e nas ideologias.

Por isso, Pinheiro (1991) reforça que enquanto não houver um reconhecimento da localização das relações de violência, onde e como elas efetivamente ocorrem, nenhuma política de reforma será possível, porque a dissimulação é um atributo necessário das relações de poder, o que enfoca em Bourdieu, quando nos diz: “o caráter específico de toda relação de força é dissimular-se como tal, e adquirir toda a sua força porque é tão dissimulada.”.

Para o autor, o que conta para a imposição da democracia nos aparelhos da violência são as modificações nas inter-relações concretas, no que chama de “nas pontas dos

tentáculos dos aparelhos do Estado”. Pinheiro (1991) é claro em afirmar – a transição política para a democracia somente se tornará efetiva a partir da desmontagem de uma intrincada rede de microdespotismos a que estão historicamente submetidas as classes populares na sociedade brasileira.

Levando-se em conta, no entanto, o papel constitucional destinado ao Ministério Público, de instituição que tem por incumbência a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, revela-se mais do que evidente que o exercício do controle externo da atividade policial que lhe é também destinado apresenta-se enquanto instrumento crucial à efetivação do processo de cidadania do Brasil.

1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com Anitua (2008), ainda operamos com a mesma lógica que permitiu a ocorrência do genocídio, pois é essa a lógica que dita as bases de funcionamento de muitas instituições iguais na atualidade, revelando que o extermínio não foi exceção – pelo contrário, ainda se vive nesse tempo anterior a 1945, por isso Agamben teria afirmado que “Auschwitz nunca parou de acontecer”.

A temática trazida à tona aponta para isso e revela que a utilização da instituição policial não se dá apenas para o controle de determinados comportamentos e de determinada parcela da sociedade que se encontra delimitada a determinados espaços geográficos – ela mitiga, também, a construção de uma possível cidadania plena, reforçando a desigualdade e a diferença de tratamento.

Por outro lado, o papel creditado ao Ministério Público enquanto instituição que constitucionalmente tem por objetivo a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, bem como dos interesses sociais e individuais indisponíveis, de controle da atividade policial, parece-nos indissociável à redução das desigualdades e à própria efetivação da cidadania brasileira.

No entanto, o discurso que talvez opere no interior da Instituição, de certa forma, hegemônico, como nos mostraram Lemgruber e Musumeci (2017), já que seus próprios membros não veem enquanto atividade prioritária o controle externo da atividade policial, bem como de legitimação, no caso, como apontado por Zaccone (2015), é que talvez seja o maior empecilho à sua efetiva implementação.

Teremos que deixar essa questão em aberto, uma vez que precisaríamos de maior espaço e reflexão, contudo, parece-nos que o resgate da missão constitucional do Ministério Público seria um importante começo.

REFERÊNCIAS

ANISTIA INTERNACIONAL. Disponível em: <http://www.anistia.org.br>. Acesso em: 4 dez. 2015.

ANITUA, Gabriel Ignacio. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

AZEVEDO, Rodrigo G. de; NASCIMENTO, Andréa Ana do. Violência Policial e mecanismos de controle: uma análise comparada entre o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41, 2017, Caxambu. **Anais [...]** Caxambu: Anpocs, out., 2017. (GT 35 – violência, punição e desvio: reflexões teóricas e investigações empíricas).

BARCELLOS, Caco. **Rota 66**: A história da polícia que mata. 17. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

BECKMAN, L.; ERMAN, E. (org.). **Territories of citizenship**. London: Palgrave Macmillan, 2012.

CAPPELLARI, Mariana Py Muniz. O recorte da violência policial nas audiências de custódia: democracia para quem? In: AZEVEDO E SOUZA, Bernardo de; SILVEIRA, Felipe Lazzari da. (org.). **Democracia E(M) Sistema Penal**. Porto Alegre: Canal Ciências Criminais, 2017.

CARUSO, Haydée Glória Cruz. **Das Práticas e dos seus Saberes**: A Construção do “fazer policial” entre as praças da PMERJ. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: O longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a Lei e a Ordem**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Disponível em: <http://forumseguranca.org.br>. Acesso em: jun. 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: PBSP/Ipea, 2018. Disponível em: <http://forumseguranca.org.br>. Acesso em: jun. 2018.

_____. **Atlas da Violência 2019**. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: FBSP/Ipea, 2019. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Atlas-da-Violencia-2019_05jun_versão-coletiva.pdf. Acesso em: ago. 2019.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. Governamentalidade Criminal. In: SOUZA, Bernardo de Azevedo e; SILVEIRA, Felipe Lazzari da (org.). **Democracia E(M) Sistema Penal**. Porto Alegre: Canal Ciências Criminais, 2017.

GONÇALVES, Vanessa Chiari. **Tortura e Cultura Policial no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro: Repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda. Controle Externo da Polícia e o Papel do Governo Federal. In: CERQUEIRA, Daniel; FERREIRA, Helder (org.). Política nacional de segurança pública orientada para a efetividade e o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 33-37, jan./jun. 2017.

LIMA, Roberto Kant de. **A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

_____. Polícia, Justiça e Sociedade no Brasil: Uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 13, p. 23-38, nov. 1999.

_____. Administração de Conflitos, Espaço Público e Cidadania: Uma perspectiva comparada. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 1, n. 2, p. 11-16, dez. 2001.

MARIMON, Saulo Bueno. **Policiando a Polícia: A Corregedoria-Geral de Polícia Cível do Rio Grande do Sul (1999-2004)**. São Paulo: IBCCRIM, 2009.

MISSE, Michel. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. **Revista Civitas**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 371-385, set./dez. 2008.

NASCIMENTO, Andréa Ana do. **Quando um homem da lei se torna um sem-lei: os caminhos da corrupção policial**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: Uma Relação Difícil. O Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE - OMS. **Relatório Mundial sobre Violência e Saúde**. Genebra: OMS, 2002. Disponível em: <http://www.opas.org.br/wp-content/uploads/2015/09/relatorio-mundial-violencia-saude.pdf>. Acesso em: jun. 2016.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. **Revista USP**, São Paulo, n. 9, p. 45-56, maio 1991.

SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, p. 39-58, 2006.

SUDBRACK, Aline Winter. **A Violência Policial e o Poder Judiciário**: estudo sobre a (i)legitimidade da ação violenta da polícia e a impunidade. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

ZACCONE, Orlando. **Indignos de vida**. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **A palavra dos mortos**. Conferências de Criminologia Cautelar. São Paulo: Saraiva, 2012.

2 A importância da desmilitarização brasileira na busca de uma sociedade mais pacífica

Thainara de Moura Macedo¹

Resumo: O artigo tem por objetivo explicar genericamente como ocorreu o processo de militarização da polícia no Brasil, suas consequências e seus impactos em diversos direitos humanos importantes e essenciais aos cidadãos, como integridade física e liberdade individual. Espera-se, com isso, maior esclarecimento acerca da importância e da intensa necessidade da desmilitarização das PMs no Brasil.

Palavras-chave: Desmilitarização. Ditadura Militar. Polícia Militar Brasileira.

Abstract: The article aims to explain generally how the process occurred militarization of police in Brazil, their consequences and their impacts on important human rights as the physical integrity and personal liberty of every citizen occurred. It is hoped that further clarification of the importance and the intense need of the demilitarization of PMs in Brazil

Keywords: Demilitarization. Military dictatorship. Brazilian Military Police.

2.1 INTRODUÇÃO

O presente ensaio versará sobre a importância da desmilitarização da polícia brasileira, tendo em vista que, apesar do processo de redemocratização no Brasil após a ditadura militar, muitos policiais ainda agem com extrema violência, espalhando medo e insegurança por toda a sociedade. Toda a truculência e os excessos cometidos por parte da polícia tiveram seu início no golpe militar, pois aqueles que lutavam contra as imposições do Estado eram torturados e massacrados pelos agentes policiais.

Muito já se foi pensado e teorizado sobre a desmilitarização da polícia brasileira por grandes estudiosos, como José Maria Nobrega Junior, Nancy Cardia, entres outros. Estes, ao longo de suas obras, mostraram a importância de uma polícia mais cidadã, solidária e, consequentemente, menos violenta.

A elaboração deste ensaio teve como metodologia a pesquisa bibliográfica, com a utilização de fontes secundárias sobre o período do regime militar de 1964, e sobre a desmilitarização da polícia brasileira, a fim de refletir os seus impactos sociais na atualidade. Está dividido em seções que apresentam, respectivamente, a imagem da polícia aos cidadãos brasileiros, bem como seu funcionamento e suas estruturas; a ditadura militar, a tortura e seus vestígios no Brasil contemporâneo; o conceito de militarização e sua aplicação; e, finalmente, a importância da desmilitarização policial brasileira e de uma sociedade mais pacífica e igualitária.

¹ Formada em Direito pela UFBA e Bacharel em Humanidades.

A desmilitarização da polícia é necessária, pois ela visa à retirada de resquícios de um passado conturbado da história brasileira. Devolverá aos cidadãos, principalmente àqueles de classes sociais mais vulneráveis, a confiança na força policial e no Estado Democrático, e buscará uma relação mais pacífica e harmoniosa entre cidadão e policiais, bem como inibirá a tortura e a truculência por parte da PM, a fim de garantir ao cidadão o direito à sua integridade física garantido constitucionalmente.

2.2 O ESTADO E O SEU PODER DE COERÇÃO

Em seu artigo *O poder de armada do Exército brasileiro - uma análise*, Guilherme Bernardes e Marcos Aurélio Choy (2004) utilizam-se dos grandes pensadores Maquiavel e Locke para afirmar que o Estado é detentor de um poder coercitivo, lembrando que a coação pode ser entendida como a capacidade que se tem de usar a força, muito comumente a física, para que assim sejam devidamente cumpridas as normas jurídicas estabelecidas.

Existem várias maneiras possíveis de o Estado controlar o cidadão. Na Antiguidade, por exemplo, o poder do soberano era absoluto. Entretanto, com o surgimento do Estado de Direito e o princípio da legalidade, foram traçadas leis que buscavam o respeito aos direitos do cidadão e uma convivência social mais harmoniosa.

Segundo Gramsci, em um Estado parlamentar democrático, a coerção é predominantemente latente, manifestando-se ostensivamente de maneira tópica. Nos casos em que a ordem pública é violentada, esse tipo de coerção se mantém num sentido mais geral, como uma ameaça legítima. Já em períodos ditatoriais, esse poder coercitivo encontra-se em seu grau máximo, como é visto, por exemplo, com o uso da tortura.

Ainda em seu texto, Bernardes e Choy (2004) mostram que, atualmente, esse poder de coerção do Estado é exercido pela polícia, sendo impostos a ela certos limites. Dessa maneira, leis e condutas devem ser seguidas com fiscalização policial. O poder de polícia é dividido em dois - o administrativo, que tem caráter preventivo e busca evitar comportamentos individuais que prejudiquem o bem-estar coletivo e o poder de polícia judiciário, de caráter repressivo.

2.3 CONCEITO DE POLÍCIA MILITARIZADA E SUA APLICAÇÃO NO BRASIL

Ainda com base no artigo *O poder de polícia armada do Exército brasileiro - uma análise*, citado anteriormente, pode-se inferir que a Polícia Militar seria a corporação que exerce seu poder de polícia no âmbito interno das Forças Armadas, as quais têm como principal objetivo promover a segurança, a ordem e a lei, bem como se encarregar da defesa imediata de infraestruturas estratégicas, da proteção de altas individualidades militares e polícia civis.

As Forças nasceram e se consolidaram como corporações Armadas que estariam destinadas à guerra. Algumas dessas polícias possuem ainda um Código Penal diferenciado, encarregando-se da investigação de crimes militares ou de crimes comuns cometido por militares.

Nota-se que, constitucionalmente, as Polícias Militares estaduais possuem a função de realizar o policiamento ostensivo e zelar pela ordem pública. Possuem características semelhantes às verificadas no Exército, uma vez que se utilizam de quartéis, fardamentos e equipamentos militares, incluindo armas de grande poder de destruição e veículos blindados.

Quanto ao surgimento das Polícias Militares brasileiras, Bernardes e Choy (2004) afirmam que estas têm sua origem no Brasil Império, ou seja, com a chegada da Corte Portuguesa, em 1808, por meio da criação da “Guarda Real de Polícia”, subordinada ao governador das armas da corte, que era o comandante de força militar e que, por sua vez, era subordinado ao intendente-geral de polícia.

No período Brasil Império, diversos movimentos começaram a insurgir, como a Guerra do Farrapos, os quais favoreceram a criação do Corpo de Guardas Municipais Permanentes pelo então ministro da Justiça. Mas somente na República, por meio da Constituição de 1946, essa Guarda foi transformada em força policial, militarizando-se para supostamente garantir a segurança no país.

A força policial estabelece formação e ensino militarizados e toda sua estrutura capilar, com batalhões e comandos, e em 1969 passa a ser uma de suas funções a instituição da ordem pública. A Polícia Militar é independente de estado para estado, porém subordinada ao governo de seu respectivo estado. Vale lembrar que a estrutura nesses estados é igual no que se refere a suas hierarquias e divisões, em seus postos e graduações.

José Maria Pereira da Nóbrega Junior, em seu texto *A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira*, afirma que, na Constituição Federal de 1988, as cláusulas que se referem às Forças Armadas e às forças policiais permanecem iguais ao que foram no período ditatorial brasileiro. O Estado confere, então, fortes prerrogativas para os militares outorgando-lhes, de certa maneira, o poder de interferir em algumas esferas democráticas a fim de garantir a ordem no país, como se pode ver no art. 142 da CF de 1988

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

O Ministério da Defesa (MD) foi criado no Brasil em 2000 com o objetivo de colocar os assuntos militares sob influência e controle dos civis e estabelecer políticas ligadas à defesa e à segurança do país. É necessário lembrar que, apesar dos esforços constantes, o Exército, a Marinha e a Aeronáutica fazem suas negociações à revelia do Congresso e do presidente, o que mostra grandes fissuras no MD no Brasil atual.

Nóbrega ainda afirma que a Agência Nacional de Inteligência Brasileira (Abin) é outro instrumento que mostra o quanto a militarização fragiliza a democracia do país. É interessante perceber que Fernando Henrique Cardoso, ao criar a Abin, nomeou um general para coordenar a instituição, vinculando-a a um regime autoritário e extremamente militarizado, em vez de torná-la subordinada ao presidente da República, entre outros problemas observados pelo autor.

Apesar de avanços no esforço de redemocratização do Brasil após o Golpe Militar de 1964, como o direito ao voto e à liberdade de expressão, a militarização da segurança pública prejudica o avanço do processo democrático no país, pois demonstra falta de controle do civil sobre os militares e, por isso cria limitações à defesa do direito dos cidadãos brasileiros.

2.4 DITADURA MILITAR, TORTURA E SEUS VESTÍGIOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Adriana Cristina Borges, em seu texto *Tortura e violência por motivos políticos no período militar* (2008), afirma que durante o período de 1964 a 1985 foi instaurada no Brasil uma ditadura, pois em nome de uma suposta ameaça comunista e de uma proteção à segurança nacional, os militares deram um golpe e, por meio de táticas bastante repressivas, torturaram e mataram milhares de pessoas. Durante o golpe de 1964, forças que eram contra as ideias de esquerda de João Goulart, entre eles políticos e militares, derrubaram o governo e instauraram a ditadura militar. Um balanço ainda precário registra a prisão de 50 mil pessoas. Pelo menos 20 mil sofreram torturas. Além dos 320 militantes da esquerda mortos “desaparecidos”. No fim do governo Geisel existiam cerca de 10 mil exilados. As cassações atingiram 4.682 cidadãos. Foram expulsos das faculdades 243 estudantes (CHIAVENATO, 1997, p. 131).

Segundo afirma Borges (2008), quando algum cidadão era contra o regime imposto naquele período, era considerado preso político e submetido a atos de extrema violência, fosse homem, criança ou mulher – lembrando que mulheres sofriam inclusive estupros. Para controle efetivo da sociedade naquele período criou-se um esquema sofisticado de repressão, composto pelo Departamento de Ordem Política e Social (Dops), que tinha como atribuição torturar e interrogar os presos, e o Destacamento de Operações e Informações – Centro de Operação e Defesa Interna (DOI-CODI), máquina em que eram realizadas as sessões de tortura e humilhação.

Os militares, em busca de dar um caráter de lei ao seu governo repressivo, criam os Atos Institucionais e, por meio deles, fecham o Congresso, instauram a censura, restringem o voto popular, entre outros atos. Nesse processo de violação às liberdades individuais e à integridade física de inúmeros brasileiros, os militares acabaram por violar o artigo II da Declaração dos Direitos Humanos, o qual afirma que todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição, além de ferir o artigo V, que proíbe a tortura.

É importante ressaltar que o cenário político internacional vivia a Guerra Fria. Então, na tentativa de conter o comunismo na América Latina, os Estados Unidos, afirmando que por vias democráticas seria impossível conseguir o seu objetivo, deram total apoio ao regime militar, inclusive ensinando técnicas de tortura aos militares, que foram bastante utilizadas nesse período, além de intenso apoio logístico e material.

A origem dessa política pode estar no encontro entre oficiais da FEB (Força Expedicionária Brasileira) e dos Estados Unidos, na Itália, durante a Segunda Guerra Mundial. Ali os brasileiros extasiaram-se diante da eficiência do Exército norte-americano, que os supriu e orientou. Depois da guerra, os oficiais mais promissores receberam convites para frequentar escolas especiais nos Estados Unidos, onde assimilaram “ideias modernas”, mais condizentes com a realidade da Guerra Fria. (CHIAVENATO, 1997, p. 106)

Atualmente o Brasil vive um regime democrático. Entretanto ainda são perceptíveis os excessos cometidos pelas Forças Armadas do Governo, que agem com truculência, principalmente nas periferias da cidade, e que pouco possuem de cidadãs. Exemplo disso é o caso Amarildo,² que demonstra que resquícios do período ditatorial ainda permanecem.

2.4.1 Relatos e casos de tortura no período de ditadura militar no Brasil

Torturas de inúmeros tipos foram utilizadas no período da ditadura militar, entre elas choques elétricos, afogamentos, espancamentos e outras terríveis formas de agressão. A seguir serão relatados depoimentos de mulheres que foram torturadas pelos militares nos porões da ditadura. Esses depoimentos foram extraídos do livro *Direito à memória e à verdade: luta, substantivo feminino* (2010). Depoimento de Damaris Lucena, ex-militante da Vanguarda Popular Libertadora: “Estávamos na nossa casa em Atibaia. Éramos eu, meu marido e meus filhos. A polícia cercou a casa, arrebentou o portão e bateu na porta. Meu marido estava dormindo. Mandaram chamá-lo e

2 Um ajudante de pedreiro brasileiro que ficou conhecido nacionalmente por conta de seu desaparecimento, desde julho de 2013, após ter sido detido por policiais militares e conduzido à delegacia, seu desaparecimento tornou-se símbolo de casos de abuso de autoridade e violência policial.

queriam levá-lo para prestar esclarecimento, mas ele pegou um fuzil e disse que não ia. Quando ele saiu na porta, a bala já bateu no peito dele, mas ele ainda estava vivo. Quando caiu, deram trinta, quarenta balas no corpo. O último foi na cabeça. Foi aí que ele morreu, e todos os homens entraram na casa. Eles diziam: 'Mata ela e os filhos dela, mata essa puta'. Saquearam a casa toda. Lá era um aparelho, tinha todo o material da organização e muitas armas. Quando eu cheguei na delegacia, o pau comeu solto: arrancaram os meninos de mim, me jogaram no chão, pisaram em cima de mim, eu rolava no chão toda ensanguentada. Aí, começaram a vir os homens da Oban. Era soco, pontapé, batiam no meu quadril. Apanhei tanto na boca que a dentadura enganchou na gengiva. Minha boca ficou toda inchada, cheia de dentes quebrados. De madrugada, me levaram para São Paulo, para a Operação Bandeirante, onde eu fiquei 23 dias apanhando”.

Depoimento de Gilse Consenza, ex-militante da Ação Popular: “Fomos colocadas na solitária, onde ficamos por três meses, sendo tiradas apenas para sermos interrogadas sob tortura. Era choque elétrico, pau de arara, espancamento, telefone, tortura sexual. Eles usavam e abusavam. Só nos interrogavam totalmente nuas, juntando a dor da tortura física à humilhação da tortura sexual. Eles aproveitavam para manusear o corpo da gente, apagar ponta de cigarro nos seios. No meu caso, quando perceberam que nem a tortura física nem a tortura sexual me faziam falar, me entregaram para uns policiais que me levaram, à noite, de olhos vendados, para um posto policial afastado, no meio de uma estrada. Lá, eu fui torturada das sete da noite até o amanhecer, sem parar. Pau de arara até não conseguir respirar, choque elétrico, espancamento, manuseio sexual. Eles tinham um cassetete cheio de pontinhos que usavam para espancar os pés e as nádegas enquanto a gente estava naquela posição, de cabeça para baixo. Quando eu já estava muito arrebetada, um torturador me tirou do pau de arara. Eu não me aguentava em pé e caí no chão. Nesse momento, nessa situação, eu fui estuprada. Eu estava um trapo. Não parava em pé, e fui estuprada assim pelo sargento Leo, da Polícia Militar”.

Depoimento de Rioko Kayano, ex-militante do Partido Comunista do Brasil: Minha segunda prisão foi quando eu estava a caminho do Araguaia. Saí de São Paulo, de ônibus, junto com a Elza Monnerat, que era dirigente do PCdoB. Quando chegamos a Marabá, ela me levou para um hotel. Quando vimos que o Exército estava na cidade, ela me deu a instrução para voltar para São Paulo, mas foi tarde demais. O hotel já estava cercado e eu fui presa lá, onde passei a noite. Depois me levaram para o quartel e, de lá, para Belém, Brasília e São Paulo. Comecei a ser mais torturada em Brasília, no PIC [Pelotão de Investigações Criminais], porque antes eles não tinham muitas informações a meu respeito. Lá estava lotado de gente, a cela era imunda, cheia de baratas. Para o interrogatório, eu ia encapuzada, e eles gritando. E tinha pancadaria, ameaças, choque.

Após todos esses depoimentos, é perceptível que essas mulheres sofreram todo tipo de violência, o que demonstra o quão autoritário era aquele período, privando-as de um direito extremamente importante, o direito à integridade física e moral.

2.5 A IMAGEM DA POLÍCIA VISTA PELOS CIDADÃOS BRASILEIROS, SEU FUNCIONAMENTO E SUA ESTRUTURA INTERNA

A pesquisadora e socióloga da USP Nancy, em seu artigo *O medo da polícia e as graves violações dos direitos humano* (1997), demonstra que, apesar da consolidação democrática no Brasil, o comportamento violento e a truculência policial permanecem, ocasionando o medo na sociedade brasileira, o que traz, por consequência, uma descrença com relação às forças policiais.

Cardy (1997) faz um breve panorama da ditadura brasileira iniciada em 1964, apontando as práticas de tortura e as ações arbitrárias dos militares nesse período histórico, que acabavam por instaurar um sentimento de insegurança na sociedade, pois a única solução encontrada pelo Estado era utilizar-se da violência física extrema. Depois de toda essa volta ao passado, a autora afirma que apesar da redemocratização brasileira, as favelas do país ainda veem os policiais com medo, como agentes de força. Dessa maneira, não existe ainda uma relação de confiança entre cidadãos e policiais.

No capítulo intitulado “A imagem da polícia”, Cardia (1997) apresenta uma breve pesquisa feita nas mais diferentes classes. A maioria dos entrevistados acredita que a polícia brasileira trata de maneira desigual ricos e pobres; muitos afirmam terem sido maltratados pelo “braço armado do Estado”. A análise das entrevistas constatou que essa má imagem advém de três fatores: a falta de eficiência policial, o contínuo da violência policial e a falta de controle da sociedade.

Muitos entrevistados afirmam que tiveram contato em algum momento de suas vidas com policiais e que foram experiências negativas e frustrantes, pois, ao tentarem fazer denúncia, foram desencorajados e orientados a não prestarem queixa pelas autoridades policiais; outras vezes eram recebidos a gargalhadas e com certa ironia. Todos esses fatores favorecem a visão de uma polícia ineficaz, que não protege nem promove a segurança. Dessa maneira, o que a população vê é uma polícia muitas vezes despreparada.

Os entrevistados têm a percepção de que, muitas vezes, a maioria dos policiais utilizam-se de força excessiva, desrespeitam a dignidade da pessoa e discriminam alguns grupos sociais, utilizando-se de maior violência contra esses grupos. Os mais pobres seriam os grupos mais atingidos pelas forças policiais. Outro ponto importante que o artigo e a pesquisa trouxeram é a sensação de impotência que a maioria dos entrevistados sente ao sofrer abuso policial. É, de certa maneira, a falta de um mecanismo de proteção ao cidadão contra a arbitrariedade e os excessos policiais.

Dentre os 52 entrevistados 23 se referem espontaneamente ao uso de violência pela polícia contra cidadãos corretos, principalmente nas situações em que ocorrem batidas policiais: “Chegam batendo, se estiver sem documento levam em cana” (trabalhador manual não especializado 1, homem). (CARDY, 1997, p. 4)

O artigo também aborda a questão das duras repressões a manifestações, a reuniões de trabalhadores ou até a protestos, resquício ainda muito evidente da ditadura militar, o que mostra a falsa concepção de democracia vivenciada nos dias atuais. Mais adiante, na tentativa de demonstrar que o problema da truculência policial em áreas carentes não é apenas brasileiro, Cardy (1997) cita Weinberger, que expõe a mesma situação em alguns guetos da África do Sul.

Segundo Cardy (1997), de um lado a população observa a eficiência policial no que se refere ao controle de manifestações. Entretanto, em lugares mais carentes, esse controle é ineficaz, pois muitas vezes, ao tentarem recorrer do apoio policial e judicial, aqueles que necessitam são desencorajados e, ao se sentirem também rejeitados, recorrem a pequenos delinquentes da região para terem seus problemas solucionados.

Roubaram a minha casa, eu procurei a polícia (roubaram) uma televisão. E a polícia falou: 'só isso? A queixa está registrada. Se por um acaso a gente achar um neguinho com uma TV na cabeça, a gente prende'. Eu achei uma barbaridade. Eu recuperei a televisão. Mas recuperei porque onde eu moro tinha muito bandidinho [...] Sabe, quando a gente mora no bairro dessas pessoas elas não fazem nada pra gente [...] Aí eu conversei com um deles, pedi um favor pra ele. 'Ah, é então era sua? Eu vi. Pode deixar que eu trago. Aí eu recebi, ele me trouxe. Eles iam fazer um negócio com ela [...] (como avalia experiência) Eu acho que não deveria existir isso (ter que recorrer ao bandido) [...] Não mexendo com ninguém. [...] ele não deixa de ser um bandido, né? Eles não mexendo com a gente tudo bem (classe trabalhadora 4, homem). (CARDY, 1997, p. 261)

A favela é obrigada, muitas vezes, a conviver, de um lado, com os excessos da violência policial e, de outro lado, com o tráfico intenso de drogas, indicando que a sua população pouco convive com a democracia, já que tem sua liberdade de ir e vir e sua integridade física cerceadas.

2.6 A IMPORTÂNCIA DA DESMILITARIZAÇÃO POLICIAL BRASILEIRA E DE UMA SOCIEDADE MAIS PACÍFICA E IGUALITÁRIA

Em primeiro lugar, é necessário se perceber que desmilitarizar as forças policiais não visa ao desarmamento e ao enfraquecimento policial. O que se pretende é a transformação para que a polícia possa ser capaz de efetivamente cumprir a sua função na garantia dos direitos do cidadão, ou seja, a desmilitarização é compreendida como a extinção das polícias militares estaduais e a unificação policial, ampliando o processo democrático, dando mais garantia às liberdades individuais do cidadão. É importante perceber que a construção de um novo modelo policial deve acontecer em paralelo com a diminuição das desigualdades sociais que, muitas vezes, geram diversos tipos de conflitos e violência, inclusive a estatal.

Essas instituições policiais vistas na atualidade possuem batalhões instituídos sob a égide de uma hierarquia bastante rígida, com treinamento ostensivo, direcionado para o enfrentamento de guerra, e não para o policiamento cidadão.

Para Guilherme Raposo, em *Doutrina Militar e a defesa de direitos: Dilemas para redefinição do papel das polícias na nova ordem constitucional brasileira*, um dos períodos mais importantes para a militarização no Brasil foi a Era Vargas, pois foi nesse contexto histórico e com legitimação no bloqueio comunista, na ideologia nacionalista, que se estabeleceu um padrão violento e autoritário das PMs, principalmente àqueles indivíduos estereotipados. Entretanto, o auge do padrão violento policial ocorreu no período da ditadura militar, em que as polícias estaduais passaram a ser coordenadas pelo Exército com o intuito de proteção ao país de uma possível ameaça comunista, ocorrendo a implantação do sistema de DOI-CODI.

A ditadura militar acabou, porém resquícios dela, como o autoritarismo, estão ainda arraigados na sociedade atual. Segundo Silva Filho, essa herança tem extrema ligação com as políticas de “esquecimento” durante a transição para a democracia brasileira, além das poucas investigações acerca das atrocidades cometidas pelos militares no golpe militar. Ao neutralizar as ações cometidas pelas forças policiais, e não instituir uma verdadeira reforma nas suas instituições, o Brasil naturalizou a violência e permitiu a desumanização dos agentes de polícia.

Raposo infere que uma intensa sensação de insegurança tem se espalhado no Brasil, fazendo com que o tema da segurança seja uma das prioridades sociais. E, nesse contexto, a sociedade do medo é reproduzida no Brasil, influenciando no controle da criminalidade, o que legitima políticas autoritárias.

A persistência de experiências autoritárias em toda a história brasileira e o fato de o país vivenciar ainda um processo de consolidação da democracia dificultam a desmilitarização e uma possível transformação da polícia em uma instituição mais cidadã. Além disso, esse processo necessita de uma completa mudança nas instituições policiais, modificando uma estrutura que, infelizmente, está arraigada.

Após a leitura dos artigos citados, percebe-se que, ao militarizar as polícias civis, o Estado brasileiro proporcionou ao militar uma justiça própria, nas suas auditorias e tribunais de segunda instância, realizando uma sorte de justiça privilegiada, corporativa. Dessa maneira eles são julgados pelos seus próprios pares, não se submetendo à Constituição Federal, como faria qualquer outro cidadão comum. Com isso, os policiais militares sentem-se mais fortalecidos para atuarem por meio de verdadeiras operações militares, sem que sua autoridade seja questionada. Isso mostra o quanto é necessária uma desmilitarização policial para uma possível ressignificação da democracia brasileira.

É visível que a militarização policial traz inúmeros prejuízos ao Brasil. Silveira (2013), mestrando em Ciências Criminais, afirma que o processo de militarização é extremamente caro, o que acaba onerando demais os cofres públicos brasileiros, favorecendo a perda da qualidade policial.

Na verdade, além manter as polícias militares, o art. 144, agravou sobremaneira os problemas relacionados as instituições policiais brasileiras, pois, ao manter a existência de duas polícias (militar e civil), acabou onerando demasiadamente os cofres públicos que precisam sustentar uma dupla estrutura policial, ensejando também uma espécie de rivalidade entre as duas polícias e a perda de qualidade do policiamento, sendo oportuna a referência de que, um modelo de policiamento civil e unificado, seria menos violento e mais eficaz no cumprimento de suas funções. (SILVEIRA, 2013, p. 5)

Percebe-se, dessa forma, que o modelo de polícia militarizada, em vez de promover a segurança, acaba por gerar mais violência, perpetrando o discurso do autoritarismo em todas as esferas sociais, principalmente nas menos favorecidas. Podemos citar como exemplo de truculência e autoritarismo policial a atuação desproporcional nas manifestações de junho de 2016 no Brasil, mostrando um claro despreparo para lidar com a população.

2.7 CONCLUSÃO

Todos os dados apresentados neste artigo mostram que se faz necessária uma mudança na estrutura policial do Brasil, pois atualmente a militarização acabou por consolidar uma atuação muitas vezes violenta com o objetivo de controlar as classes mais pobres.

Vários casos de excessos policiais aparecem diariamente na mídia. Isso acontece principalmente pela falta de redemocratização nas instituições policiais após a ditadura militar, e é necessário que a segurança pública torne-se um direito de todos e que ela consiga promover a paz na sociedade, trazendo tranquilidade aos cidadãos.

A desmilitarização das polícias militares no Brasil é meio para a ressignificação democrática, pois a política relacionada à segurança pública deve ter como valores a garantia dos direitos humanos, a defesa da cidadania e a valorização da vida. Claro que, no contexto contemporâneo repleto de insegurança, em que o comportamento social está impregnado principalmente pelo medo do crime, essa ressignificação democrática por meio de um modelo de polícia desmilitarizada é bastante difícil, principalmente na medida em que a violência produzida pela criminalidade acaba por "legitimar" a manutenção das polícias militares e da violência inerente a esse modelo.

O papel da segurança pública é a prevenção de conflitos sociais perpassando pela ética e pela valorização dos profissionais, pautada na preservação da segurança humana por meio da construção de políticas públicas que valorizem a vida e os direitos

humanos, promovendo, assim, uma cultura de paz. Entretanto, para que isso ocorra são necessárias a desmilitarização e a integração das diversas polícias brasileiras.

REFERÊNCIAS

BORGES, Adriana Cristina. Tortura e violência por motivos políticos no Regime Militar no Brasil. In: SEPECH – SEMINÁRIOS DE PESQUISA EM CIÊNCIAS HUMANAS, 7., Londrina, 2008. **Anais [...]**. Londrina: SEPECH, 2008.

BERNARDES, Guilherme Langaro; CHOY, Marco Aurélio de Lima. O poder de polícia do Exército brasileiro: uma análise. **Revista Liderança Militar**, v. 1, n. 2, p. 239-259, 2004.

CHIAVENATO, Júlio José. **O golpe de 64 e a ditadura militar**. São Paulo: Editora Moderna, 1997.

CARDIA, Nancy. O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos. **Tempo Social**, v. 9, n. 1, p. 249-265, 1997.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira. Doutrina militar e a defesa de direitos: Dilemas para redefinição do papel das polícias na nova ordem constitucional Brasileira. In: ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., Florianópolis, 2008. **Anais [...]**. Florianópolis: CONPEDI, 2008.

MERLINO, Tatiana; OJEDA, Igor (org.). **Luta substantivo feminino: mulheres torturadas, desaparecidas e mortas na resistência à ditadura**. São Paulo: Editora Caros Amigos, 2010.

NOBREGA JUNIOR, José Maria Pereira da. A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 35, p. 119-130, 2010. ISSN 0104-4478. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000100008>.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. O anjo da história e a memória das vítimas: o caso da ditadura militar no Brasil. In: SIMPÓSIO DA CÁTEDRA UNESCO – UNISINOS – DIREITOS HUMANOS E VIOLÊNCIA, GOVERNO E GOVERNANÇA, NO PAINEL “JUSTIÇA E MEMÓRIA, O ESQUECIMENTO DAS VÍTIMAS, UMA SEGUNDA INJUSTIÇA”, 3., Porto Alegre, 2008. **Anais [...]**. Porto Alegre: Unisinos, 2008.

SILVEIRA, Felipe Lazzari. Reflexões sobre a desmilitarização e unificação das polícias brasileiras. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS CRIMINAIS DA PU-CRS, 4., Porto Alegre, 2013. **Anais [...]**. Porto Alegre: EDIPUC/RS, 2013.

3 Necropolítica à brasileira e Estado de Exceção: letalidade policial na contramão dos direitos humanos

André Luiz Pereira Spinieli¹

Resumo: Desde o ano de 2016, organismos internacionais responsáveis pela proteção dos direitos humanos têm tecido severas críticas ao Estado brasileiro e cobrado mudanças institucionais por força da formação cultural e do modelo de atuação dos órgãos de segurança pública, chamando a atenção para a cultura de violação de direitos que persiste entremeio aos agentes públicos desse ramo, visível a partir dos altos índices de letalidade policial no país. A perpetuação da violência estatal, como política de vulneração e controle dos corpos e populações, dá ensejo ao fenômeno de estado de exceção que o filósofo camaronês Achille Mbembe descreveu como necropolítica. Partindo-se dessa premissa, por intermédio de uma abordagem bibliográfica e sob o método dedutivo, o objetivo deste trabalho é apresentar reflexões acerca da possível formação de um Estado necropolítico no Brasil, em que a letalidade policial se mostra como um contrassenso em face dos esforços institucionais encetados para assegurar aos agentes um processo de aquisição da educação em direitos humanos.

Palavras-chave: Necropolítica. Letalidade policial. Violência estatal. Violação de direitos humanos.

Abstract: Since the year 2016, international organizations responsible for the protection of human rights have had severe criticisms of the Brazilian State and demanded institutional changes due to the cultural formation and the performance model of public security bodies, calling attention to the culture of violation of rights that persist among public agents in this field, visible from the high rates of police lethality in the country. The perpetuation of state violence, as a policy of vulnerability and control of bodies and populations, gives rise to the phenomenon of state of exception that the Cameroonian philosopher Achille Mbembe described as necropolitics. Based on this premise, through a bibliographic approach and under the deductive method, the objective of this work is to present reflections on the possible formation of a necropolitical State in Brazil, in which police lethality is a contradiction in the face of institutional efforts undertaken to ensure that agents acquire human rights education.

Keywords: Necropolitics. Police lethality. State violence. Violation of human rights.

3.1 INTRODUÇÃO

"A tradição dos oprimidos nos ensina que o estado de exceção em que vivemos é na verdade a regra geral. [...] O assombro com o fato de que os episódios que vivemos

1 André Luiz Pereira Spinieli é mestrando em Direito, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista (Unesp).

no século XX 'ainda' sejam possíveis, não é um assombro filosófico."

(Walter Benjamin, *Teses sobre o conceito da história*, 1940)

Referido na epígrafe, o pensador alemão Walter Benjamin aborda uma concepção de história que possibilita aos homens a compreensão sobre os problemas da vida moderna, a existência de poderes hierárquicos dos grupos hegemônicos, estatais ou não, e o firmamento da tradição dos oprimidos. Ao citar que o assombro que vivenciamos a partir das ocorrências da modernidade não é exatamente filosófico,² o pensador quer dizer que os tempos modernos são marcados por experiências capazes de amedrontar os homens e levá-los à perda da condição humana. Transplantando essa ideia para o campo dos direitos humanos, é possível dizer que este e o último século foram responsáveis por apresentar ao mundo significativas regressões em termos de conquista e efetivação prática de direitos.

Diante da observância de um quadro institucionalizado de violação dos direitos humanos no Brasil, em especial dos grupos postos à margem da sociedade e do ordenamento jurídico, hoje comumente se denuncia a existência de um estado de exceção em montagem no país, senão já em pleno vigor. Esse modelo traz para o Estado brasileiro a representação típica de uma "terra de ninguém, entre o direito público e o fato político e entre a ordem jurídica e a vida" (AGAMBEN, 2004, p. 12), consubstanciada pela projeção de um Estado essencialmente violento, em que se vigora o desrespeito aos direitos humanos e, sobretudo, pela vigência de uma política de controle sobre os corpos e as populações, a necropolítica, convertida em regime de governo.

O termo necropolítica nos remete às construções teóricas do filósofo camaronês Achille Mbembe. Diz respeito a um conjunto de mecanismos estatais que permitem decidir sobre o destino da vida do outro, uma gerência da morte, ou seja, as políticas de morticínio como estrutura de governança em países compreendidos no bloco do terceiro mundo ou dos colonizados (MBEMBE, 2018). Professor na Universidade de Johannesburgo, na África do Sul, Mbembe buscou as raízes de sua tese no pensamento desenvolvido pelo francês Michel Foucault, sobre a biopolítica como forma de operação estatal na vida individual, promovendo o controle das vontades e dos corpos.

No caso brasileiro, a ascensão de uma necropolítica, nos termos pensados pelo filósofo camaronês, pode ser verificada especialmente no campo da atuação policial. É inegável que a violência seja um dos principais problemas a serem enfrentados, dia a dia, pela população brasileira em geral, inclusive com números que ultrapassavam o marco de doze mil homicídios dolosos apenas no estado de São Paulo em 2007 (OLIVEIRA JR., 2008). Porém, a denúncia que se faz neste trabalho, com o aporte da filosofia

2 Conforme explica Bryan Magee (2001, p. 6-7), no âmbito da filosofia pura, fala-se que o ato de filosofar nasce do assombro, ou seja, a filosofia nasce a partir do instante em que o homem, deslumbrado com a natureza, os fenômenos e tudo o que lhe cerca, inclusive sua própria existência, põe-se a pensar sobre e buscar explicações racionais.

mbembeana, é que se verifica uma transmissão da violência das ruas, realizada por particulares, para o campo da estrutura administrativa estatal, revelada a partir dos assombrosos números da letalidade policial.

A estrutura da administração pública passou por severas reformas, muitas relacionadas com a formação da cultura policial, ao que se passou a introduzir nos editais de concursos públicos e nos cursos de formação tópicos de estudo voltados à compreensão dos direitos humanos enquanto aqueles considerados fundamentais para todos os seres humanos, independentemente de aspectos objetivos ou subjetivos de cada indivíduo. No entanto, o que se enxerga nas ruas, ante a apresentação dos números da letalidade policial, é uma inversão ideológica dos direitos humanos, de modo que a educação em direitos humanos promovida nas etapas formativas se torna completamente vazia.

Com base nessas premissas, quais sejam, a estrutura de violação dos direitos humanos no Brasil, as altas taxas de letalidade policial e o consequente estado necropolítico, bem como a necessidade de valorização da educação em direitos humanos no contexto da formação profissional de agentes da segurança pública, este trabalho tem por finalidade tecer reflexões e críticas a respeito da possível formação de um estado de exceção no Brasil, que leva consigo a bandeira da necropolítica, em face dos esforços institucionais em prol da educação em direitos humanos. Para tanto, o artigo é dividido em três capítulos: no primeiro instante, analisa-se a construção dos direitos humanos na realidade brasileira, de forma ampla; em segundo, são trazidos à tona os preceitos teóricos que marcam a passagem do estado de exceção – ou de sítio, nos dizeres de Albert Camus – para a necropolítica; e, por fim, verifica-se aquilo que temos chamado de *necropolítica à brasileira*, representada pelas altas taxas de letalidade policial nos últimos anos, seguida da aversão aos direitos humanos pelas forças policiais do Estado.

3.2 A CONSTRUÇÃO SOCIOJURÍDICA DOS DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Histórica e juridicamente, o Brasil constitui parte essencial da formação daquilo que se compreende atualmente por América Latina, o que nos permite identificar, de antemão, que a cultura de direitos humanos vigente no Estado brasileiro é, em grande parte, compartilhada por todos os outros países que compõem esse bloco. Assim, a historiografia latino-americana é incisiva ao apresentar a construção social e jurídica dos direitos humanos como um conjunto de regras e princípios formalmente realizados com base nas visões de mundo dos colonizadores.

Pode-se afirmar que os atores públicos, os personagens sociais e as instituições de direito no continente estão umbilicalmente vinculados ao positivismo jurídico culturalmente herdado dos metropolitanos, fadados a sempre conceber os direitos humanos sob uma estrutura de primazia da norma sobre os princípios, de produção estatal do direito em face da produção pluralista de grupos sociais, do formalismo ante o pragmatismo

e da concepção pós-violatória, como instrumento apto à expansão e continuidade da sociedade capitalista europeia nas terras do continente recém-descoberto.

O estabelecimento das bases do positivismo jurídico como lema para se pensar os direitos humanos no contexto latino-americano foi fundamental para dar força às práticas coloniais que visavam ao enfraquecimento da população, a partir do rompimento de uma cultura preexistente e própria, para inserir aos povos nativos uma cultura geral e jurídica amoldada aos cânones europeus. Valendo-se do sistema em que a *lex* sobrepuja o *jus*, o positivismo jurídico, os colonizadores impuseram um modelo já formatado de sociedade e de direito de tal maneira que a repressão cultural posta em prática transformou, de forma definitiva, a realidade latino-americana, transformando o direito plural antes existente em culturas jurídicas camponesas analfabetas, sem qualquer resquício de expressão jurídica autêntica (QUIJANO, 1992).

De forma geral, pode-se dizer que a construção jurídico-social dos direitos humanos no contexto brasileiro não foge à regra apresentada, uma vez que essa mesma proposição essencialmente formalista e positivista, que se preocupa em demasiado com as formalidades do direito e se olvida da necessidade de realização prática dos direitos postos, também se tornou parte da cultura jurídica nacional. A visão positivista, que tomou por séculos as sociedades em emergência na América Latina, expandiu suas raízes de forma mais efetiva até o surgimento das teorias críticas dos direitos humanos, na segunda metade do último século, quando parte de sua força expansiva foi retirada e se buscou novas perspectivas para resolver o problema da efetivação desses direitos.

A reflexão arquitetada sobre os direitos humanos em uma visão crítica do contexto brasileiro reclama também pensar a existência de limitações estruturais, sociais e materiais, epistemológicas e relacionais, que fundamentam uma separação mental entre a teoria e as práticas dos direitos humanos. Se, por um lado, há direitos insculpidos na Constituição Federal e em compilações legais – portanto, juridicamente formalizados –, por outro, há uma alta taxa de concretização prática desses direitos, que não se consumam, primordialmente, por motivos de carência material e falta de comprometimento político. Conforme afirma o professor David Sánchez Rubio (2015) sobre a condição dos direitos humanos em sociedades originariamente construídas pelas mãos dos colonizadores:

Por un lado, estamos de acuerdo con la importancia que tienen los derechos humanos, el efecto positivo y encantador que poseen porque simbólicamente sirven para legitimar la justicia de los estados civilizados, constitucionales y democráticos. Discursivamente casi todo el mundo está convencido de lo necesarios que son para que principios como la dignidad humana, la libertad y la igualdad sean garantizadas en cualquier comunidad que los respeta. Pero por otro lado, somos conscientes de lo difícil que resulta cumplirlos en el día a día, en la práctica y, lo que es peor, que sean

garantizados en determinados espacios sociales como puede ser el ámbito doméstico o los mundos de la producción, el trabajo y/o el mercado. (RUBIO, 2015, p. 100-101)³

Compreender o abismo existente entre teoria e prática dos direitos humanos é fator útil à quebra da crença natural veiculada sobre esses direitos, de que são universais. Quando analisados sob o prisma da história latino-americana ou brasileira, em específico, nota-se certa relativização no cumprimento constitucional dos direitos humanos, o que nos carrega para uma irremediável impossibilidade de universalização. Além do mais, outro elemento que comprova a validade do argumento de relatividade dos direitos humanos é o fato de que a gênese desses direitos no contexto brasileiro não levou em consideração, por tempo relevante, as reivindicações apresentadas por grupos social e historicamente excluídos. Logo, a capacidade de exercício pleno dos direitos humanos não pode ser considerada universal, pois, embora aplicável formalmente a todos os seres humanos indistintamente, nem todos conseguem exercitá-los na prática.

A verificação das altas taxas de inefetividade dos direitos humanos no contexto jurídico-social brasileiro nos leva ao fato de que há uma possibilidade concreta de aniquilação de anseios em termos de acesso a esses direitos. Nesse sentido, outro fator que transforma os direitos humanos em elementos dotados de notório potencial ilusório no Brasil é o fato de que os debates mais centralizados e plurais sobre a tutela e o exercício de direitos desse gênero se deram apenas em momento posterior ao estado de exceção vivido nas décadas de 1960 a 1980 no país. Assim, observam-se direitos proclamados em tratados e convenções internacionais e nas leis internas, sem que seus conteúdos sejam traduzidos para a vida prática, situação que se agrava na periferia dos Estados Democráticos de Direito. Em outros termos, há inegavelmente direitos reconhecidos formalmente, embora sonogados na vida diária (MACHADO, 2017, p. 22).

A ideia de que os direitos humanos são potenciais produtores de ilusões gerou aquilo que o professor Antônio Alberto Machado (2017, p. 21) chama de "cativeiro paradigmático", consistente no encastelamento desses direitos em uma estrutura com obstáculos de cunho teórico, político e econômico. Em primeiro lugar, como problema teórico, tem-se que a cultura de direitos humanos no Brasil é essencialmente formalista e distanciada das crises históricas que são naturais à formação do direito, o que também se aplica à educação em direitos humanos;⁴ uma vez que se apresenta como alternativa para a superação da

3 Tradução livre: "Por um lado, concordamos com a importância dos direitos humanos, o efeito positivo e encantador que eles têm por que servem simbolicamente para legitimar a justiça dos estados civilizados, constitucionais e democráticos. Discursivamente, quase todos estão convencidos do quão necessários são para que princípios como dignidade humana, liberdade e igualdade sejam garantidos em qualquer comunidade que os respeite. Mas, por outro lado, sabemos como é difícil cumpri-los no dia a dia, na prática, e, o que é pior, que eles sejam garantidos em certos espaços sociais, como na esfera doméstica ou nos mundos de produção, trabalho e/ou mercado".

4 Compreende-se por educação em direitos humanos o esforço realizado no sentido de promover uma educação que seja composta pelos princípios da permanência, da continuidade e da universalidade, e que tenha a finalidade de servir enquanto alternativa para a cultura de direitos instalada no país, transformando o modelo estático e formalista em outro, que preze pela educação em valores. Na verdade, deve-se ter claro

atual cultura de direitos no país. Na segunda posição, em relação ao aspecto político, a concepção liberal de direito e justiça não corresponde às necessidades e reivindicações das populações mais carentes de direitos efetivados. Por fim, quanto ao quesito econômico, a supressão de uma etapa voltada à tutela do bem-estar social contribuiu para a falta de distribuição de direitos, dando azo à manutenção de um sistema jurídico que realiza controle e mantém a ordem caso a caso, sem se preocupar com o perfazimento da justiça social.

Sobre o tema, já se pronunciou o professor Antônio Alberto Machado (2017):

[...] a eficácia de tais direitos passa pela superação de nossa cultura jurídica essencialmente formalista; pela reelaboração dos objetivos, fins e valores do Estado liberal; e pela redefinição das relações entre o Estado e os setores que respondem pela produção econômica na sociedade capitalista. Estes, como se vê, são desafios teóricos, mas também políticos e econômicos. Natural, pois, que o problema da efetividade/inefetividade dos direitos humanos fundamentais não seja apenas um problema de juristas, mas, também, de outros atores sociais e políticos que se movimentam no plano histórico em torno e em luta pelos valores da democracia material e da justiça distributiva. (MACHADO, 2017, p. 21)

Como se vê, a provisão de efetividade aos direitos humanos exige uma alteração na cultura jurídica brasileira. Voltando-se especificamente ao tema do trabalho, tem-se que as significativas taxas de letalidade policial no país, em contradição à educação em direitos humanos fornecida a agentes da segurança pública em nível de formação, são um retrato da cultura e do pensamento sobre direitos humanos no Brasil. O aprisionamento desses direitos realizado pela regra do formalismo impede que os sujeitos atingidos pelo ônus de promoção dos direitos humanos estejam conscientes de seus papéis sociais. Assim, a letalidade policial no Brasil, como política de Estado que vem se tornando, não seria uma constante se fosse atribuída aos direitos humanos uma perspectiva emancipatória, já que, assim, estaríamos nomeando devidamente os sujeitos participantes da relação que engloba a promoção e tutela desses direitos, ou seja, os envolvidos teriam compreensão sobre a extensão de seus direitos e deveres na ordem social.

3.3 E A VIOLÊNCIA SE INSTITUCIONALIZA...: DO ESTADO DE EXCEÇÃO À NECROPOLÍTICA

Os esforços para o desenvolvimento de um pensamento originalmente ocidental sobre o fenômeno do estado de exceção não são recentes, já que se percebe na história

que a educação em direitos humanos não está pautada em questões meramente voltadas à transmissão e à recepção de conteúdos sobre temas afins aos direitos humanos. Ao contrário, esse modelo de educação foi pensado para influenciar cidadãos, por meio da alteração de seus costumes e práticas, para a aplicação responsável de princípios e valores considerados essenciais para a vida em sociedade, dos quais se destacam a noção de justiça, de igualdade, de cooperação, de coexistência, de tolerância e de respeito à dignidade humana. Em última instância, a educação em direitos humanos tem como propósito a mudança da mentalidade cidadã, de tal forma que elimine conceitos formulados sem o aporte dos direitos humanos, dos quais resultam a não aceitação do direito à diferença, bem como preconceitos e discursos odiosos.

certa recorrência da temática no campo literário e filosófico, sobretudo no último século. Isso nos revela, desde o início, que essas teorizações não se encontram adstritas ao campo jurídico, atingindo também outras áreas do conhecimento, com mesma ou com maior intensidade. Exemplo dessa abordagem metajurídica, em áreas correlatas ao direito, é a peça teatral *Estado de sítio*, do pensador e literato franco-argelino Albert Camus (1913-1960), comumente vinculado à escola existencialista da filosofia, no final da década de 1940. Na peça, o autor aborda a transversalidade social, política, filosófica e jurídica de temas como o absurdo,⁵ a injustiça e a solidariedade.

A principal chave de leitura dessa obra camusiana são os conflitos que marcaram a história europeia em meados do século XX. Os acontecimentos dizem respeito ao envio de tropas pelo rei espanhol Afonso XIII a Marrocos, na tentativa de conquistar o controle da colônia que era partilhada com a França. No mesmo período histórico, além de a Catalunha reivindicar sua autonomia – que não foi conquistada até a contemporaneidade –, a Espanha foi vítima de um golpe militar que introduziu o general Francisco Franco, mentor do franquismo, como ditador do país. Crítico reconhecido dos movimentos totalitários que eclodiram durante sua vida, Camus procurou metaforizar os assombros da ditadura franquista com uma história sobre a cidade de Cádiz e as consequências de uma peste que surgiu sob a forma de um cometa.

Na obra camusiana, a representação alegórica da instituição de um estado de sítio tem início quando a peste, interpretada por um homem que chega à cidade de Cádiz, realiza acordos com o governo, instaura um novo regime de governo e liquida vidas. O triunfo da peste sobre o governador é explorado na passagem da peça transcrita a seguir, em fala deste último, que demonstra claramente o sentimento de absurdidade presente no pensamento filosófico de Camus, tal como as garras do totalitarismo europeu e o descaso político com a população:

Povo de Cádiz! Estou seguro de que todos compreendem que agora tudo mudou. Para o seu próprio interesse, talvez seja conveniente que eu deixe esta cidade entregue a esta nova potência que acaba de se manifestar. O acordo que firmei evitará, sem sombra de dúvida, o pior, e vocês terão, assim, a certeza de que fora dos muros há um governo que lhes poderá ser útil algum dia. Não preciso dizer que não é pela minha segurança que estou zelando, mas... (CAMUS, 2002, p. 67)

5 No âmbito do pensamento filosófico e literário de Albert Camus, o absurdismo gera o conflito na relação entre o homem revoltado e a injustiça que está ao seu redor. O sentimento do absurdo, na teoria camusiana, não pode ser encontrado no homem em si ou no mundo, mas tão somente na relação travada com o outro. Diz ele: "Tenho fundamentos para dizer, então, que o sentimento do absurdo não nasce do simples exame de um fato ou de uma sensação, mas sim da comparação entre um estado de fato e uma certa realidade, uma ação e o mundo que a supera. O absurdo é essencialmente um divórcio. Não consiste em nenhum dos elementos comparados. Nasce de sua confrontação. No plano da inteligência, posso então dizer que o absurdo não está no homem (se semelhante metáfora pudesse ter algum sentido) nem no mundo, mas na sua presença comum. Até o momento, este é o único laço que os une". (CAMUS, 2016, p. 41).

Como reflexo direto dos regimes totalitários europeus do século XX, o estado de sítio camusiano revela a miséria dos direitos humanos, que serve de premissa para a construção do pensamento do autor. O momento histórico em que Camus viveu é, indiscutivelmente, um instante de imersão do homem em um inescapável cativeiro político, jurídico e social, sob a guarda de um direito que varria para debaixo das vestes da Justiça as violações dos direitos do homem, criando um antidireito, e o afastamento da concepção civilizacional, assegurando o êxito da barbárie. Para Camus, a filosofia do absurdo é a resposta útil às manchas deixadas sobre a condição humana pelos eventos que antecederam e formularam a Segunda Guerra Mundial.

Em outro instante da história do pensamento ocidental sobre o conceito de estado de exceção, especificamente no ano de 2003, o filósofo italiano Giorgio Agamben (1942) escreve a obra que leva o título do conceito em discussão. Ao contrário do que escrevia Camus ao seu tempo, para quem o estado de exceção – ou estado de sítio, como chamou – seria um modelo transitório de governo, vencível a partir da tomada de consciência sobre o absurdo e as violações de direitos humanos, Agamben compreende que se trata de tempos permanentes, uma vez que a exceção se tornou regra. Assim, a crítica do pensador italiano recai sobre o fato de que o estado de exceção é instaurado sob a cortina de fumaça criada pela bandeira do combate ao terrorismo, e sua perpetuação se dá pela inseparabilidade entre Estado e terrorismo, uma vez que é o responsável por definir o sistema de governo.⁶

Conforme reflexão de Agamben (2004, p. 12), o direito foi incapaz de tecer uma teoria relevante sobre o estado de exceção, uma vez que concorda se tratar de um problema exclusivamente político e, nesse sentido, afirma que esse modelo de biopolítica não se constitui enquanto elemento exterior ou interior dos ordenamentos jurídicos, ao que declina que a “suspensão da norma não significa sua abolição e a zona de anomia por ela instaurada não é (ou, pelo menos, não pretende ser), destituída de relação com a ordem jurídica” (AGAMBEN, 2004, p. 39). Trata-se de uma relação de indeterminação entre o estado de exceção, como fato político, e o direito. Ainda conforme o autor, a vigência do estado de exceção leva a uma quebra da legitimidade do poder, ou seja, ainda que haja leis a serem cumpridas, não há legitimidade por parte dos governos para exigir o cumprimento delas.

O conceito de estado de exceção na filosofia política agambeniana está vinculado à necessidade, que, segundo o autor, é uma compreensão mais além, que pode ser dividida em duas facetas: de um lado, a necessidade não reconhece e, consequentemente,

6 Ao comentar a relação entre Estado e terrorismo, tal como sua inseparabilidade, Giorgio Agamben (2004, p. 14) diz que “O significado imediatamente biopolítico do estado de exceção como estrutura original em que o direito inclui em si o vivente por meio de sua própria suspensão aparece claramente na ‘military order’, promulgada pelo presidente dos Estados Unidos no dia 13 de novembro de 2001, e que autoriza a ‘indefinite detention’ e o processo perante as ‘military commissions’ (não confundir com os tribunais militares previstos pelo direito da guerra) dos não cidadãos suspeitos de envolvimento em atividades terroristas”.

não tem o dever de obedecer a qualquer lei; de outro, a necessidade é criadora de sua própria lei (AGAMBEN, 2004, p. 40-41). Desse modo, no estado em que os cidadãos são classificados como suspeitos permanentes, a regra é agir conforme o *status necessitatis*, sob a égide de uma lei à margem e às avessas da esfera legítima do Estado. Diz ele que o estado de exceção representa “um estado da lei em que esta não se aplica, mas permanece em vigor” (AGAMBEN, 2004, p. 58).

O estado de exceção realiza um divórcio entre a norma e sua aplicação, tornando-a vazia em sentido e conteúdo, de modo a tornar possível a introdução do direito em uma zona cinzenta, de anomia, para formular o controle. Esse modelo seria caracterizado, portanto, por

[...] períodos de anomia e de crise, em que se assiste a um desmoronamento das estruturas sociais normais e a uma falência dos papéis e das funções que pode chegar à completa inversão dos costumes e dos comportamentos culturalmente condicionados, assim também os períodos de luto são, frequentemente, caracterizados por uma suspensão e uma alteração de todas as relações sociais. (AGAMBEN, 2004, p. 78)

Em outros termos, trata-se da substituição velada da ordem pela desordem e da cultura pela crise. A aplicação da tese agambeniana à cultura de direitos humanos no estado de exceção introduzido no Brasil permite enxergar uma notória inversão dos valores afins a esses direitos. A cultura social não apenas vincula a tutela dos direitos humanos a situações nas quais os indivíduos supostamente não mereciam ser amparados pelo direito, sendo essa proteção normalmente organizada pela sociedade civil, por meio dos defensores de direitos humanos – também criminalizados –, ou órgãos estatais voltados especificamente a essa finalidade, como também permite a preponderância de um estado da arte em que não se é possível realizar direitos na prática, contentando-se com o formalismo.

No campo das especificidades brasileiras, a substituição da cultura jurídica pelos conflitos e pelas tensões em torno dos direitos humanos se convola em sintomas exteriores de um estado de exceção, cujo exemplo que elegemos são as taxas crescentes de homicídios praticados por militares contra civis, a chamada letalidade policial. Porém, compreende-se que o crescimento desse fenômeno está diretamente relacionado à evolução da biopolítica – que na teoria foucaultiana aparece como “um poder que gera a vida e a faz se ordenar em função de seus reclamos” (FOUCAULT, 1988, p. 128), ou seja, a política exigida pelas novas relações de produção capitalistas para controlar a vida e a morte dos indivíduos – para aquilo que se convencionou chamar de necropolítica, a política estatal da morte.

As teses foucaultianas sobre poder, disciplinas e biopoder, tal como as noções de estado de exceção e estado de sítio, as quais já comentamos, são estudadas e utilizadas na contemporaneidade pelo filósofo camaronês Achille Mbembe como base para a for-

mulação do conceito de necropolítica,⁷ a partir de uma releitura com requintes de crítica racial. Segundo afirma o autor, a morte passou a ser considerada uma efetiva política de Estado, apta a organizar as relações sociais por meio do poder e da capacidade de pronunciar quem vive e quem deve morrer. A abertura à violência estatal se dá com a formação de políticas de inimizade entre governos e populações, das quais se elegem grupos considerados inimigos, coincidentemente aqueles mais vulneráveis e postos mais à margem da sociedade.

De acordo com Achille Mbembe (2018):

Em minha argumentação, relaciono a noção de biopoder de Foucault a dois outros conceitos: o estado de exceção e o estado de sítio. Examino essas trajetórias pelas quais o estado de exceção e a relação de inimizade tornaram-se a base normativa do direito de matar. Em tais instâncias, o poder (e não necessariamente o poder estatal) continuamente se refere e apela à exceção, à emergência e a noção ficcional do inimigo. Ele também trabalha para produzir a mesma exceção, emergência e inimigo ficcional. (MBEMBE, 2018, p. 17)⁸

No pensamento de Mbembe, a necropolítica atinge seu ponto máximo quando relacionada com o racismo, pois, para ele, a seleção estatal daqueles que devem viver ou morrer é feita a partir de critérios biológicos, especialmente de raça. Em suas teses, verifica-se a existência de uma reflexão sobre o outro enquanto atentado para o progresso do poder e da vida individual dos integrantes de grupos hegemônicos, ao que ele afirma que a “eliminação biofísica reforçaria meu potencial de vida e segurança” (MBEMBE, 2018, p. 20). O outro é retirado de sua humanidade pela força da violência estatal e posto na condição de alvo, enquanto inimigo ficcional criado, promovendo os acréscimos verificáveis nos números de violência e morte como instrumento de segurança pública, ano após ano.

No Brasil, a existência de uma necropolítica tropical é denunciada a partir do estado permanente de suspensão dos direitos humanos, notadamente em face de populações

7 A comprovação dessa relação que Mbembe estabelece entre o seu novo conceito e as raízes advindas de Foucault está na seguinte passagem de uma de suas obras: “A noção de biopoder será suficiente para designar as práticas contemporâneas mediante as quais o político, sob a máscara da guerra, da resistência ou da luta contra o terror, opta pela aniquilação do inimigo como objetivo prioritário e absoluto? A guerra não constitui apenas um meio para obter a soberania, mas também um modo de exercer o direito de matar. Se imaginarmos a política como uma forma, devemos interrogar-nos: qual é o lugar reservado à vida, à morte e ao corpo humano (em particular o corpo ferido ou assassinado)?” (MBEMBE, 2017, p. 108).

8 O quadro que nos possibilita afirmar que o Brasil vive sob a égide de um estado de exceção regido pela necropolítica desde o ápice dos governos progressistas, de 2013 a 2018, nos moldes dos pensamentos de Agamben e Mbembe, é formado por dois eixos: em primeiro lugar, houve crescimento significativo no número de mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço ou fora dele, de 2013 a 2018, indo de 2.212 para 6.220 mortes (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019, p. 66); em segundo, a mudança da política brasileira para se situar às aspirações conservadoras do novo governo, que assumiu o poder em 2019, significou a eleição pública, pelo próprio presidente da República, de grupos sociais minoritários e vulneráveis, como os indígenas e quilombolas, para ostentarem a condição de impedimentos ao progresso nacional.

mais vulneráveis ou minoritárias, ocasionando uma continuidade desse modelo fora do estado da lei. O país, aqui compreendido não como Estado, mas como conjunto de cidadãos organizados politicamente, inserido no contexto latino-americano, fica impossibilitado de realizar direitos humanos desses grupos na prática, já que, além do formalismo juspositivista e dos empecilhos de ordem econômica e filosófica, encontra-se outro fator relacionado à política: o necropoder.

3.4 NECROPOLÍTICA À BRASILEIRA: DA AVERSÃO IDEOLÓGICA AOS DIREITOS HUMANOS À LETALIDADE POLICIAL

O complexo das violações de direitos humanos presente na realidade brasileira atesta a existência de inúmeros modelos, os quais partem desde um contexto teórico, baseado no não rompimento do formalismo jurídico de origem metropolitana, e vão até questões mais densas na prática, atinentes às perspectivas jurídicas propriamente ditas, como a usurpação de direitos pelo Poder Judiciário ao decidir de uma ou de outra forma, e políticas, voltadas essencialmente à adoção da necropolítica como forma de governo, como assinalado anteriormente. Nesse contexto de violações sistemáticas de direitos humanos, chama-nos a atenção as críticas lançadas em relação à atuação dos órgãos constituídos para o policiamento em geral, com destaque para a Polícia Militar, comumente relacionadas ao mau desempenho profissional e ao despreparo para lidar com situações que envolvam potencial possibilidade de, caso agir erroneamente, desrespeitar direitos.

Na realidade, verifica-se uma dupla condição da receptividade pública das ações policiais no Brasil: de um lado, nota-se um grupo de cidadãos que assinalam o apoio incondicional aos policiais, inclusive chegando ao ponto de normalizar condutas que, aos olhos de uma teoria clássica ou crítica dos direitos humanos, seriam consideradas violatórias e, portanto, inaceitáveis; de outro, movimentam-se críticas públicas às atitudes tomadas pelos policiais em ações de campo. Assimilando essa afirmação com o que o diz Agamben (1995, p. 50), a atuação em campo ou a vida prática se revela enquanto “lugar onde a mais absoluta *conditio inhumana* se realizou na terra”, ou seja, onde se verifica de fato a suspensão do estado de direitos. É inegável que os órgãos de policiamento possuem treinamento adequado nas academias de formação, sobretudo para lidar com casos excepcionais e que demandam maior controle de reação do agente público. Porém, isso ainda tem se mostrado insuficiente para retardar determinados acontecimentos.

Para além de um treinamento que deveria ser permanente, as instituições responsáveis pela segurança pública têm investido em princípios de educação em direitos humanos para seus agentes na tentativa da formação de uma cultura de paz. Como meta do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), há diretrizes relacionadas à necessidade de desenvolvimento de uma cultura social de observância e promoção dos direitos humanos nas diversas áreas de atuação, o que inclui agentes da segurança pública, como responsáveis pela execução de ações *interna corporis* que vi-

sem educar em métodos que transformem esses funcionários em verdadeiros promotores-defensores dos direitos humanos. Porém, ainda que haja esforços notórios nesse sentido, que estão basicamente voltados à inclusão da disciplina direitos humanos nos editais de concursos públicos e nos cursos de formação pós-aprovação, há uma "posição de educação verticalizada, fundada numa autoridade externa que determina o que deverá ser ensinado em seus currículos" (ALVES, 2015, p. 422), que deságua na colocação dos agentes de segurança pública fora do processo emancipatório dos direitos humanos, ou seja, os sujeitos envolvidos nessa dialética não têm compreensão clara sobre suas funções.

Isso nos revela que as políticas educacionais em direitos humanos implantadas no âmbito das instituições de segurança pública brasileiras possuem uma específica escolha de temas, cujo papel central é fomentar a discussão teórica e a posterior aplicação prática do conteúdo absorvido. Como amostra para uma breve análise crítica, valendo-se do período de 2006 a 2009, pinçamos o conteúdo programático da disciplina "direitos humanos", do Curso de Formação de Oficiais, vinculado à Academia de Polícia Militar do Barro Branco, em São Paulo. Da leitura do cronograma de ensino, percebe-se a presença de temas como a evolução histórica dos direitos humanos, liberdades fundamentais, tráfico de pessoas, tortura, proteção de minorias, nacionalidade e extradição (SOUZA, 2012). Em outro módulo, relacionado ao estudo dos principais tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, nota-se uma falha metodológica e estrutural que certamente distancia o agente público da realidade em que o Brasil está inserido, já que os documentos estrangeiros selecionados são unicamente o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, ambos de 1966, não havendo sequer menção aos instrumentos normativos do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.

Ao se falar em ensino dos direitos humanos, sobretudo no âmbito de atuação da segurança pública, é importante ter em mente a propositura metodológica de critérios jurídico-políticos para a compreensão da dimensão histórica, universalista e emancipatória desses direitos, uma vez que, como afirma Bobbio (2004, p. 5), são propriamente "direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes". A partir da ausência de temas que remetam o estudo do oficial em formação para a realidade do sistema interamericano de direitos humanos, automaticamente o curso foca em questões unicamente europeias, de caráter colonizador, e cujo foco das histórias e lutas sociais são completamente distintas. Assim, ainda que haja um efetivo debate intraclasse sobre o combate a algumas formas de violência e discriminação na sociedade, ou mesmo sobre a promoção da igualdade entre grupos hegemônicos e vulneráveis, é possível visualizar lacunas e certo descaso e contrariedade ideológica da atividade policial em relação aos direitos humanos.

Esse tema em específico foi alvo de pesquisa no ano de 2000, pela Fundação João Pinheiro e pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com funcionários (praças e oficiais) da Polícia Militar de Minas Gerais. Os dados revelam forte tendência a

categorizar os direitos humanos como empecilhos ao bom desempenho da atividade policial, uma vez que, em relação à afirmação de que os movimentos sociais de promoção dos direitos humanos atrapalham o controle da criminalidade no Brasil, mais de 47% dos oficiais e 68% dos praças concordaram; em sequência, quanto à assertiva que dizia que a lei garante os direitos dos criminosos, o que dificulta o trabalho do policial, 42% dos oficiais e 70% dos praças assinalaram em concordância; por fim, sobre a afirmativa de que o policial brasileiro, embora busque eficiência em seu trabalho, está sob a constante possibilidade de ser acusado de abuso de poder, aproximadamente 50% dos oficiais e 70% dos praças entrevistados aprovaram (SAPORI, 2007, p. 125-127).

Nota-se, assim, uma resistência ideológica quanto a aceitar a inclusão dos princípios de direitos humanos na prática policial diária, sob o argumento (não comprovado) de que isso facilitaria a marcha da criminalidade, por dificultar a liberdade de atuação do policial. Evidentemente, o rompimento com a ideologia presente no âmbito das instituições militares não se dará unicamente com o fortalecimento da educação em direitos humanos. Trata-se de um método experimental e paliativo, já que a questão vai além e se trata, em realidade, da necessidade de modificar valores da cultura em direitos, de forma geral.

Como assinala Bruno Rijo Lamenha Lins (2011),

A formação dos policiais – inclusive militares – em nossos dias, por exemplo, é absolutamente diversa da formação de seus pares do regime de exceção, com um subsídio teórico bastante voltado aos valores democráticos, republicanos e o respeito aos direitos fundamentais. No entanto, as bem intencionadas mudanças curriculares não foram capazes de reverberar na práxis securitária de forma minimamente suficiente. Sem atacar de forma qualificada a dimensão prática da questão – ou, como construir uma política pública de segurança de bases substancialmente democráticas – torna-se sedutor, em pleno regime democrático, ceder ao discurso fácil e secularmente difundido do autoritarismo. É sintomático, nesse sentido, que a caveira, um símbolo marcadamente relacionado à morte, seja o símbolo do Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope) – o que há de mais bem treinado na corporação – de diversas Polícias Militares ao redor do Brasil. (LINS, 2011, p. 183-184)

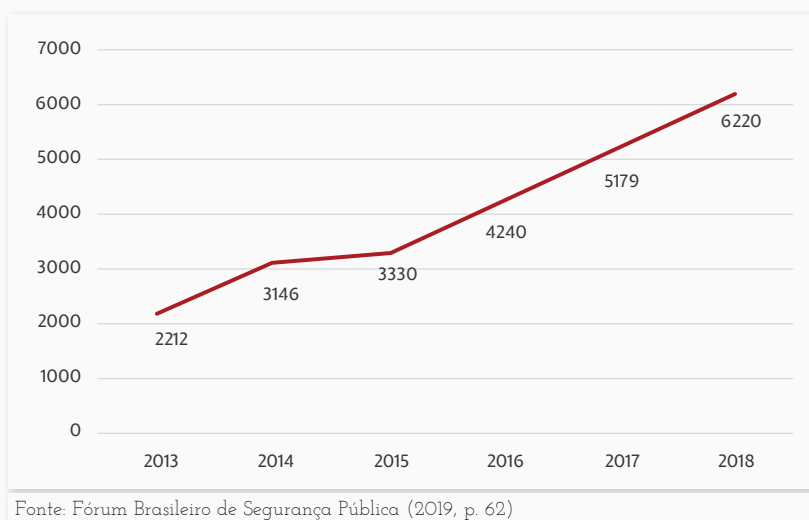
No estado de exceção em que se insere o Brasil na contemporaneidade, de crise dos direitos humanos e de expansão da criminalidade violenta, inclusive perpetrada pelos agentes da segurança pública nacional, há uma série de questões que acompanham a inversão e a aversão ideológica aos direitos humanos. Nesse sentido, na contramão dos investimentos em educação e direitos humanos no âmbito da formação policial, como consequência do autoritarismo, dos problemas políticos e jurídicos dos direitos humanos e do paradigma da permanente exceção, destacamos as altas taxas de letalidade policial nos últimos anos, especificamente de 2013 a 2018. Trata-se de uma estrutura de violação de direitos humanos que não está diretamente conectada, ao menos do ponto

de vista prático, a um ou outro governo, já que o período destacado foi palco de um crescimento contínuo nos números de mortes praticadas por policiais, em serviço ou não.

A letalidade policial constitui um dos maiores problemas em se tratando de segurança pública no Brasil após a virada constitucional da década de 1980, que instaurou uma nova ordem jurídica pautada na primazia dos princípios sobre as regras estáticas, não apenas pela grande cifra envolvendo a morte de pessoas por intervenção policial, mas também por força dos outros problemas que origina diante da consolidação das instituições democráticas, especialmente da segurança pública, hoje mal vista em virtude da truculência (SKOLNICK; FYFE, 1993). De acordo com os dados extraídos do 13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, de 2019, durante o ano de 2017, o Brasil presenciou 64.021 mortes violentas intencionais, sendo que, desse número, 5.179 foram decorrentes de intervenções policiais. No ano seguinte, em 2018, o número de mortes violentas em geral diminuiu para 57.341 vítimas, embora a taxa de letalidade policial tenha aumentado para 6.220 mortes (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019).

Verificando as taxas de mortes decorrentes de intervenções policiais no Brasil desde o ano de 2013 até 2018, conforme o gráfico 1, verifica-se um crescimento exponencial, ano após ano, sem qualquer possibilidade de redução. Chama-nos a atenção o fato de que a pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública indicou que a maior parte das ocorrências policiais que se encerraram com uma intervenção fatal ocorreu no período da madrugada (40,8%). Além disso, se consideramos na totalidade das intervenções que resultaram em morte durante a madrugada também o período noturno, a taxa passa para 64,9%.

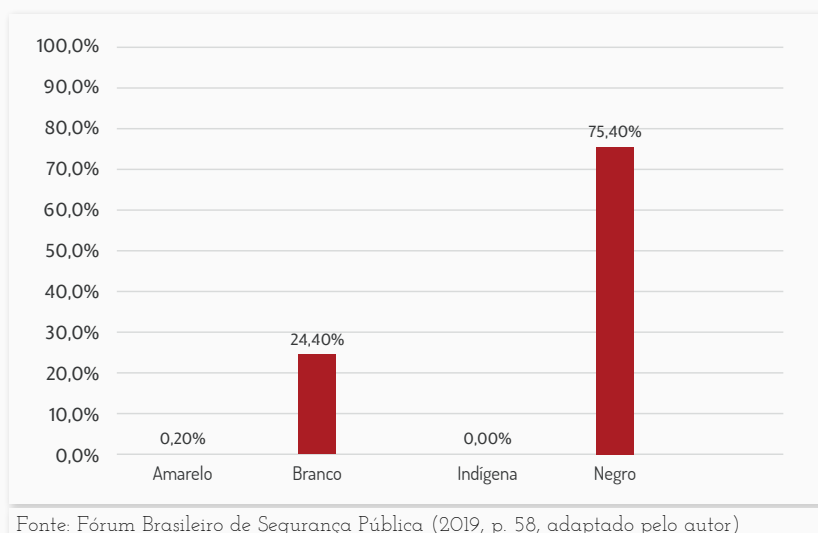
Gráfico 1. Mortes decorrentes de intervenções policiais em e fora de serviço (2013-2018)



As altas taxas de mortalidade pelas mãos de policiais colocam em questionamento, sob o prisma social, a legitimidade dos órgãos de segurança pública em geral enquanto mecanismos de controle da sociedade e, ainda mais, da criminalidade. Em outros termos, os índices de criminalidade continuam latentes no Brasil, e a polícia se tornou, com mortes decorrentes dos chamados “confrontos policiais” ou “execuções”, uma das mais violentas e letais do mundo, com uma média de 17 a 18 mortes por dia, apenas durante o ano de 2018. Com o aprofundamento da leitura crítica sobre os dados trazidos à tona na última pesquisa realizada sobre os números da segurança pública no país, percebe-se outro elemento de extrema preocupação e que comprova cientificamente discursos entoados pelos grupos vulneráveis, especificamente a população negra, consistente em um recorte racial nos homicídios praticados por policiais em serviço ou fora dele.

Nesse sentido, considerando que as taxas de letalidade policial refletem todas as mortes decorrentes de intervenções policiais, nas quais há um claro avanço sobre o estado de direito, a lei e os direitos humanos, o recorte seletivamente racial apresenta maior opressão da polícia sobre corpos negros. Afirma-se isso porque, com a soma dos homicídios praticados em intervenções policiais por agentes da segurança pública em 2017 e 2018, 75,4% tiveram como vítima uma pessoa negra (gráfico 2), em sua maioria homens na faixa etária entre 20 e 24 anos. Historicamente, no Brasil há uma prevalência de vítimas negras em relação às brancas. Conforme pesquisas dos últimos anos, nota-se que os números não demonstram redução em relação a esse tipo de repressão, o que nos possibilita inferir que uma pessoa negra, aos 21 anos de idade, tem mais probabilidade de ser vítima de homicídio no país do que uma pessoa branca, uma vez que negros possuem 147% mais chances de figurarem como assassinado do que brancos, amarelos e indígenas (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019).

Gráfico 2 - Mortes decorrentes de intervenções policiais, por raça ou cor (2017-2018)



O genocídio ou extermínio da juventude negra nos traz o pensamento de que há uma cultura de guerra em andamento no país, financiada e velada pelo estado de exceção construído em terras brasileiras. Essas constatações estão de acordo com aquilo que citamos de Mbembe, ao afirmar que os estados de exceção funcionam a partir da eleição de um inimigo ficcional, indicando serem os jovens da população negra. Além da vulnerabilidade social enfrentada pelo grupo em questão, vê-se que uma questão meramente biológica pintou nas pessoas negras um grande alvo a ser atingido pelos órgãos de segurança pública. Como coloca Rita Laura Segato (2014, p. 345), “por un lado, la truculencia es la única garantía del control sobre territorios y cuerpos, y de cuerpos como territorios, y, por el otro, la pedagogía de la crueldad es la estrategia de reproducción del sistema”.⁹

Assim, por meio da crescente letalidade policial, cria-se um modelo de necropolítica à brasileira, em que o principal instrumento do Estado para a garantia da ordem, mesmo enfrentando os problemas da violação dos direitos humanos, são os órgãos de segurança pública, especialmente as polícias. O estado de exceção se retroalimenta a partir da criminalização, do julgamento e da execução dos grupos sociais mais vulneráveis, bem como da defesa e dos defensores dos direitos humanos, da pobreza e da desigualdade. Entre “legítimas defesas” e “resistências ilegítimas”, o estado de exceção gerido pelo necropoder se engrandece.

3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As altas taxas de letalidade policial no Brasil, sobretudo no curso da última década (2013-2019), denunciam um problema que abrange não apenas a formação sociocultural do agente policial, nas academias formativas da polícia, como também uma questão que irrompe com a ideia de direitos humanos no país, principalmente de direitos das minorias e de grupos vulneráveis. Diversos são os motivos pelos quais se verifica um descompasso entre as medidas implementadas pelas academias policiais, ao incluir disciplinas relacionadas aos direitos humanos, com a realidade das ruas, que nega direitos fundamentais e um aprendizado consistente, das quais destacamos a existência de uma inversão ideológica dos membros das polícias quanto aos direitos humanos. Em última instância, os números relevantes em termos de letalidade policial nos afirmam a construção paulatina – e quiçá interminável – de um estado de exceção no país, em que se sobressai o aspecto necropolítico do poder.

De fato, muito se produziu nos campos filosófico, sociológico e jurídico sobre a estrutura estatal e seu agir. Nesse sentido, o pensamento das ciências sociais erigido no curso do último século foi fundamentalmente responsável por produzir importantes reflexões

9 Tradução livre: “Por um lado, a truculência é a única garantia de controle sobre territórios e corpos, e de corpos como territórios, e, por outro, a pedagogia da crueldade é a estratégia de reprodução do sistema”.

sobre o Estado e sua condição de detentor do monopólio do poder e da violência, ou seja, enquanto dono do uso legítimo da força. Além do estudo realizado pelo sociólogo alemão Max Weber (2013, p. 55-124), para quem o Estado poderia ser compreendido a partir de suas funções enquanto detentor legítimo da violência no contexto de um determinado território, outros autores¹⁰ deram continuidade à tradição sociológica de pensar o Estado sob esse aspecto. Porém, mais recentemente, as compreensões de necropolítica e necropoder estatal, apresentadas pelo filósofo camaronês Achille Mbembe, tomaram aspecto de centralidade no que tange à atuação dos Estados contemporâneos ditos democráticos e protetores dos direitos humanos.

Em realidade, a gestão necropolítica brasileira revela a permanência de um estado de exceção, em que a violência estatal sociologicamente considerada legítima se transforma em ilegítima a partir do instante em que os direitos humanos são desconsiderados no discurso e na atuação policial. Para o caso em tela, esse estado de exceção é viabilizado pelo alto número de mortes advindas diretamente das práticas policiais, cujos principais alvos são pessoas negras e/ou jovens. Assim, torna-se possível afirmar que os esforços encetados pelas entidades de formação policial, no sentido de incluir cadeiras de direitos humanos e das minorias nos cursos, são completamente esvaziados pela realidade de descartabilidade desses direitos nas ruas.

A tradição de violação dos direitos dos grupos vulneráveis e minoritários em face da violência estatal é essencial para que compreendamos que o estado de exceção necropolítico em que vivemos é, na verdade, a regra geral em significativas sociedades, entre as quais está a brasileira. Conclui-se, com base nos dados levantados em relação à letalidade policial, que se encontra em permanente formação um necropoder tropical (PELBART, 2018), assim compreendido aquele que suspende os direitos humanos, principalmente das populações mais à margem da sociedade, sob o argumento de uma aversão ideológica à filosofia desses direitos. Esse modelo de poder e de atuação estatal, além de carregar o país para uma zona excluída do direito, fica consequentemente impossibilitado de realizar na prática os direitos humanos em geral, encontrando empecilhos também de ordem política, bem como daqueles tradicionais, voltados aos âmbitos jurídico-normativo e econômico.

¹⁰ Nesse sentido, destacamos a contribuição sequencial do sociólogo Norbert Elias (1990, p. 200), para quem "[...] graças à formação de monopólios de força, a ameaça que um homem representa para outro fica sujeita a controle mais vigoroso e tornou-se mais calculável. A vida diária torna-se mais livre de reviravoltas súbitas da sorte. A violência física é confinada aos quartéis de onde irrompe apenas em casos extremos, em tempos de guerra ou sublevação, penetrando na vida do indivíduo".

REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. **Moyens sans fins**: notes sur la politique. Paris: Payot & Rivages, 1995.
- _____. **Estado de exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.
- ALVES, Geni Francinelle dos Santos. Educação em direitos humanos e formação policial militar: uma análise intercultural entre humanização e militarização. **Revista Espaço do Currículo**, v. 8, n. 3, p. 417-425, 2015.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CAMUS, Albert. **Estado de sítio**. Tradução de Alcione Araújo e Pedro Hussak. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- _____. **O mito de Sísifo**. Tradução de Ari Roitman e Paulina Watch. 7. ed. Rio de Janeiro: BestBolso, 2016.
- ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**: formação do Estado e civilização. Rio de Janeiro: Zahar, 1990. v. 1.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2019. Ano 13.
- FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade**: a vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 1988. v. 1.
- LAMENHA LINS, Bruno Jorge Rijo. Breves reflexões sobre segurança pública e permanências autoritárias na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Brasileira**, v. 1, n. 1, p. 173-207, 2011.
- MACHADO, Antônio Alberto. **Elementos de teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.
- MAGEE, Bryan. **História da filosofia**. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2001.
- MBEMBE, Achille. **Políticas da inimizade**. Lisboa: Antígona, 2017.
- _____. **Necropolítica**. 3. ed. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

OLIVEIRA JR., Emmanuel Nunes de. **Letalidade da ação policial e a teoria interacional**: análise integrada do sistema paulista de segurança pública. 2008. 110 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

PELBART, Peter Pál. **Necropolítica tropical**: fragmentos de um pesadelo em curso. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

RUBIO, David Sánchez. Crítica a una cultura estática y anestesiada de derechos humanos: por una recuperación de las dimensiones constituyentes de la lucha por los derechos. **Derechos y Libertades**, n. 33, p. 99-133, jun. 2015.

SAPORI, Luís Flávio. Os desafios da polícia brasileira na implementação da "ordem sob a lei". In: BARROS, Marcelo; RATTON, José Luiz (org.). **Polícia, democracia e sociedade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SEGATO, Rita Laura. Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres. **Revista Sociedade e Estado**, v. 29, n. 2, p. 341-371, 2014.

SKOLNICK, Jerome H.; FYFE, James J. **Above the law**: police and the excessive use of force. New York: Free Press, 1993.

SOUZA, Adilson Paes de. **A educação em direitos humanos na Polícia Militar**. 2012. 156 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. 20. ed. São Paulo: Cultrix, 2013.

4 Na busca de uma polícia mais eficaz

Monique Cheker¹

Resumo: O artigo busca fazer uma breve reflexão sobre alguns temas importantes para maior eficácia da Polícia Militar brasileira e, por conseguinte, da segurança pública, entre eles a (des)militarização, o ciclo completo de polícia, bem como a carreira única. Para tanto, aborda o conceito e as características da atividade policial, partindo, em seguida, para uma rápida análise da tradicional polícia militar francesa (*gendarmerie*). A Polícia Militar brasileira é tratada no último tópico. Mesmo ciente das diferenças existentes entre os estados brasileiros, o artigo tenta fixar algumas bases que entende como importantes para a evolução da Polícia Militar, com destaques para o estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Atividade policial. Polícia Militar. *Gendarmerie*. Segurança Pública. (Des)militarização. Ciclo completo de polícia. Carreira única.

Abstract: The article seeks to make a brief reflection on some important issues for a greater effectiveness of the Brazilian military police and, consequently, of public security, among them the (de) militarization, the complete cycle of police, as well as the unique career. To this end, it addresses the concept and characteristics of police activity, and then moves on to a quick analysis of the traditional French military police (*gendarmerie*). The Brazilian military police are dealt with in the last topic. Even though aware of the differences between the Brazilian states, the article tries to establish some bases that it considers important for the evolution of the military police, with highlights for the state of Rio de Janeiro.

Keywords: Police activity. Military police. *Gendarmerie*. Public Security. (De)militarization. Complete cycle of police. Unique career.

4.1 A ATIVIDADE POLICIAL E A SUA NECESSÁRIA SUBORDINAÇÃO HIERÁRQUICA

A atuação policial é uma ramificação da vontade governamental que coloca em equilíbrio (pelo menos, deveria) a liberdade e a força, determinantes para criar a feição de um Estado.

Ainda que se saiba da existência de diversas forças (física, econômica etc.) e se entenda que a conceituação jurídica de soberania “considera irrelevante, em princípio, o potencial da força material, uma vez que se baseia na igualdade jurídica dos Estados e pressupõe o respeito recíproco, como regra de convivência” (DALLARI, 2011, p. 90),

¹ Especialista em Direito Público. Mestranda em Processo e Efetivação da Justiça e dos Direitos Humanos. Ex-procuradora de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Procuradora da República.

não há dúvidas de que a existência da força (mesmo em potencial) é necessária à manutenção do Estado.

Obviamente, com a afirmativa acima, não se quer conceituar a ordem estatal como simples forma que deve ser mantida a todo custo e, assim, seria “inevitável o recurso à força para impedir que as novas exigências da realidade imponham a adoção de novas formas” (DALLARI, 2011, p. 139). Apenas se registra que a ideia de “força” é necessária mesmo que seja com a intenção de preservar o Estado de ações criminosas que abalem a segurança interna e externa. Dallari (2011) registra que “As teorias [que conceituam ‘Estado’] que se podem denominar *jurídicas* não ignoram a presença da força no Estado, nem que este, por suas finalidades, é uma sociedade política” (p. 120).

Como é recomendável que seja, na sociedade moderna, a utilização da força se faz por meio de determinados órgãos próprios armados, treinados para tanto.² Isso não significa que não possam existir forças policiais pacificadoras, com prioritário atendimento social e, também, não se ignora que a polícia também é provedora de uma série de serviços para os membros da população (REINER, 2004, p. 163), mas apenas destaca que o Estado não pode abrir mão de possuir organismos voltados à manutenção da ordem pública.

A Constituição Federal de 1988 dispõe, a partir do art. 144, sobre a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, além da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Aponta, assim, os seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares; VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

Segundo a letra da Carta Magna, às polícias civis incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares (§ 4º). Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil (§ 5º). Ambas ainda são forças auxiliares e reserva do Exército (§ 6º). As funções da polícia federal constam do § 1º dentro as quais se destaca o exercício, com exclusividade, das funções de polícia judiciária da União.

Há, assim, uma separação orgânica das funções de polícia judiciária e de polícia administrativa que podem ser definidas da seguinte forma:

2 “The police are the primary instrument for law enforcement. Institutions and individuals responsible for maintaining public order have existed since ancient times, **but it is only in the modern era that the police have come into being as a specialized, professional, public organization authorized to use coercion to enforce the law** (Bayley 1985, 7-14)” (FRÜHLING, 2003, p. 18, grifo nosso).

subdivisões da polícia de segurança, que por sua vez, é inerente ao poder de polícia do Estado (*police power*). O policiamento preventivo tem por objetivo evitar a quebra da paz e da ordem pública, para tanto, fazendo-se presente e visível onde e quando se fizer necessário. A polícia judiciária surge após a quebra da ordem estabelecida e tem por função munir o Ministério Público de elementos probatórios para a propositura da ação penal pública (denúncia). (FREYESLEBEN, 1993, p. 26)

Por serem modelos armados essenciais para a manutenção da ordem estatal, a Constituição Federal de 1988 deixou claro que são subordinados aos respectivos órgãos do Poder Executivo, ou seja, existe uma necessária coordenação e orientação hierárquica da atividade policial em prol dos interesses do Estado e, por conseguinte, da sociedade.

Tendo em vista essa necessária hierarquia, não há que se falar em independência funcional de tais organismos policiais no sentido de liberdade de atuação sem vinculação a eventuais recomendações expedidas pelos órgãos superiores em matérias relacionadas ao exercício das atribuições, muito menos em autonomia institucional. A atividade de polícia, pelos recursos utilizados, pelo que representa e pela proximidade com determinados direitos sensíveis dos cidadãos – como a liberdade – deve ser hierarquicamente coordenada.

E quanto à alegação comum de que a atividade policial precisa ser absolutamente independente para que não ocorram interferências indevidas em eventuais investigações? Ora, primeiro, que atuação coordenada não desautoriza que a autoridade policial atue e presida eventuais investigações como bem entender em busca da melhor efetividade; segundo, que toda autoridade administrativa deve exercer suas atividades em consonância com a ordem jurídica e, mais, tem a obrigação de negar o cumprimento de ordens manifestamente ilegítimas; terceiro, que eventuais interferências ilegítimas externas e internas seriam detectadas por órgãos de controle – em especial pelo Ministério Público, que tem essa função constitucional – por não serem autorizadas em um Estado de Direito que pressupõe regularidade procedimental, ou seja, ordens e determinações em prol da sociedade, e não do interesse individual de poucos.

Aliás, no âmbito do direito administrativo, sobre a liberdade de ação e a subordinação, é tradicional e notório o ensinamento de Hely Lopes Meirelles de que, no nosso sistema constitucional, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei” (CF/88, art. 5º, II) e, assim:

o subordinado não pode ser compelido, pelo superior, a praticar ato evidentemente ilegal. O respeito hierárquico não vai ao ponto de suprimir, no subalterno, o senso do legal e do ilegal, do lícito e do ilícito, do bem e do mal. Não o transforma em autômato executor de ordens superiores. Permite-lhe raciocinar e usar de iniciativa no tocante ao desempenho de suas atribuições, e nos restritos limites de sua competência. (MEIRELLES, 2007, p. 101)

Ademais, há outros aspectos de conteúdo do mister policial que recomendam uma atuação hierárquica coordenada, controlada e fiscalizada. Para Robert Reiner, a polícia tem, inevitavelmente, margem de discricionariedade ao aplicar a lei pelo menos por dois motivos: um, porque ela deve escolher prioridades, ou seja, não dá para aplicar totalmente todas as leis ao mesmo tempo; dois, porque a lei requer interpretações em situações concretas e imediatas (2004, p. 242).

Para Robert Klitgaard (p. 129), "O trabalho policial em qualquer parte encerra grande dose tanto de discricionariedade quanto de poder monopolista. Como vimos, essas são condições poderosas para a emergência da corrupção".

Em trabalho clássico sobre aspectos da atividade policial, Egon Bittner esclarece que como muitas intervenções policiais são baseadas em meras suspeitas ou em simples tentativa de indicação de risco, muitos policiais tendem a expressar preconceitos sociais mais enfaticamente do que qualquer outro membro da sociedade (2003, p. 104). Essa peculiaridade e a atuação mais próxima à coletividade fazem com que tais agentes, com mais frequência, tomem decisões com um grau maior de imediatismo e que trafeguem muito mais próximas ao liame moralidade/abuso.

Se a hierarquia e subordinação são elementos necessários na polícia, fica o questionamento se a mesma coisa pode ser dita da militarização, em especial diante de diversos episódios de violência e ineficiência que envolvem a polícia brasileira, em especial no Rio de Janeiro.

4.2 A POLÍCIA MILITAR FRANCESA (GENDARMERIE)

A *gendarmerie* francesa é uma das mais antigas instituições militares do mundo. Ela é herdeira dos *maréchaussées* (marechalatos) que foi o "antigo corpo de cavalaria encarregado da polícia" (AZEVEDO, ROUSÉ, CARDOSO, 1989, p. 512) e cuja criação remonta à Guerra dos Cem Anos (1337-1457).

Em 16 de fevereiro de 1791, uma lei organizou e criou uma nova instituição, herdeira do antigo *maréchaussée*: a gendarmaria nacional,³ como consequência do previsto no item 12 da *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789*, que trata da instituição de uma "força pública": "La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique: cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée".⁴

3 Disponível em: <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Notre-histoire/La-gendarmerie-de-sa-naissance-a-aujourd-hui/La-gendarmerie-heritiere-des-marchaussees>. Acesso em: 1º mar. 2020.

4 Tradução livre: "A garantia dos direitos humanos e dos cidadãos requer uma força pública: portanto, esta força é estabelecida para o benefício de todos, e não para o benefício particular daqueles a quem é confiada".

Assim, a *gendarmerie* é uma polícia militarizada cuja idealização tem vínculo direto com a Revolução Francesa e todos os seus ideais de liberdade e igualdade: “Art. 1er. Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune”.

Já nessa origem histórica, nota-se a versatilidade na sua atuação:

rechercher et poursuivre les malfaiteurs, assurer la libre circulation des biens et des personnes, observer la bonne marche des troupes, veiller au bon ordre dans les fêtes et autres assemblées, maintenir en toutes circonstances la sûreté et la tranquillité publiques.⁵

A *gendarmerie*, historicamente, sempre teve funções não só de polícia administrativa, atuando preventivamente, mas também de polícia judiciária, atividade esta que ocupa quase 40% das atividades do referido órgão policial nos dias atuais.⁶

Isso significa que, a cada ano, a *gendarmerie* enfrenta quase um terço dos crimes e ofensas cometidos na França, em 95% do território francês (áreas rurais, periurbanas, pequenas e médias cidades).⁷ As informações oficiais divulgadas indicam a existência de 27 mil oficiais de polícia judiciária (OPJ), 30 mil agentes de polícia judiciária (APJ), incluindo 6 mil especialistas, que identificam violações da lei criminal dos mais diversos tipos, como homicídios, roubos, furtos, tráfico de drogas, fraudes, coletam evidências e buscam os autores, sob a supervisão dos magistrados.⁸

A *gendarmerie* é, assim, uma polícia de ciclo completo, que está presente, desde o primeiro instante, na repressão do crime até as fases ulteriores de investigação, sem que tenha de sempre interromper a sua atuação, comparecer a uma delegacia de polícia e esperar a atuação de outro órgão policial, como ocorre no Brasil, quando da interlocução entre a polícia militar e a polícia judiciária, seja da União, seja dos estados.

5 Tradução livre: “procurar e perseguir criminosos, garantir a livre circulação de mercadorias e pessoas, observar o bom funcionamento das tropas, garantir a boa ordem em festivais e outras assembleias, manter a segurança pública e a tranquilidade em todas as circunstâncias”. Disponível em: <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Notre-histoire/La-gendarmerie-de-sa-naissance-a-aujourd-hui/La-gendarmerie-heritiere-des-marcheuses>. Acesso em: 1º mar. 2020.

6 “Mission essentielle de la *gendarmerie* nationale qui y consacre près de 40% de son activité quotidienne, la police judiciaire consiste à rechercher les infractions à la loi pénale, à les constater, à en rassembler les preuves et à en rechercher les auteurs.”. Disponível em: <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Generalites/Nos-missions/Police-judiciaire/Police-Judiciaire>. Acesso em: 1º mar. 2020.

7 A Polícia Nacional (*Police Nationale*) é responsável pelo policiamento das grandes cidades na França. A *gendarmerie* é responsável pelo resto do país. Além desses dois organismos policiais, existem também cerca de 5.600 forças municipais mais ou menos pequenas, empregadas, pagas e gerenciadas pelos próprios municípios. (DEVROE, 2017).

8 Disponível em: <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Generalites/Nos-missions/Police-judiciaire/Police-Judiciaire>. Acesso em: 1º mar. 2020. Na França, sempre é bom lembrar, juízes e membros do MP são considerados magistrados.

A atuação técnica da *gendarmerie* como polícia judiciária, com os desafios e todas as especializações que ela acarreta, ocasiona uma inevitável valorização da carreira para muito além de uma visão compactada de mera repressão e estabelecimento da ordem.

Não só sob o aspecto organizacional, o policial da *Gendarmerie nationale* conta com um ambiente de respeito e valorização, pois funcionalmente ele se insere no seio de cada comunidade em que está presente. Não obstante o militarismo imponha uma imagem aos gendarmes de rígida aplicação da lei e da ordem, na prática, a doutrina registra flexibilidade e relações estreitas dos policiais com os cidadãos de seus distritos (DEVROE; EDWARDS; PONSAERS, 2017), o que contribui para uma imagem social positiva de toda a corporação.

A organização hierárquica militar da *gendarmerie* está presente em todas as unidades e missões. O *Code de la défense* rege o regime disciplinar das três forças armadas e da *gendarmerie*.

Dois são os níveis de escolaridade mínimos exigidos para o ingresso ordinário na *gendarmerie*: o *bac* (*baccalaureat*), que é um exame realizado ao final do ensino médio, e o *bac + 2*, que corresponde ao segundo ano do estudo superior (licenciatura).

O *bac* é requisito para os *sous-officiers* (sargentos). O treinamento dos sargentos da *gendarmerie* é feito na *École de La Gendarmerie Nationale* no período de 12 meses, que visa a transmitir aos estudantes os requisitos da condição militar e fornecer-lhes o conhecimento profissional necessário para o exercício de uma profissão dedicada à proteção de pessoas e bens.⁹

A forma de ingresso na carreira dos sargentos ocorre por meio de concurso (quando há necessidade), recrutamento de civis e recrutamento interno de voluntários. A organização hierárquica e a forma de recrutamento na França admitem, em tese, que um voluntário que passa por todos os concursos internos consiga terminar a carreira como general.

O *bac + 2/3* é requisito para ingresso na carreira de oficiais, os quais devem, ainda, concluir a formação na *École des Officiers de La Gendarmerie Nationale*, dividida em quatro semestres, ou seja, dois anos, não só sobre aprendizado de “liderança”, mas também na imersão em unidades operacionais.¹⁰ Ao final, após um estudo de cinco anos, os oficiais obtêm o diploma de *master II*. Não há exigência de bacharelado exclusivo em uma disciplina específica. Ao contrário, representantes da própria *gendarmerie* realçam a importância da multifuncionalidade voltada aos quadros técnicos, operacionais e de gestão.

9 Disponível em: <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/cegn/Formation-initiale/Formation-des-sous-officiers-de-gendarmerie>. Acesso em: 1º mar. 2020.

10 Disponível em: <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/eogn/Formations/Formation-initiale-et-complementaire/Officiers-de-gendarmerie-OG>. Acesso em: 1º mar. 2020.

Dentro da estrutura e composição dos quadros da *gendarmerie*, nota-se valorização e possibilidade de acesso da base aos quadros de oficiais. Isso cria uma união institucional e profissional maior entre os diversos níveis, proporcionando um ambiente mais harmônico e coeso. Dado obtido com um representante da *gendarmerie*, no mês de fevereiro de 2020, indica que 2/3 dos oficiais fizeram concurso interno, ou seja, vieram de níveis hierárquicos inferiores e apenas 1/3 dos oficiais foram recrutados externamente.

Os militares da *gendarmerie*, quando no exercício de funções relacionadas à polícia judiciária ou à polícia administrativa, estão sujeitos ao código penal comum, o mesmo aplicado aos cidadãos e à Polícia Nacional (*Police Nationale*). A eles só se aplica o Código de Justiça Militar (*Code de Justice Militaire*), segundo o art. 697-1 do Código de Processo Penal, nas atividades de manutenção da ordem (*"maintien de l'ordre"*).

4.3 A POLÍCIA MILITAR BRASILEIRA

As polícias militares são, pela Constituição Federal de 1988, forças auxiliares e reserva do Exército¹¹ e subordinam-se aos governadores dos estados e do Distrito Federal, formando, assim, vinte e sete forças policiais de segurança pública.

Baseada na escala hierárquica do Exército, no âmbito da Polícia Militar existem duas carreiras: a dos praças e a dos oficiais. No Brasil, uma das diferenças entre as duas é relativa ao grau de instrução: os concursos públicos para oficiais exigem ensino superior e para praças, os níveis fundamental, médio ou médio/técnico.

Os postos e graduações específicos do efetivo da Polícia Militar, em regra, são: (1) na carreira dos Oficiais: coronel PM, tenente-coronel PM, major PM, capitão PM, 1º tenente PM, 2º tenente PM; (2) na carreira dos Praças são: subtenente PM; 1º sargento PM; 2º sargento PM; 3º sargento PM; cabo PM e soldado PM (vide DL nº 667/1969, regulamentado pelo Decreto nº 88.777/1983).

Para a carreira dos oficiais, alguns estados exigem especificamente o bacharelado em Direito, ignorando, assim, a importância de outros cursos superiores. No Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 443, de 1º de julho de 1981, em seu art. 11, parágrafo único, previa curso superior. A partir da Lei Estadual nº 7.858, de 15 de janeiro de 2018, para ingresso no Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar, é exigido o título de bacharel em Direito, obtido em estabelecimento reconhecido pelo sistema de ensino federal, estadual ou do Distrito Federal.

Nas bases da restrição de ingresso à carreira dos oficiais aos bacharéis de Direito podem estar diversas explicações, mas, sem dúvida, algumas passam pela busca constante

11 Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, art. 4º, II, a.

que a Polícia Militar faz pela lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO), bem como obtenção de equiparação às carreiras consideradas jurídicas, em especial os delegados de polícia.

O Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) é um simples registro de fato capitulado como delito de menor potencial ofensivo e previsto no art. 69 da Lei nº 9.099/1995, que deve ser lavrado pelo policial mais próximo à ocorrência, mesmo que seja militar. Há uma aberta disputa corporativa que leva a polícia judiciária (civil e federal) a querer centralizar essa lavratura nas delegacias de polícia, burocratizando o procedimento e esvaziando princípios de celeridade e eficiência.

Como no âmbito da Polícia Civil a lavratura de TCO é restrita aos delegados de polícia, cujo requisito de ingresso ao cargo é o de ser bacharel em Direito, esse foi um dos motivos que levou a uma ampla defesa de que a carreira dos oficiais também tenha como requisito o bacharelado em Direito para haver a equiparação à chamada "autoridade policial".

A restrição de curso superior de bacharelado em Direito para a carreira policial não existe em qualquer país no mundo, e impede, por exemplo, que administradores, engenheiros etc. ingressem na corporação policial. Na Polícia Militar, o oficial, antes de tudo, é um gestor de pessoas e bens, não um jurista. A mesma lição aparece para a polícia judiciária, que deveria valorizar a carreira operacional, não a jurídica.

Certamente, a exemplo do que ocorre na Polícia Rodoviária Federal brasileira, em que não há a limitação de bacharelado em Direito, todos os integrantes das carreiras policiais exerceriam com excelência a atribuição de lavratura de TCO,¹² bem como outros atos que dependam de prévia aferição da aplicação da lei. Um curso de extensão ou de especialização ao longo do ingresso resolveria a problemática, já que caberá ao Ministério Público a capitulação conclusiva e submissão desta ao Poder Judiciário.

Especificamente sobre a forma de ingresso na carreira dos praças, essencial haver uma constante valorização da técnica e maior qualificação dos alunos, inclusive com o aumento no rigor do concurso público. Como já exposto anteriormente, na França, não há exigência de curso superior para ingresso na carreira de sargento,¹³ mas se nota um

12 Em 2014, como diretora da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), defendi no plenário do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que tanto a PRF quanto a Polícia Militar possuem atribuição para celebrar convênios com o MP para a lavratura de TCO (CNMP, Processo nº 1461/2013-22). Essa tese saiu vencedora, tendo o relator do caso, conselheiro Luiz Moreira Gomes Júnior, alterado sua conclusão após as sustentações orais. No ano de 2018, a Portaria nº 224, de 5 de dezembro de 2018, aprovou o novo Regimento Interno da PRF e dispôs no art. 1º, VII, do anexo I, a atribuição da PRF de "lavrado termo circunstanciado a que faz referência o art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995". Espera-se que disputas corporativas não se sobreponham mais aos interesses maiores da segurança pública.

13 Os cargos da *gendarmérie* são: oficiais (de subtenente a general), sargentos e voluntários (soldados com contrato máximo de 5 anos). Essa organização hierárquica é presente em todas as unidades e missões da *gendarmérie*.

padrão maior de qualidade na escolaridade, como também no curso interno a que os alunos estarão sujeitos.

É inevitável reconhecer que a realidade brasileira, apesar de muito variável nos diversos estados, às vezes evidencia baixa qualificação do curso médio ou técnico, somada a um concurso público de rigor flexível e uma instrução interna que não supre as deficiências pretéritas, além de ser realizada em alguns meses,¹⁴ o que já pretende, de forma, ilusória colocar o policial apto a usar uma arma de fogo e a lidar com interesses e direitos sociais de extrema sensibilidade e fragilidade, como a vida e a integridade física. Com isso, seria pertinente estar sujeita à reflexão das corporações militares a introdução de nível superior inclusive para o ingresso na carreira dos praças, assim como ocorre com os agentes de polícia judiciária.

Sem ignorar as complexidades da questão posta, cabe registrar que o ponto acima tem íntima relação com as constantes necessidades operacionais que jogam luz na escassez do quadro de soldados, e uma cobrança política e social de ter cada vez mais policiais nas ruas, na apreensão de drogas e armas. O fato é que a realidade diária de estados como o Rio de Janeiro, aliada a anos de omissão na segurança pública empurraram a Polícia Militar para um processo de retirada dos policiais dos cursos e áreas técnicas para a atividade de força. A questão é: até quando isso será conveniente?

Estudo realizado por dois professores da Universidade Estadual de Michigan, denominado *The Effect of Higher Education on Police Behavior*¹⁵ buscou demonstrar o impacto do ensino superior em diferentes medidas de comportamento dos policiais, principalmente prisão e uso da força. Jason Rydberg e William Terrill concluíram, por exemplo, que policiais com formação superior usam a força com menos frequência do que os menos instruídos, pois possuem maiores condições de raciocínio na busca de outros métodos alternativos, até mais eficazes.

No estudo citado, os próprios autores deixam claro que o ensino superior não é uma fórmula mágica para maior eficiência entre as polícias, não havendo sustentação empírica para se afirmar isso, mas, sem dúvida alguma, é um caminho para a análise de alguns indicadores, entre eles a violência policial.

merie (polícia ostensiva/judiciária/inteligência/perícia etc.). Os oficiais e os sargentos têm estabilidade. Os únicos que não têm são os voluntários (soldados) que têm um contrato de 5 anos máximo. No final desses 5 anos, ou voltam para a vida civil ou passam em um concurso interno para ingressar na carreira dos sargentos.

14 Em dezembro de 2019, o então governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, prometeu que mais 800 novos soldados da Polícia Militar estarão em formação no início de 2020: "Nós não podemos ser irresponsáveis de dar uma formação de três, quatro meses. A formação tem que ser séria". Disponível em: <https://www.novaconcursos.com.br/portal/noticias/concurso-pmerj-mais-de-500-candidatos-comecam-o-curso-de-formacao/>. Acesso em: 1º mar. 2020. Tendo como exemplos outros países, a formação deveria ser, no mínimo, de 12 meses, com melhoramento da qualificação técnica para ingresso e no próprio curso de formação.

15 Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/247748841_The_Effect_of_Higher_Education_on_Police_Behavior. Acesso em: 1º mar. 2020.

Apesar de a militarização não ser empecilho para uma necessária evolução educacional na carreira da Polícia Militar de base no Brasil – até porque em outros países não é –, é essencial registrar que policiais mais treinados e mais preparados também estarão mais aptos a questionar seus superiores, inclusive para buscar melhorias e representar contra eventuais irregularidades. E não se sabe até que ponto a suposição dessa ideia incomoda estruturas não tão compromissadas com a segurança pública.

À vista do exposto acima, preocupante foi a aprovação da Lei do Estado do Rio de Janeiro nº 8.747, de 10 de março de 2020, que autoriza o Poder Executivo a “promover os sargentos da Polícia Militar e dos Bombeiros Militares a 2º (segundo) e 1º (primeiro) sargento por tempo de serviço, sem a necessidade de prestar qualquer curso de aperfeiçoamento”.

A referida lei vai na contramão da linha de maior aperfeiçoamento da atividade da Polícia Militar, assim como a realização de uma “redução de interstício” indiscriminadamente que, para suprir deficiências de aumento salarial, ocasiona promoções sem o necessário acompanhamento técnico (concurso interno), sem contar da agravante de ocasionar um inchaço das classes superiores em detrimento de quem está normalmente na linha de frente (uma pirâmide invertida ou disforme).

A Polícia Militar não é uma carreira única por inteiro, em que os praças tenham a possibilidade de, necessária e automaticamente, galgar graus mais elevados. Entretanto, existe o sempre bem-vindo mecanismo do concurso interno, e é ele que levará a experiência da base às graduações mais elevadas. Enquanto na França, conforme foi exposto, a maioria dos oficiais veio da base, no Brasil, os concursos internos são cada vez mais raros, o que ocasiona cada vez mais decisões sendo proferidas por pessoas que estão cada vez mais distantes de quem irá cumpri-las.

Sem uma interação maior, melhor coesão institucional entre as carreiras dos oficiais e dos praças, em especial dos soldados, a Polícia Militar tende a se tornar (se já não se tornou) uma instituição “rachada”, em que vale a máxima popular “manda quem pode, obedece quem tem juízo”, com a eficiência e os interesses maiores da segurança pública em segundo plano. O aumento salarial, a melhor qualificação da base e a realização de concursos internos ajudariam nesse processo.

Na Polícia Militar brasileira há um outro agravante que me permite afirmar, sem qualquer sombra na consciência, que houve uma importação malfeita ou “amputada” do modelo francês: na França, a *gendarmerie* também exerce a atribuição de polícia judiciária nas cidades do interior, uma função de cunho investigativo e de relacionamento próximo com o Ministério Público e o Judiciário. Isso exerce influência para que a referida instituição não tenha uma visão única e exclusiva de “manutenção da força e da ordem”, o que levaria a um possível “embrutecimento” de seus integrantes ao longo do tempo.

O ciclo completo de polícia, a exemplo do que ocorre no resto do mundo, não é implementado nas polícias brasileiras por pressões políticas e corporativistas de parte de alguns integrantes da polícia judiciária (da carreira dos delegados de polícia) que não querem perder atribuição da apuração de crimes, mesmo que a descentralização e a eventual especialização venham, visivelmente, em benefício da sociedade e sigam o exemplo mundial.

Quando descreve a sua atuação como polícia judiciária, a *Gendarmerie nationale* faz questão de destacar o “treinamento contínuo” para os investigadores, bem como o uso de técnicas de apurações modernas. Indica que busca a atingir as características de uma “força policial judiciária moderna e ambiciosa”.¹⁶ Dessa forma, é uma polícia que não está voltada à trágica dicotomia “matar ou morrer”, ou a estabelecer a ordem pública a qualquer custo.

Conclui-se, assim, que a separação entre as funções de polícia judiciária e de polícia administrativa está totalmente ultrapassada quando se analisa o contexto da segurança pública e suas diversas instituições policiais (Polícia Civil, Polícia Militar etc.), apesar de poder continuar na teoria como critério organizador entre órgãos policiais de uma mesma instituição para efeito de criação de forças policiais especiais de pronto emprego da força. São os casos da “*gendarmerie mobile*”, na França, e as forças especiais no âmbito da Polícia Militar brasileira, como o Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope) no Rio de Janeiro.

A questão salarial também merece registro. A baixa remuneração de ingresso, somada às adversidades inerentes à função policial, ainda mais numa cidade como o Rio de Janeiro, e todos os pontos destacados até aqui contribuem para que haja pouca procura ou uma procura não tão qualificada para os policiais que estarão na “linha de frente”. Mais uma vez, não se sabe até que ponto isso é conveniente, obviamente não para a melhoria da segurança pública.

Da análise de alguns editais de concurso para a carreira militar nos estados, verifica-se um padrão salarial de, aproximadamente, R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 3.000,00 para o ingresso na carreira dos praças, um valor totalmente discrepante com a remuneração da base das polícias judiciárias, bem como incompatível com as responsabilidades do cargo e que, sem dúvida alguma, acarreta falta de incentivo

16 “Une police judiciaire moderne et ambitieuse nécessite également le recours aux méthodes criminalistiques et leur développement, au traitement informatisé des fichiers ainsi qu’à la formation constante des enquêteurs. La criminalistique regroupe l’ensemble des techniques issues de sciences diverses aidant à la recherche des preuves d’infractions, à la détermination de leurs auteurs et à la révélation de leurs modes opératoires. Elle demeure une priorité de la *gendarmerie* tout comme le développement de nouveaux moyens de rapprochement judiciaire. La formation continue des enquêteurs de la *gendarmerie* est assurée pour l’essentiel par le Centre national de formation de police judiciaire (CNFPJ) dans les domaines de la conduite des investigations, de la délinquance organisée et complexe, ou des techniques spéciales d’enquête ou encore de la police technique et scientifique.”

de ingresso na carreira ou rápida necessidade de haver promoções para suprir a defasagem salarial.

Na França, na saída da academia de oficiais (duração de dois anos), há a remuneração no valor de 2.843 € mais atribuição de um alojamento para o militar e a sua família. O sargento, na saída do curso de formação, recebe 1.850 € mais atribuição de um alojamento para o militar e a sua família. O gendarme mora no quartel onde trabalha.

A existência de militarização¹⁷ não é empecilho para que haja valorização da carreira policial no Brasil ou no mundo, e um exemplo que sempre deve ser lembrado é o da França. A militarização pode trazer benefícios, pois permite uma flexibilidade maior de atuação da polícia, como força policial ordinária e força auxiliar ao Exército, muito útil na proteção de fronteiras e na realização de missões. Tenho sérias dúvidas até se seria factível, na Europa, a desmilitarização total das polícias.

Contudo, com vícios, sem valorização, sem estrutura, a militarização, certamente, acarreta prejuízos muito maiores do que se o mesmo processo ocorresse numa polícia desmilitarizada, a começar pelo Regimento Disciplinar do Exército que, de tão amplo, permite que qualquer contestação ao superior seja considerada falha disciplinar. Dessa forma, é compreensível que, diante da resistência, inclusive interna, na promoção de mudanças, haja respeitáveis vozes que defendam a desmilitarização da Polícia Militar brasileira.

Frise-se que não podemos interpretar “valorização” como promoções que visam beneficiar exclusivamente a pessoa do policial militar, criando uma corporação inchada, em que os que entram na linha de frente não possuem perspectivas de galgar graduações acima ou, pior, galgar sem a necessária educação ou acompanhamento técnico.

É comum escutar que a militarização é muito boa para a sociedade, pois acarreta policiais disciplinados, obedientes, que sabem que poderão ser mais facilmente expulsos corporações diante de falhas funcionais. Contudo, a situação do estado do Rio de Janeiro demonstra a falha dessa afirmação. Excesso de policiais militares expulsos é excesso de problema.

O histórico de formação de milícias armadas, desde a década de 1980, demonstram-nos que a facilidade de expulsão, sem controle, sem valorização, acarreta problemas sociais gravíssimos. Apesar de a conclusão ser impactante, pode-se falar que um

¹⁷ A discussão sobre a desmilitarização da polícia não se limita às nossas fronteiras. É certo que, a cada novo episódio de violência policial, com destaque para o estado do Rio de Janeiro, a questão volta à tona, merecendo registro a Recomendação n° 60 expedida pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, na qual há orientação pela extinção do modelo de militarização: “*Work towards abolishing the separate system of military police by implementing more effective measures to tie State funding to compliance with measures aimed at reducing the incidence of extrajudicial executions by the police*”. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-11_en.pdf. Acesso em: 1º mar. 2020.

ex-policial militar, expulso da corporação, seja por qual motivo, não raro, sofre mais intolerância social que ex-detentos que cumpriram suas penas e precisam de oportunidades de ressocialização.

Os episódios de violência policial maculam, permanentemente, a imagem da Polícia Militar, em especial no Rio de Janeiro. Um estado com histórico de preconceitos sociais com as camadas mais pobres, racismo e uma criminalidade desordenada que convive muito próximo a áreas comunitárias, quando, paralelamente, há todo um trabalho extremamente valioso e de qualidade exercido pela mesma corporação Polícia Militar, como o atendimento imediato e auxílio à população, além da lavratura de TCO, com destaque, nesta última temática, para o estado de Santa Catarina.

Há algo que merece maior reflexão. Num modelo existente em alguns locais, um policial faz concurso para a carreira de praça, com a qualificação de nível médio, baixa remuneração, estrutura não adequada de trabalho, estresse psicológico e mental e, após alguns meses de curso, esse mesmo policial terá contato com as adversidades de cidades violentas, em locais tomados pela criminalidade. Somado a isso, há uma subvalorização na atividade policial militar (ausência de ciclo completo) e pouca (ou nenhuma) perspectiva de chegar ao oficialato. Certamente, essa é uma receita para uma polícia não eficaz.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Domingos de; ROUSÉ, Jean; CARDOSO, Ersílio. **Dicionário Francês-Português**. Lisboa: Bertrand, 1989.

BITTNER. **Aspectos do trabalho policial**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

CHEKER, Monique. O controle e seus agentes. In: CHEKER, Monique; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; SALGADO, Daniel de Resende (org.). **Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público**. Salvador: Juspodvm, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DEVROE, Elke; EDWARDS, Adam; PONSAERS, Paul. **Policing European Metropolises: The Politics of Security in City-Regions**. New York: Routledge, 2017.

FREYESLEBEN, Márcio Luis Chila. **O Ministério Público e a polícia judiciária**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

FRÜHLING, Hugo. Police Reform and the Process of Democratization. In: FRÜHLING, Hugo; TULCHIN, Joseph S.; GOLDING, Heather A. **Crime and Violence in Latin America**: Citizen Security, Democracy and the State. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003.

KLITGAARD. **A corrupção sob controle**. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994, p. 129.

MEIRELLES. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

REINER, Robert. **A política da polícia**. Tradução de Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

RYDBERG, Jason; TERRILL. **The Effect of Higher Education on Police Behavior**. Police Quarterly. 2010. Disponível em: <https://www.researchgate.net>. Acesso em: 1º mar. 2020.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar: Segurança pública e direitos humanos**. São Paulo: Boitempo, 2019.

SÍTIOS ELETRÔNICOS:

GENDERMERIE NATIONALE. Ministère de L'Intérieur. Disponível em: <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr>.

UNITED NATIONS HUMANS RIGHTS. Office of the High Commissioner for Human Rights. Disponível em: <https://www.ohchr.org>.

5 Sobre o controle externo da atividade policial/militar pela DPERJ em conjunto com profissionais da área da saúde mental

Guilherme Ramos Hamer Gomes¹
Renata Costa-Moura²

Um estropiado da guerra do Pacífico disse a meu irmão: "Aceite sua cor como eu aceito o meu cotoco: somos dois acidentados".

Apesar de tudo, recuso com todas as minhas forças esta amputação. Sinto-me uma alma tão vasta quanto o mundo, verdadeiramente uma alma profunda como o mais profundo dos rios, meu peito tendo uma potência de expansão infinita. Eu sou dádiva, mas me recomendam a humildade dos enfermos...

(Frantz Fanon – *Pele negra, máscaras brancas*)

Resumo: O presente artigo resgata breves aspectos da história da instituição da força policial no contexto da segurança pública brasileira para sublinhar alguns condicionantes de sua letalidade. Como argumento central, reflete sobre o papel oficial da Defensoria Pública no controle externo, que se reforça inclusive pela titularidade da representação em desfavor do Estado brasileiro perante os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, como OEA, ONU e, sobretudo, internamente em trabalho de mediação em parceria com o MPF, o MP estadual, a DPU e as próprias instâncias responsáveis dos organismos estatais de segurança pública. Em uma segunda parte, consideramos a problemática da violência como parte integrante da agenda nacional e internacional de saúde pública, trazemos o exemplo da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPERJ) e de sua Ouvidoria, que inova associando-se a profissionais da área da Saúde Mental em projeto *in loco* nos próprios territórios vulneráveis. Discutimos as formas como esse trabalho conjunto se coaduna com uma política pública de controle e redução da morbimortalidade por violência e enseja, ainda, os fundamentos de um possível exercício do preconizado pela Justiça Internacional dos Direitos Humanos visando à execução dos mecanismos de reparação psíquica voltados para os afetados pelo trauma de conflitos armados nos quais o uso da força do Estado tenha sido considerado abusivo. Entende finalmente que, nesses casos em especial, o exercício formal da Justiça é parte integrante do processo terapêutico, que, associado aos mecanismos de reparação psíquica produzem efeitos simbologênicos coletivos próprios à integralidade da promoção de Justiça, cujo fim último é a construção da paz.

Palavras-chave: Segurança Pública. Defensoria Pública da União e do Rio de Janeiro. Circuito de Favelas por Direitos. Violência e Saúde Pública. Saúde e Direitos Humanos. Agravos em Saúde Mental.

1 Advogado. Pós-graduando em Ciências Penais e Segurança Pública pela Universidade de Vila Velha (UVV). Bacharel em Direito pela UVV, tendo sido bolsista de iniciação científica pela Fapes. Membro do Observatório de Direitos Humanos e Sistema de Justiça do Espírito Santo (ODHES/CNPq - Ufes).

2 Doutora em Psicopatologia Clínica e Psicanálise pela *Université de Paris 7 - Denis-Diderot*; Pós-doutora pela UERJ e UFRJ. Professora da Universidade Federal Fluminense, coordenadora-geral do Observatório de Direitos Humanos e Sistema de Justiça do Espírito Santo (ODHES/CNPq - Ufes) - cofundadora da Rede Nacional de Observatórios de Direitos Humanos, Saúde e Justiça (Rede ODH).

Abstract: This article mentions brief aspects on the history of police force institution in the context of Brazilian public security, in order to underline some conditions of its lethality. As a central argument, it reflects on the official role of DP in external control, which is reinforced by the ownership of representation in disfavor of Brazilian State in international systems for the protection of human rights, such as OAS, UN, and especially internally in mediation work in partnership with the MPF, the MP, the DPU, and the State Public Security representants. In a second part, we consider the issue of violence as part of the national and international public health agenda, we bring the example of DPERJ and its Ombudsman that innovates by associating with professionals in the field of Mental Health in an on-site project in their own vulnerable territories. We discussed the ways in which this work may be consistent with a public policy for the control and reduction of morbidity and mortality due to violence, and finally also provides the foundations for a possible exercise of what is advocated by the International Human Rights Justice, aiming at the execution of the mechanisms of psychic reparation with those affected by the trauma of armed conflicts in which the use of state force has been considered abusive. Finally understanding that in these cases in particular, it happens that the formal exercise of justice is fully a part of the therapeutic process, which, associates producing collective symbolic effects that is the proper to the integrality in the promotion of Justice, those whose ultimate end is the construction of peace.

Keywords: Public security. Public Union Defenders and Public Defenders of State of Rio de Janeiro. Favelas Circuit for Rights. Violence and Public Health. Health and Human Rights. Mental Health problems.

5.1 SEGURANÇA PÚBLICA E FORÇA POLICIAL: ASPECTOS HISTÓRICOS, CONDICIONANTES E CONTROLE EXTERNO.

5.1.1 A letalidade policial/militar e a Justiça de Transição no Brasil

O Brasil é o país com os maiores números absolutos de mortes por conflitos armados (STROZENBERG, 2018, p. 53-55), e além de possuir altíssimos níveis de letalidade policial – como bem exposto por Luiz Eduardo Soares (2019) e analisado no decorrer do presente artigo –, tal contexto se mostra ainda mais chocante ao se considerar o fato de que em 2019 houve “mais policiais vítimas de suicídio do que assassinados no horário de trabalho” (FBSP, 2019, p. 9), o que representa “o retrato de uma realidade perversa mantida por políticas públicas de segurança que tratam seus agentes principais como torniquetes de um sistema falido” (FBSP, 2019, p. 49).

As práticas de execuções extrajudiciais e tortura por agentes de segurança pública no Brasil, bem como suas “correspondentes concepções racistas e autoritárias”, foram altamente ampliadas e de certa forma institucionalizadas a partir do Regime Militar, mas possuem origem muito mais remota na história do país: “têm a idade das instituições

policiais no Brasil e, antes de sua criação, já tinham curso - nunca faltaram capatazes nem capitães do mato para caçar, suplicar e matar escravos fugitivos ou rebeldes" (SOARES, 2019, [S. p.]).

Sérgio Verani (1996, p. 33-37), atualmente desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro aposentado, relata em seu livro *Assassinatos em Nome da Lei* que, a partir do Regime Militar, um dos principais mecanismos de institucionalização da letalidade criminosa por agentes de segurança pública dá-se por meio dos "autos de resistência", constatando tal fato desde a sua experiência como magistrado do 1º Tribunal do Júri do Rio de Janeiro durante o período ditatorial.

Como analisado por Vera Vital Brasil (2018), no contexto dos crimes contra a humanidade praticados por agentes públicos do Regime Militar brasileiro, a atuação do Poder Judiciário nacional ao manter a aplicação de autoanistia para autores de crimes contra a humanidade "cria condições para que agentes públicos [atuais] a pratiquem [violência criminosa] impunemente, tal qual seus antecessores" (VITAL BRASIL, 2018, p. 75). No mesmo sentido é a fala da procuradora federal dos Direitos do Cidadão Deborah Duprat: "Sem essa punição, nós, de certa forma, temos uma linha de continuidade entre práticas do passado e do presente" (CD, 2019).

Antes de analisar como esse problema se expressa na atualidade - e em especial, no âmbito das favelas e periferias -, é preciso, contudo, mencionar que o Brasil promulgou sua Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) em 1998 (BRASIL, 1998), mesmo ano em que a Corte se tornou a "pioneira na exclusão dessas medidas de clemência [anistia] quando elas implicam em impunidade dos autores de graves violações a direitos humanos" ao julgar o caso "Castillo Paéz vs Peru" (MARTIN-CHENUT, 2014, p. 208). A Corte IDH condenou o Brasil em 2010 (Caso Gomes Lund) e em 2018 (Caso Vladmir Herzog) a investigar, processar e punir penalmente os autores de crimes contra a humanidade - especialmente os crimes praticados pelos agentes públicos do Regime Militar -, desconsiderando anistia e prescrição penal (CRUZ; CARVALHO, 2018, p. 702). Assim, desde 2011 o Ministério Público Federal tem ajuizado dezenas de ações penais para dar cumprimento às mencionadas condenações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, entretanto, não vem obtendo acatamento pelo Poder Judiciário brasileiro, o que levou a Instituição a se manifestar com o seguinte protesto: "O MPF, mesmo com todas as dificuldades [...] é a única instituição pública brasileira que cumpre as sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos nos casos Gomes Lund (Araguaia) e Herzog" (MPF, 2019a). A própria Corte IDH, em 2014, elogiou tais esforços do MPF e criticou negativamente o Poder Judiciário brasileiro no âmbito do cumprimento da condenação no Caso Gomes Lund (OSMO, 2016, p. 4).

Desde as duas últimas décadas, juristas, ativistas e pesquisadores ao redor do mundo vêm alertando ainda para novas formas de acirramento da política de segurança

pública em prejuízo da garantia universal dos direitos humanos. Um exemplo vem da parte de pesquisadores de nossa interlocução no Reino Unido - Sheffield-Hallam University (Cf. trabalhos do Laboratório Interinstitucional *Políticas, Direitos, Éticas* de 2010 a 2017) - Dhillon e Mama-Rudd (2016) assinalam, portanto, desde os atentados de 11 de setembro de 2001:

Vários países reagiram a esses terríveis eventos ao aplicar a legislação tipicamente incluída em Atos de Prevenção ao Terrorismo e medidas especiais, que incluem detenção arbitrária e execuções letais extrajudiciais. Esse padrão se repete em todo o mundo, resultando na violação dos direitos humanos fundamentais no afã de combater o terrorismo. Estas leis têm criado novos tipos de ofensas/delitos criminais passíveis de detenção e poderes questionáveis de polícia e de agências de segurança, bem como novos poderes para proibir “organizações ditas de terroristas de direitos humanos e de antiterrorismo”, além de novas maneiras de controlar o movimento e as atividades das pessoas sem que estejam sofrendo condenações criminais típicas. (DHILLON; MAMA-RUDD, 2016, p. 5-6, tradução nossa)

Ora, sabemos que tal realidade alerta também para o chamado populismo penal de viés autoritário com relação a países oficialmente democráticos, e assim podemos calcular o efeito da mesma deriva de política criminal e de segurança pública quando aplicada a países como o Brasil - por sua ausência de responsabilização de agentes do Estado em crimes de lesa-humanidade no período ditatorial, e, portanto, com a facilidade e transposição da cultura da impunidade para agentes da força repressiva do Estado atual -, ficando patente como a atuação da segurança pública nesse funcionamento apontado pelos colegas ingleses como regime de excepcionalidade acaba por assumir um caráter de exceção bem mais generalizado, coletivo, ao menos em certos territórios seletivamente desprovidos de cidadania plena, como os das favelas e periferias da nação, dentro do contexto denominado por inúmeros autores - entre eles Loick Wacquant (2003, p. 9), Luiz Eduardo Soares (2019, [S. p.]) e Vera Regina P. de Andrade (2005, p. 81) - como “criminalização da pobreza”.

Como bem exposto pelo professor de Ciências Sociais da Universidade Federal de Rondônia, Vinícius V. Raduan Miguel (2018), apesar do fato de que “[...] direitos humanos foram vagarosamente declarados no caso brasileiro no período após a redemocratização, o apelo retórico ao punitivismo continuou a ganhar as ruas para ser aplicado nas periferias” (MIGUEL, 2018, p. 80). Analisando, alhures, Dario Negreiros (2019) traz o contexto histórico normativo de tal fenômeno e assevera que a estrutura geral de segurança pública da Ditadura Militar foi mantida na própria Carta Magna, em uma tratativa:

[...] amplamente negociada entre os militares e os constituintes. O Exército, conta-nos o professor Jorge Zaverucha, nomeou treze oficiais superiores para fazerem *lobby* pelos interesses dos militares. Mais do que isso, quando Abreu Sodré, então governador

de São Paulo, propôs a Ulysses Guimarães a extinção da Polícia Militar, este lhe teria confessado estar de mãos atadas por ter 'um compromisso com o general Leônidas. O mesmo general Leônidas Pires Gonçalves [...] ameaçou zerar todo o processo de redação constitucional. Em resumo: os parlamentares constituintes, acuados, decidiram ceder às demandas do Exército. (NEGREIROS, 2019, p. 201)

Como analisado minuciosamente por Soares (2019), a manutenção da estrutura geral de segurança pública do Regime Militar pela Constituição Federal de 1988 manifesta-se principalmente a partir de seu art. 144, que obriga a Polícia Militar a se organizar de forma semelhante ao Exército, o que se mostra altamente incompatível em razão da diferenciação de finalidades que as duas instituições possuem: O Exército "destina-se a defender o território e a soberania nacionais" e precisa ser estruturado com "centralização decisória, hierarquia rígida e estrutura fortemente verticalizada"; enquanto a PM possui a função de "garantir os direitos dos cidadãos, prevenindo e reprimindo violações, recorrendo ao uso comedido e proporcional da força quando indispensável", de forma que organizar a Polícia Militar aos moldes do Exército "inibe o pensamento na ponta, obsta a valorização do policial e de sua autonomia profissional e mutila a responsabilidade do agente, degradando a discricionariedade hermenêutica em arbitrariedade subjetiva" (SOARES, 2019, [S. p.]).

Ainda, com base no art. 144 da Constituição Federal de 1988, as polícias militares são proibidas de realizar investigação; e, na prática, possuindo os maiores números de policiais em exercício e sofrendo diversas pressões por apresentação de resultados, "não podendo investigar, só lhes cabe prender em flagrante", o que se reflete no fato de que a maioria da população encarcerada no Brasil foi autuada em flagrante delito, em contexto de "aplicação de um crivo seletivo tão grave quanto evidente, além da conhecida e estudada seletividade de classe, cor e territorialidade" (SOARES, 2019, [S. p.]). Assim, somando-se a problemática organização da PM e a vigência de uma Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006) altamente ambígua, verifica-se uma das principais condicionantes no fato de que negros e pobres são "as principais vítimas da brutalidade policial letal e das abordagens ilegais. São os alvos prioritários das prisões em flagrantes e estão super-representados nas penitenciárias" (SOARES, 2019, [S. p.]).

5.1.2 A letalidade policial/militar e a repressão ao narcotráfico no estado do Rio de Janeiro

Corroborando o exposto por Soares (2019), a Defensoria Pública do Rio de Janeiro (DPERJ) e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad) do Ministério da Justiça realizaram pesquisa visando à análise de 2.591 sentenças judiciais prolatadas entre agosto de 2014 e janeiro de 2016 na capital e na Região Metropolitana do Rio de Janeiro envolvendo réus denunciados por infringirem a Lei de Drogas. A pesquisa demonstrou que em 82,13% dos casos as autuações pela polícia decorreram de flagrante delito, não por investigação; em 62,33% dos casos o agente de segurança foi a única

testemunha ouvida judicialmente; e em 53,79% dos casos os juízes consideraram o testemunho do agente de segurança como a principal prova hábil ao condenarem os réus (DPERJ, 2019, p. 26; 65). De acordo com o defensor público à época da pesquisa, o subcoordenador de Defesa Criminal da DPERJ, os dados obtidos reforçam que “o foco das agências de segurança pública é o varejo do tráfico, corroborando a lógica de enxugar gelo”, em contexto que “permite a manutenção do controle repressivo sobre as populações vulneráveis e territórios instáveis, geridos por meio do monopólio da violência por parte Estado” (DPERJ, 2018). O *Atlas da Violência 2019* demonstra que tal fala do defensor público se reflete em âmbito nacional, asseverando ser necessário uma mudança do foco na atividade de coerção policial “para um modelo baseado fortemente em investigação e inteligência policial, em detrimento da crença única no policiamento ostensivo e na repressão ao varejo das drogas” (IPEA, 2019, p. 95).

Sobre leis relativas ao controle da atividade policial no Brasil, a professora, doutora em Psicologia Social da UFMG Claudia Andréa Mayorga Borges e o sociólogo, também da UFMG, Tiago de Jesus Brito (2018), analisam:

A partir da democratização do país nos anos 1980, a violência policial se tornou pauta da mídia e de estudos acadêmicos, mas pouco foi realizado no campo legislativo que garantisse o controle do uso da força policial. Os altos números de letalidade [policial] demonstram que, em termos de democracia e segurança pública, ainda precisamos avançar. (BRITO, 2018, p. 336)

No Brasil, na verdade, alguns dispositivos legais, de fato, tendem à impunidade policial, valendo mencionar que nesse contexto, em abril de 2018, por exemplo, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro peticionou perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos buscando a revogação da Lei nº 13.491/2017, “que transferiu da Justiça Comum para a Justiça Militar a competência para processar e julgar homicídios de civis atribuídos a autoria de integrantes das Forças Armadas” (RODRIGUES; ARMSTRONG, 2019, p. 15). A procuradora-geral da República do Brasil à época, Raquel Dodge (MPF, 2018), e a Anistia Internacional (2018, p. 89) também reconheceram que tal disposição legal viola o direito humano ao julgamento judicial imparcial e justo.

Aury Lopes Jr. (2017, p. 1) ressalta que nos últimos anos no Brasil tem sido recorrente que as Forças Armadas sejam convocadas para o exercício de policiamento urbano e repressão “seletiva” de crimes, em “verdadeiro desvio de função” e “numa tentativa desesperada da União (e dos estados que solicitam) de enfrentar a violência urbana crescente [...], especialmente por causa de uma política antidrogas que se mostra equivocada”. Exemplos disso são as ocupações do Exército nas favelas cariocas e de outros estados desde 2014. Uma das mais notórias ocupações nesse contexto foi a realizada na Favela da Maré no Rio de Janeiro entre 2014 e 2015, analisada em pesquisa de Eliana Souza Silva (2017), titular da “Cátedra Olavo Setubal de Arte, Cultura e Ciência” do

Instituto de Ciências Avançadas da USP e diretora fundadora da ONG Redes de Desenvolvimento da Maré:

Considerando-se o enorme custo econômico da operação, o impacto da criação de um literal *front* de guerra na Maré e, por fim, mas não menos importante, a falta de resultados sobre o controle armado do território da Maré pelos GCAs [Grupos Criminosos Armados] locais, pois eles passaram a utilizar armamentos ainda mais pesados, se tornaram mais rigorosos no controle do direito de ir e vir, e empregam mais adolescentes e crianças que antes daquela experiência, a ocupação militar na Maré pode ser avaliada como um equívoco e um fracasso. (SILVA, 2017, p. 96)

Outro dispositivo legal tendente ao aumento da impunidade policial, o qual felizmente não foi promulgado após intensas polêmicas e debates, foi proposto pelo então ministro da Justiça e Segurança Pública Sérgio Moro, e analisado contextualmente em obra de Soares (2019, [S. p.]), que criticou o dispositivo contrastando-o com o panorama geral atual da letalidade policial no país:

A proposta de Moro rasga a Constituição e o pacto social que ela consagra. O famigerado “pacote anticrime” instaura, na prática, a pena de morte no Brasil. Pior, uma pena de morte que prescinde de julgamento. Ele o faz ao mudar o Código Penal no que se refere à ação policial. Afirma o anteprojeto:

“§2º - O juiz poderá reduzir a pena até a metade ou deixar de aplicá-la se o excesso decorrer de escusável medo, surpresa ou violenta emoção”. Deve-se destacar que a alteração prevista será [seria] aplicada no país que, sabidamente, é um dos campeões mundiais da brutalidade policial letal e da impunidade desses crimes fatais perpetrados pelo Estado. Apenas no estado do Rio de Janeiro, entre 2003 e 2018, 15.061 pessoas foram mortas em ações policiais. Uma fração mínima desses casos (sequer há dados acessíveis sobre essa proporção, o que, em si mesmo, indica negligência e cumplicidade) foi objeto de acusação por parte do Ministério Público e de condenações pela Justiça [grifo nosso]. Em 2017, houve 63.880 homicídios dolosos no país e 5.144 mortes provocadas por ações policiais - este último número representa um retrato subestimado da realidade, expressivo das dificuldades de produzir dados confiáveis, sobretudo quando se referem a eventos criminais sob responsabilidade do Estado. A qualidade das informações varia conforme os estados e os tipos criminais. (SOARES, 2019, [S. p.])

O Rio de Janeiro vem se destacando de forma alarmante nos últimos anos como o estado em que mais crescem os índices de letalidade policial no país (STROZENBERG, 2018, p. 53-55). Apesar de ser o estado brasileiro com maior número de letalidade policial e o quarto com mais mortes de policiais, o RJ não se encontra entre os dez estados em que ocorrem mais mortes violentas intencionais no Brasil, ficando ainda atrás de estados como Acre e Alagoas (MPRJ, 2019, p. 5-6). Os dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) mostram que em 2019 as mortes por intervenção de agente do Estado no

Rio de Janeiro atingiram o índice mais alto da série histórica acompanhada desde 1998, tendo ocorrido 1.814 mortes, número que representa crescimento de 18,3% em relação ao ano anterior (ISP, 2019, p. 6).

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, com base em estudos de diversos pesquisadores, assevera que o aumento da letalidade policial no estado do RJ não está associada a uma diminuição de crimes contra a vida e contra o patrimônio, apesar de estar associada a um aumento da apreensão de drogas e de fuzis; asseverando também, entretanto, que ao contrário da tendência da atuação policial no estado, "as evidências internacionais na área de Segurança Pública apontam para maior efetividade de ações preventivas como o patrulhamento de manchas criminais" (MPRJ, 2019, p. 3-4) e que "uma atuação policial centrada no confronto aumenta o risco de vitimização de inocentes e afeta a provisão de serviços públicos" (MPRJ, 2019, p. 7).

5.2 VIOLÊNCIA COMO PROBLEMA DE SAÚDE PÚBLICA

5.2.1 Breve nota sobre a inclusão da violência na agenda da saúde

Como é de relativo conhecimento ao redor do mundo, desde a década de 1960 um novo axioma teórico, metodológico e político é requisitado pelas Nações Unidas para evocar o conceito de Saúde, não mais atrelado unicamente à ausência de doenças, mas antes pensado em um escopo ampliado. No entanto, "nunca um tema provocou e continua a provocar tantas resistências em relação a sua inclusão na pauta do setor como o da violência e acidentes" (MINAYO, 2006). Com efeito, data de 1993 a entrada da violência na pauta internacional da Saúde Pública, quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) escolhe o tema da prevenção de traumas e acidentes para celebrar o Dia Mundial da Saúde – lembrando-nos de que as doenças infecciosas e a violência são as principais causas de mortes prematuras no mundo.

Em 1996, a assembleia da OMS declarava a violência como um problema fundamental na agenda da Saúde Pública. Em 3 de outubro desse mesmo ano, a Organização das Nações Unidas publicava pela OMS um primeiro relatório mundial centrado no problema dos efeitos da violência no contexto da saúde. Inicialmente contemplando casos de violências contra crianças e adolescentes, ou violência na adolescência, a pauta entra paulatinamente na agenda de Saúde, e em seguida, por pressão dos movimentos populares, vão ingressando violência de gênero, violência contra idosos e violência coletiva ou de massa. Para cada um desses tipos de violência, o relatório explora a magnitude dos efeitos no campo da saúde e social, o risco que representam e também os tipos de esforços de prevenção já iniciados no mundo. O lançamento do relatório seria seguido por uma campanha global de um ano com foco na prevenção à violência, tendo em vista a necessidade de implementação das recomendações elencadas neste. A partir da segunda metade do século XX, já podemos notar a incorporação da pauta de "direitos de vários

sujeitos sociais [...] até a discussão da violência social, no seu sentido mais amplo, afetando a saúde das populações”, ainda de acordo com as pesquisas do Claves, da Escola Nacional de Saúde Pública, da Fiocruz. No Brasil, desde o início da década de 1980, acidentes e violência constituem a segunda causa de óbito, sendo para jovens o principal problema de vitimização.

No preâmbulo do Relatório edição de 2002, lemos Nelson Mandela:

Na ausência de democracia, respeito pelos direitos humanos e um bom governo, a violência prospera. Frequentemente conversamos sobre como uma "cultura de violência" pode criar raízes. Isso, de fato, é uma verdade. Como um sul-africano que vivenciou o apartheid e está vivendo suas consequências, tenho visto e experimentado isto. Também é verdade que os padrões de violência são mais difusos e difundidos nas sociedades em que as autoridades endossam o uso da violência por meio de suas próprias ações. Em muitas sociedades, a violência é tão dominante que frustra as esperanças de desenvolvimento econômico e social. [...] Devemos dirigir nossa atenção para as raízes da violência. Somente assim, transformaremos o legado do século passado de um fardo opressor em um aviso de alerta. (OMS, 2002, p. 9)

Tal marco histórico, então, é seguido de outros relatórios locais e mundiais inclusive englobando posteriormente os efeitos sobre a saúde mental da vivência de lutas armadas, guerras e violência política, seus efeitos sobre a população, em nível singular, como social e coletivo, bem como o impacto sobre a saúde mental de seus afetados, ou as dimensões orçamentárias de tal fenômeno.

Quanto à Saúde Mental vista isoladamente, desde 1991 esta tem sido pensada como direito humano fundamental – com assento na ONU. A Resolução n° 46/119, de 17 de dezembro de 1991, aprovada pela Assembleia Geral da ONU sobre a proteção das pessoas com doenças mentais e a melhoria da assistência à saúde mental, é um marco no campo dos direitos das pessoas com doenças mentais e é a única Resolução da Assembleia Geral da ONU a abordar a assistência a um grupo específico de transtornos. Na realidade, essa resolução teve suas origens nos anos 1970, quando a Comissão dos Direitos Humanos da ONU passou a examinar a questão do abuso da psiquiatria para fins de controle de dissidentes políticos. De forma que, mesmo tangencialmente, a violência contra pessoas com agravos em saúde mental está na origem de sua inserção como problema da saúde pública e seu ingresso no rol dos direitos fundamentais da humanidade.

Quanto à inserção do problema da violência na Saúde Pública brasileira, há que se mencionar o pioneirismo do Ministério da Saúde, com a colaboração e a pressão dos movimentos sociais, acadêmicos e de profissionais do setor, ao criar a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências (Portaria MS/GM n° 737 de 16 de maio de 2001), que cria a obrigatoriedade de registro em formulário próprio na vigilância sanitária das mortes que são atestadas quando tem como causa *mortis* a

violência por agente de Estado. Esse fato permitiu que pesquisadores oriundos da Comissão de Mortos e Desaparecidos, estabelecida pelos Tratados de Justiça de Transição no Brasil, como o Prof. Fabio Franco, juntassem-se à academia – em estudos como os da Profa. Jaqueline Signoretto – a fim de pesquisarem as mortes nas periferias em zonas de vulnerabilidade social de São Paulo, sem depender dos dados das entidades públicas de segurança pública. Ao ser confrontado com dados inverossímeis, Daniel Cerqueira, do Ipea, reporta-se ao Sistema de Informação sobre Morbimortalidade (SIM) e afirma ser esta a única fonte confiável, nacional, periódica e transparente (IPEA, 2014).

Portanto, vemos mais uma vez o campo da Saúde servir ao controle externo das forças de segurança pública.

5.2.2 Participação de profissionais da saúde mental em projeto da Ouvidoria da Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro. Colaboração para o controle externo e o exercício do direito de defesa

Participamos do Projeto da Ouvidoria da Defensoria Pública do Rio de Janeiro intitulado *Circuito de Favelas por Direitos* (2018), cujo intuito é fazer registros, ainda que informais, mas *in loco*, com a população das 15 favelas cariocas mais conflagradas pelas ações policiais violentas, segundo o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC). Fomos ao epicentro das regiões mais afetadas, no alto dos morros cariocas, passando por barricadas, e por pessoas – de crianças a idosos – rigorosamente amedrontadas, silentes, desorientadas, muito temerosas inicialmente por nossa presença no local, apesar de sempre estarmos acompanhados por lideranças locais e da associação de moradores, além de jornalistas internacionais de periódicos como o *New York Times* ou o *The Guardian*.

O *Circuito de Favelas por Direitos* produz relatórios que são divulgados primeiramente com alcance aberto na internet, na imprensa, para órgãos de Direitos Humanos, para os próprios moradores e líderes sociais, para os profissionais que como nós, dele participamos. Na última edição de 2018, publicada em início de 2019, podemos constatar que agentes de segurança pública armada praticam violações, ilegalidades, com variados tipos de incorrência (cf. tabela), como invasões de domicílios recorrentes nessas favelas do Rio de Janeiro: “ao ocuparem ou se esconderem nas casas dos moradores com o fim de estabelecer postos de observação, estratégia chamada de ‘Tróia’, descumprem o que disciplina a Constituição Federal no Art. 5º, XI [inviolabilidade de domicílio]” (DPU; DPER; Ouvidoria DPER, 2019, p. 108).

Ainda relacionado com a questão da inviolabilidade domiciliar, a partir de *habeas corpus* da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro impetrado perante o Superior Tribunal de Justiça, a Corte decidiu no final de 2019 que é ilegal o mandado de busca e apreensão que não individualiza as residências examinadas, evidenciando, como res-

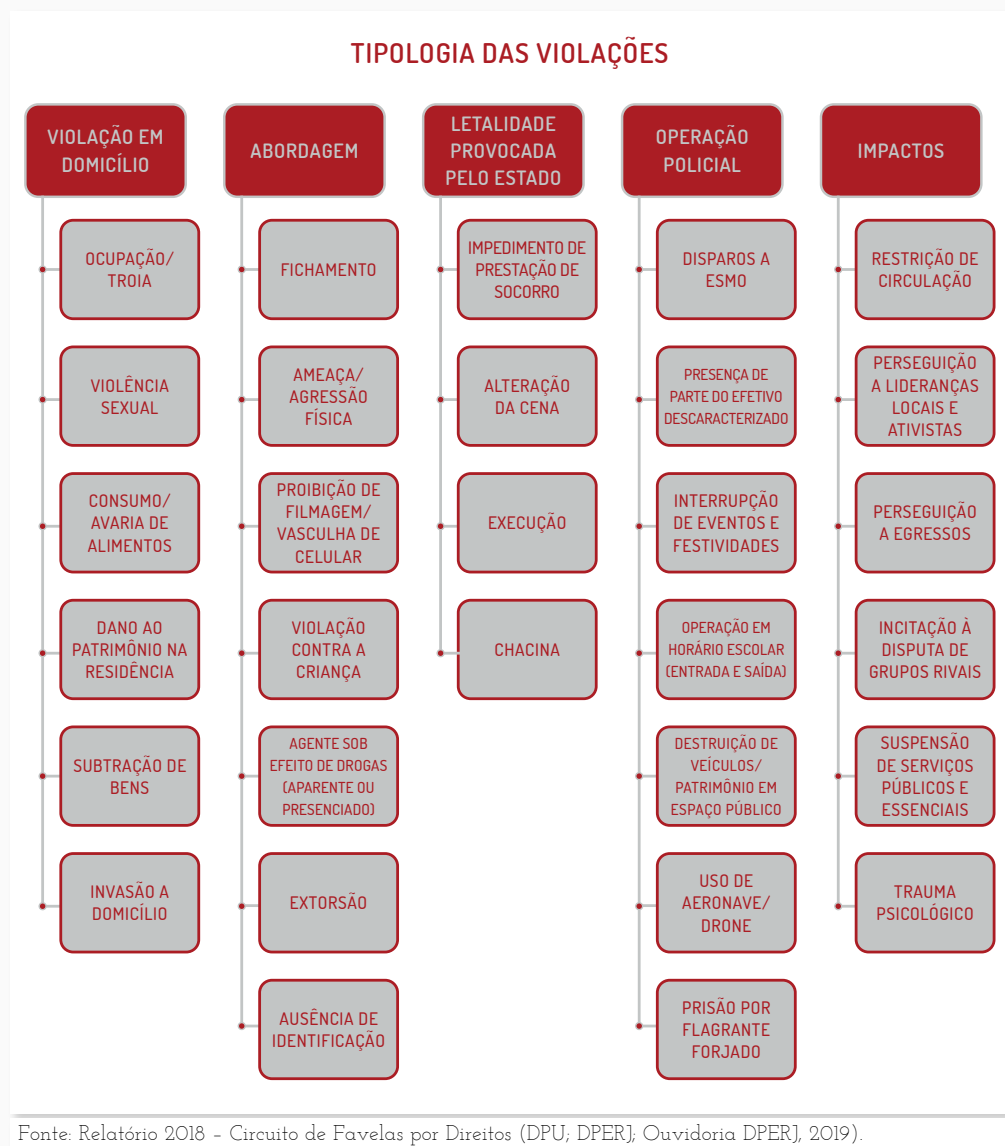
saltado no acórdão, que o padrão genérico de fundamentação usado por magistrados de jurisdições inferiores para a emissão de “mandados busca e apreensão em ambiente domiciliar em favelas e bairros da periferia – sem suficiente lastro probatório e razões que as amparam – expressam grave violação ao direito dos moradores da periferia” (BRASIL, 2019).

Importante mencionar ainda que, em junho de 2016, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro já havia impetrado importante ação civil pública para reduzir riscos e danos durante as operações policiais na Favela da Maré “por conta de reiteradas violações de direitos humanos ocorridas em operações policiais [...], em buscas domiciliares e cumprimento de mandados de prisão até mesmo à noite, em desrespeito à Constituição” (DPERJ, 2017). Em junho de 2017, foi concedida liminar na ACP determinando diversas medidas, como presença obrigatória de ambulâncias durante as operações policiais e a instalação gradual de sistemas de vídeo, áudio e GPS nas viaturas das Polícias Civil e Militar (DPERJ, 2017). A já mencionada ONG Redes de Desenvolvimento da Maré constatou que após um ano de vigência da liminar reduziu-se muito o número de operações policiais na favela, bem como houve grande redução no número de homicídios decorrentes de operações policiais e no tempo de fechamento de escolas por conta de confrontos armados (REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARÉ, 2018).

Por outro lado, analisando o crescimento dos casos de vítimas de balas perdidas por disparos de agentes de segurança pública em favelas do Rio de Janeiro, Tania Kolker (2018, p. 162) chama atenção para o fato de que “atualmente tem crescido muito o número de mortes de mulheres (inclusive grávidas), idosos e crianças, mesmo em área escolar e em pleno horário de aula”. Nesse contexto, justamente, em fevereiro de 2020 a Defensoria Pública do Rio de Janeiro impetrou ação civil pública pedindo a “proibição de operações das forças de segurança no entorno das creches e escolas públicas estaduais e municipais nos horários de maior movimento”. A DP-RJ também pediu “a condenação do estado do Rio em R\$ 1 milhão por danos morais coletivos, em razão da violência à qual crianças e adolescentes são diariamente expostos nas portas das escolas”, a criação de “serviço de assistência psicossocial e pedagógica para estudantes, assim como o treinamento de professores e demais profissionais das redes estadual e municipal de educação em estratégias integrais de gestão de riscos e de crises (grifo nosso)”, e a reparação simbólica do “reconhecimento das vítimas letais da violência, com a nomeação de escolas com seus nomes” (DPERJ, 2020). Ainda, o seguinte fato também reforça a importância de ações como o *Circuito de Favelas por Direitos*:

É importante ressaltar que investigações de cortes civis sobre pessoal militar geralmente enfrentam dificuldades para o processamento de denúncias cidadãos. Mesmo quando existe a possibilidade formal para fazê-lo, práticas informais e a falta de interesse político podem debilitar a investigação (PASSOS, 2018, p. 64)

Figura 1. Tipologias das violações registradas pelo Projeto da Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro



5.3 CONCLUSÃO

Nos últimos anos, no contexto em que o Rio de Janeiro se destaca negativamente como o estado brasileiro de maior letalidade policial e o quarto em que mais morrem policiais, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, por meio de ações judi-

ciais - incluindo ações civis públicas e denúncia perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos -, bem como por meio de pesquisas e do Circuito de Favelas por Direitos indo até as regiões vulneráveis, tem desenvolvido atividade altamente relevante para o controle e a redução da violência policial/militar no estado, bem como para a preservação dos direitos dos cidadãos das favelas cariocas no contexto das operações de segurança pública.

Importante mencionar que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro possui representação no Grupo de Trabalho Interinstitucional de Defesa da Cidadania criado em 2019 (MPF, 2019a) pela Câmara de Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional do Ministério Público Federal (7CCR/MPF), articulação que entendemos também evidenciar a importância da presente pesquisa.

Outrossim, em sua aliança multidisciplinar com a saúde mental, a Defensoria re-encontra a experiência reconhecida pelo MPF concernindo os projetos de clínicas terapêuticas oriundas da experiência da Comissão da Anistia no contexto da Justiça de Transição no Brasil, a qual indicava a necessidade de, em constituído o fato tipificado de violência de Estado, fossem efetivados os mecanismos de reparação psíquica previstos na Justiça internacional dos Direitos Humanos aos afetados pela violência de Estado (VITAL BRASIL, 2018; KOLKER, 2018; VIEIRA, 2018; TURRIANI, 2019). De certa forma, acreditamos que colaboramos com os trabalhos interinstitucionais - entre DPERJ, MPERJ e MPF, bem como com instâncias do próprio Exército e da Polícia, que serão munidos em suas discussões pelo importante relatório colhido *in loco* pela equipe multissetorial e multidisciplinar. Além desse trabalho, há ainda a tarefa de ouvir e testemunhar pela palavra as consequências subjetivas que afetam o sujeito vitimado - não sem seu entorno - fundamental nesta clínica - sujeito e entorno afetados pela violência de Estado como espécie de herdeiros das violências pretéritas de Estado.

A participação da saúde mental nas ações de controle externo às forças de segurança pública exerce, portanto, papel fundamental - com as políticas públicas de saúde mental e de assistência social podendo e devendo ser envolvidas. Por meio da função do clínico como testemunha do sofrimento do sujeito em sua dimensão singular, mas também pública e coletiva, podemos e devemos articular essa clínica a projetos do próprio sistema de justiça, como os da Defensoria Pública. A participação da saúde mental pode contribuir, de fato, para inovar, a exemplo da experiência bem-sucedida da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, com seus Centros de Atendimento Multidisciplinares -unindo Saúde Mental e ações de Justiça integral (DPESP/CAM), na medida em que indicam o quanto o processo de Justiça é parte do projeto terapêutico cujo potencial é alçar as meras vítimas, envergadas, humilhadas e enfermas, como escreve Fanon, quem sabe em "almas profundas como os rios, ou peitos de uma expansão infinita em dádiva", transmutando a dor, o luto, a humilhação, em trabalho - como dizia Freud sobre os possíveis frutos de uma análise -, e mais especificamente em trabalho coletivo com efeitos de saúde coletiva, verdade simboligência e construção de paz.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A soberania patriarcal: o sistema de justiça criminal no tratamento da violência sexual contra a mulher. **Revista Sequência**, n. 50, p. 71-102, jul. 2005. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/e078/65fbf1461db-975da0829fa3e77210f1b9e88.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2020.

ANISTIA INTERNACIONAL. **O estado dos Direitos Humanos no Mundo** - Informe 2017/2018. Londres: Anistia Internacional, 2018.

BERNARDES, Edilene Mendonça. **Saúde mental e acesso à justiça na Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. Tese (Doutorado em Enfermagem) - Universidade de São Paulo, Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2015.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 89, de 3 de dezembro de 1998. Aprova a solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos para fatos ocorridos a partir do reconhecimento, de acordo com o previsto no parágrafo primeiro do art. 62 daquele instrumento internacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 2, 4 dez. 1998. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/537575>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria MS/GM nº 737, de 16 de maio de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, n. 96, 18 maio 2001.

BRASIL. Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal. **Relatório sobre as Atividades de Persecução Penal Desenvolvidas pelo MPF em Matéria de Graves Violações a DH Cometidas por Agentes do Estado Durante o Regime de Exceção**. Brasília: MPF, 2017. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/roteiro-atuacoes/005_17_crimes_da_ditadura_militar_digital_paginas_unicas.pdf. Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). AgRg no HC 435.934/RJ. Agravo regimental em *habeas corpus*. Apuração de crimes praticados em comunidades de favelas. Impetração contra a decretação de busca e apreensão em residências. Ausência de ato coator. Medida cautelar indeferida pelo juízo de primeira instância. Não conhecimento do writ. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior, 5 de novembro de 2019. **Diário de Justiça eletrônico**, 20 nov. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/hc-stj-comunidades-pobres-rio.pdf>. Acesso em 13 jan. 2020.

BRITO, Tiago de Jesus. O controle da violência policial na democracia brasileira: uma análise do processamento da letalidade policial na justiça militar. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 335-365, jan./jul. 2018. Disponível

em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revise/article/view/5105/3161>. Acesso em: 25 jan. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS - CD. **Advogado, jornalista e procuradora criticam violência policial em manifestações**. 14 set. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/498190-advogado-jornalista-e-procuradora-criticam-violencia-policial-em-manifestacoes/>. Acesso em: 12 jan. 2020.

CORTE IDH. **Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) c/ Brasil**. 24 nov. 2010. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/editais-2018-1/SentencaAraguaia24.11.10.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; CARVALHO, Ana Clara Mansur. A condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo caso Herzog e a sua importância para o direito internacional. **REPATS**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 694-711, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/10348/pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO - DPERJ. **Vitória: Polícia terá que preservar moradores em operações na Maré**. Rio de Janeiro: DPERJ, 2017. Disponível em: <http://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/4433-Vitoria-Policia-tera-quepreservar-moradores-em-operacoes-na-Mare>. Acesso em: 15 mar. 2020.

_____. **Maioria dos réus por tráfico não tem antecedentes ou foi investigada**. Rio de Janeiro: DPERJ, 2018. Disponível em: <http://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/5589-Maioria-dos-reus-por-trafico-nao-tem-antecedentes-ou-foi-investigada>. Acesso em: 14 jan. 2020.

_____. **Pesquisa sobre as sentenças judiciais por tráfico de drogas na cidade e região metropolitana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: DPERJ, 2019. Disponível em: <http://www.defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/23d53218e06a49f7b6b814afbd3d9617.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2020.

_____. Defensoria do Rio de Janeiro pede proibição de ações policiais perto de escolas. **Consultor Jurídico**, 14 fev. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-14/defensoria-rio-proibicao-acoes-policiais-perto-escolas>. Acesso em: 26 jan. 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. **Relatório Circuito de Favelas por Direitos**. 2019. Disponível em http://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/Relato%CC%81rio_Final_Circuito_de_Favelas_por_Direitos_v9.pdf. Acesso em: 24 jan. 2020.

DHILLON, Sital O. B. E.; MAMA-RUDD, A. Human Rights and Counter-Terrorism. Research Process, **International Journal of Social Research Foundation**, v. 4, n. (2), p. 1-13, 2016. Disponível em: <http://shura.shu.ac.uk/14529/1/Human%20Rights%20and%20Counter%20Terrorism.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2020.

FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008. Disponível em: https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2013/08/Frantz_Fanon_Pele_negra_mascaras_brancas.pdf. Acesso em: 17 jan. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 2019. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINAL-v3.pdf>.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Atlas da violência 2019**. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: Ipea; FBSP, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Em busca do número real de homicídios. **Desafios do desenvolvimento**, Ano 10, Edição 79, maio de 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3026:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 18 out. 2020.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA – ISP. Secretaria de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro. **Segurança Pública em números: Evolução dos principais indicadores de criminalidade e atividade policial no estado do Rio de Janeiro de 2003 a 2019**. 2019. Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/SegurancaemNumeros2019.pdf. Acesso em: 18 out. 2020.

KOLKER, Tania. Atenção psicossocial a afetados pela violência de estado – subsídios e contribuições para a construção de uma política pública. In: FRANÇOSO, O. M. **Clínica Política: A Experiência do Centro de Estudos em Reparação Psíquica Lá em Acari**. Rio de Janeiro: Iser, 2018. Disponível em: http://www.iser.org.br/site/wp-content/uploads/2013/11/CL%C3%8DNICAPOL%C3%8DTICA_livro_20set.pdf. Acesso em: 23 jan. 2020.

LOPES JR, Aury. Lei 13.491/2017 fez muito mais do que retirar os militares do tribunal do júri. **Consultor Jurídico**, 20 out. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-out-20/limite-penal-lei-134912017-fez-retirar-militares-tribunal-juri>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MARTIN-CHENUT, Kathia. Direito à verdade e justiça de transição: a contribuição do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Ministério da Justiça, n. 9, jan./jun. 2013.

MIGUEL, Vinícius Valentin Raduan. **Processos participativos em defesa de direitos: a atuação da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos e no Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (2013-2016)**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/194405>. Acesso em: 18 jan. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Violência e saúde**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO - MPRJ. **Letalidade Policial no Rio de Janeiro em 10 pontos**. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/aumento-letalidade-policial-nao-diminui.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **PGR defende inconstitucionalidade de dispositivo de lei que ampliou competência da Justiça Militar**. 26 de junho de 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-defende-inconstitucionalidade-de-dispositivo-de-lei-que-ampliou-competencia-da-justica-militar>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2020.

_____. **Da busca por restos mortais à responsabilização: o longo caminho das ações penais do MPF no campo da Justiça de Transição**. Justiça de Transição - Atuação do MPF (on-line). 12 de fevereiro de 2019a. Disponível em <http://www.justicadetransicao.mpf.mp.br/justica-criminal>. Acesso em: 25 jan. 2020.

_____. **Violações de direitos humanos na segurança pública no Rio de Janeiro serão apuradas por grupo interinstitucional**. 16 abr. 2019b. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/violacoes-de-direitos-humanos-na-seguranca-publica-no-rio-de-janeiro-serao-apurados-por-grupo-interinstitucional>. Acesso em: 23 fev. 2020.

NEGREIROS, Dario de. Da necessidade de políticas de memória, verdade, justiça e reparação para os crimes do Brasil pós-ditatorial. In: LOPEDOTE, Maria Luiza Galle et al. (coord.). **Corpos que sofrem: como lidar com os efeitos psicossociais da violência**. São Paulo: Editora Elefante, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Resolução nº 46/119, de 17 de dezembro de 1991**, aprovada pela Assembleia Geral da ONU.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE - OMS. **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Genebra: OMS 2002.

OSMO, Carla. O Judiciário brasileiro diante dos crimes da ditadura: entre a impres-

critibilidade civil e a anistia penal. In: SEMINARIO INTERNACIONAL POLITICAS DE LA MEMÓRIA, 9., 2016, Buenos Aires. **Anais** [...]. Buenos Aires, Argentina: Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti, 2016. Disponível em: http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2016/11/seminario/mesa_18/osmo_mesa_18.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

PASSOS, Anaís Medeiros. Control the military? An analysis of the accountability dimension on the domestic employment of the Armed Forces. **Rev. Bras. Est. Def.**, v. 6, n. 1, p. 51-77, jan./jun. 2019, DOI: 10.26792/RBED.v6n1.2019.75120. ISSN 2358-3932. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75120>. Acesso em: 31 jan. 2020.

REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARÉ. **Boletim Direito à Segurança Pública na Maré**. 2018. Disponível em: <https://redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica2018.final.pdf>. Acesso em: 15 de março de 2020.

RODRIGUES, R. I.; ARMSTRONG, K. **A intervenção federal no Rio de Janeiro e as organizações da sociedade civil**. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

SILVA, Eliana Sousa. **A ocupação da Maré pelo Exército brasileiro**: percepção de moradores sobre a ocupação das Forças Armadas na Maré. Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2017.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar**: Segurança pública e direitos humanos. São Paulo: Boitempo, 2019. (Edição do Kindle. Não paginado).

STROZENBERG, Pedro. Não podemos aceitar a teoria de que se o pé é grande e o sapato, pequeno, devemos cortar o pé. Temos de trocar de sapato. In: FRANÇOZO, O. M. **Clínica Política**: A Experiência do Centro de Estudos em Reparação Psíquica Lá em Acari. Rio de Janeiro: Iser, 2018. Disponível em: http://www.iser.org.br/site/wp-content/uploads/2013/11/CL%C3%8DNICAPOL%C3%8DTICA_livro_20set.pdf. Acesso em: 18 jan. 2020.

TURRIANI, Anna. Questões subjacentes às margens da clínica e da transmissão psicanalítica em territórios vulnerabilizados pela violência política. **Teoría y Crítica de la Psicología**, São Paulo, n. 12, p. 340-351, 2019.

VERANI, Sérgio. **Assassinatos em Nome da Lei**. Rio de Janeiro: Aldebarã, 1996.

VIEIRA, V. B. F. (2018) A Justiça como Saúde. In: TURRIANI, A.; LANARI, L. (coord.). **Margens Clínicas**: dispositivos de escuta e desformação. São Paulo: Iser, 2018.

VIEIRA, Vanessa Alves; RADOMYSLER, Clio Nudel. A Defensoria Pública e o reconhecimento das diferenças: potencialidades e desafios de suas práticas institucionais em São Paulo. **Rev. direito GV**, v. 11, n. 2, p. 455-478, 2015. ISSN 1808-2432.

VITAL BRASIL, Vera. Violência de estado ontem e hoje: o que há do passado em nosso presente? In: FRANÇOSO, O. M. **Clínica Política**: A Experiência do Centro de Estudos em Reparação Psíquica Lá em Acari. Rio de Janeiro: Iser, 2018. Disponível em: http://www.iser.org.br/site/wp-content/uploads/2013/11/CL%C3%8DNICAPOL%C3%8DTI-CA_livro_20set.pdf. Acesso em: 30 jan. 2020.

WACQUANT, Loïc. **Punir os Pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

6

Violência de Estado: Controle Externo da Atividade Policial, Sociedade e Sistema de Justiça

Caio Oliveira dos Santos¹

Resumo: Desde o começo da história, a sociedade é vítima do poder arbitrário de autoridades e governantes, os quais se utilizam da violência legal como forma de garantir a ordem e o respeito às leis. Neste contexto, o presente artigo se desenvolve com bases teóricas e legais, no intuito de propor uma reflexão sobre a atuação do Sistema de Justiça e o Controle Externo da atividade policial nos estados brasileiros.

Palavras-chave: Violência. Controle. Justiça. Sociedade. Desigualdade. Direitos humanos.

Resume: Since the beginning of history, society has been a victim of the arbitrary power of authorities and rulers. This type of violence affects the needy population and specific groups, such as blacks, homosexuals, immigrants, homeless people, children, illiterates, etc... In this context, this article develops, with theoretical and legal bases, in order to propose a reflection on the performance of the Justice System and the External Control of police activity in Brazilian states.

Keywords: Violence. Control. Justice. Society. Inequality. Human rights.

6.1 INTRODUÇÃO

É comum associar violência à agressão física por ser esta a expressão mais evidente da agressão corporal. Porém outras formas de violência podem causar cicatrizes profundas, como violência verbal, moral, econômica, racial, religiosa, sexual, entre outras.

Sociologicamente falando, a violência pode ser entendida como um instrumento pelo qual se manifestam diferentes conflitos da vida social. A multiplicidade de formas de violência, a diversidade de agentes, grupos de vítimas e instrumentos envolvidos, a gravidade e o caráter diferencial de suas consequências, constituem um fenômeno complexo com múltiplas articulações e influências específicas, como a conhecida socialmente violência legal.

A violência legal é concedida pelo Estado aos seus agentes da segurança pública, conforme o art. 144 da Constituição Federal do Brasil, que dispõe:

¹ Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Jorge Amado (2015). Atualmente é assessor jurídico - Energia Brasil. Possui Pós-graduação Lato Sensu em Direito e Processo do Trabalho pela LFG em parceria com a Universidade Anhanguera (2016-2017), com carga horária de 426 horas. Especialista em Ciências Criminais, com carga horária de 360 horas (2018-2019). cursando Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Animal pela Uninter em parceria com a Escola da Magistratura Federal do Paraná (Esmafe).

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos órgãos policiais.

Assim, a polícia representa o aparelho repressivo do Estado, que tem sua atuação pautada no uso da violência legítima. Ao atuar arbitrariamente e usando excessivamente a força e a violência, o policial não só macula sua imagem e a da corporação, como também vai de encontro ao Estado Democrático de Direito, em que a lei é o limite da ação.

A Constituição Federal, porém, como respaldo contra o abuso do poder público, dispõe no art. 129, I, a responsabilidade pelo controle externo das atividades policiais ao Ministério Público Federal. Delega, em forma de lei, plenos poderes ao MP para atuação, investigação e intervenção, se comprovados irregularidade ou atos ilícitos.

I - Compete ao Ministério Público, na defesa da ordem jurídica, atuar judicialmente e extrajudicialmente na concretização das garantias e dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, notadamente quanto aos preceitos relativos à cidadania e à dignidade da pessoa humana.

A atividade de controle exercida pelo Ministério Público decorre do sistema de freios e contrapesos previsto pelo regime democrático, e não pressupõe subordinação ou hierarquia dos organismos policiais.

O Ministério Público e o Poder Judiciário são os órgãos que compõem o Sistema de Justiça brasileiro e exercem papel decisivo como mecanismo de controle social, fazendo cumprir direitos e obrigações contratuais, reforçando as estruturas vigentes de poder e assegurando a integração da sociedade.

Contudo, a realidade social brasileira, diante de situações de miséria, nega o princípio da igualdade formal perante a lei. A ineficiência do “Sistema de Justiça” no exercício dessas funções decorre, em grande parte, da incompatibilidade estrutural entre sua arquitetura e a realidade socioeconômica sobre a qual tem de atuar. Como os complexos mecanismos processuais não permitem filtragem correta, tramitação objetiva e encaminhamento adequado dos litígios judiciais, muitas vezes eles chegam em estado bruto à apreciação dos juízes e promotores. Daí a morosidade processual.

O Judiciário e o Ministério Público não dispõem de meios próprios para implementar suas sentenças e seus pareceres, especialmente os que pressupõem decisões, recursos materiais e investimentos do setor público. À mercê de gastos, programas governamentais e serviços públicos fora de sua competência e jurisdição, o “Sistema de Justiça” encontra-se numa encruzilhada.

Como a magistratura não pode deixar sem resposta os casos que lhe são submetidos, independentemente de sua complexidade técnica e de suas implicações econômicas, políticas e sociais, esta se sente impelida a exercer uma criatividade decisória que acaba transcendendo os limites da própria ordem legal. Afinal, em casos difíceis, nos quais a interpretação a ser dada a uma norma, lei ou código não está clara ou é controvertida, "os juizes não têm outra opção a não ser inovar, usando o próprio julgamento político" (DWORKIN, 1997, p. 23).

Se nas fases rotineiras da sociedade o conhecimento cotidiano, organizacional e funcional é suficiente para que as instituições saibam determinar as diferenças entre o certo e o errado, o novo e o anacrônico, o bom e o ruim, no período de transformações intensas e radicais atual, essas distinções ficam difíceis de serem reconhecidas e as incertezas se multiplicam (SANTOS; MARQUES, PEDROSO, 1996).

6.2 VIOLÊNCIA DE ESTADO

O Estado é organizado política, social e juridicamente, ocupando um território delimitado e definido por lei constituída. É dirigido por um governo que possui soberania reconhecida tanto interna como externamente. O Estado é responsável pela organização e pelo controle social, pois detém, segundo Weber (2003, p. 179), o "monopólio da violência legítima de um determinado território, a coerção".

[...] este faz uso dos instrumentos necessários para impor sua dominação perante os indivíduos que estão sob sua égide -, nesse caso a dominação imposta seria do tipo legal. A violência, simbólica, praticada é compreendida como sendo tolerável. Sendo importante ressaltar que ambas, dominação e violência, não partem do mesmo pressuposto. Enquanto a dominação pressupõe a existência de relações sociais que a legitimem - a violência, enquanto instrumento, não depende de tais relações - É importante deixar esta diferença evidente (WEBER, 2003, p. 179).

Segundo estudo desenvolvido pela Organização Mundial de Saúde, coordenado por Krug *et al.* (2002 apud ROSA; DE BRITO, 2009), a violência classifica-se em três principais formas: autoinfligidas, quando o alvo do ato de violência é o próprio emissor; interpessoal, quando o respectivo alvo é outro indivíduo ou pequenos grupos; e coletiva, quando o emissor de tal ato violento é um grupo maior, tal como o Estado.

Segundo Macedo *et al.* (2001), a violência envolve:

[...] fatores socioeconômicos (pobreza, fome, desemprego, ausência de renda, desigualdades gerando frustrações frequentes e ostentação de riqueza), institucionais (omissão do Estado na prevenção e na repressão da violência), de prevenção (escolas, moradia,

saúde pública, transportes públicos ineficientes) e de repressão (polícia, justiça e sistema penitenciário). (MACEDO *et al.*, 2001, p. 520)

Entretanto, o fenômeno da violência aqui destacado não se restringe ao senso comum, que o considera meramente como uma agressão física de um indivíduo ou grupo sobre outro.

Violência de Estado caracteriza o uso da força em qualquer operação de um grupo majoritário, endossado pelas instâncias civis ou governamentais, contra um indivíduo ou grupo minoritário.

Dessa maneira, pode-se afirmar que a desigualdade se relaciona diretamente com o fenômeno da violência, a qual, segundo Macedo *et al.* (2001), manifesta-se como um fenômeno complexo resultante de múltiplas determinações associadas intimamente com processos sociais envolvidos em determinado contexto.

De acordo com Michaud (1989, p. 11 *apud* ROSA; DE BRITO, 2009):

[...] há violência quando, numa situação de interação, um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou várias pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física, seja em sua integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais. (ROSA; DE BRITO, 2009, p. 632)

O Estado, seguindo seus princípios de ordem e serviço à classe dominante, direciona atos violentos às classes populares pela pretensão do controle social. Esses atos são excludentes e exterminam direta e indiretamente essa camada popular, a qual, ao longo da história do Brasil, sofre dessa segregação (PINHEIRO, 1994 *apud* SUDBRACK, 2004).

A violência institucionalizada não é novidade no território brasileiro. Esta esteve presente por grande parte de sua história. Fato o qual Sudbrack (2004) defende:

A violência em relação a certas camadas da população nacional tem origem em práticas antigas, como, por exemplo, aquelas existentes durante o regime colonial e 13 o período escravocrata". Com efeito, os índios e os escravos negros foram vítimas da violência dos agentes do Estado, durante mais de cinco séculos, sendo muitas vezes eliminados fisicamente. Na República, implantada em 1889, a repressão policial contra os desfavorecidos destaca-se, sobretudo, nos períodos de autoritarismo político, como o Estado Novo (1937-1945) e o regime militar (1964- 1985). Se a partir dos anos 20 e 30, inicialmente os anarquistas, depois, os comunistas, se durante o regime militar, todos que se opunham a este, eram considerados como "inimigos da sociedade e, portanto, objeto de uma forte repressão, nos anos 80, os meninos de rua passam a constituir esse grupo "perigoso", o que enseja um controle social severo dos mesmos com apelo, inclusive, à eliminação física. (SUDBRACK, 2004, p. 23)

O uso do aparato repressivo – a violência legal – aparece como emblema do Estado moderno, como meio de manutenção do poder e como instrumento de dominação. Ela se legitima como meio, “e como meio ela participa da definição do Estado, o qual não pode ser limitado por seus fins sempre mutuantes ao longo do desenvolvimento histórico.” (PORTO, 2000, p. 319).

O exercício sistemático de ações violentas de agentes do Estado, como tortura, execuções sumárias, desaparecimento de pessoas, assassinatos arbitrários e outro tratamento cruel e degradante, tem sido uma prática de repressão política e controle social reconhecível em vários espaços e momentos históricos, atualmente referidos pelo conceito de violência organizada.

A violência concentrada nas mãos do Estado aparece como norma societária, mas somente em termos conceituais. Nas palavras de Weber, “descrevo o aspecto puramente conceitual de nossa consideração: o Estado moderno é uma associação compulsória que organiza a dominação.” (WEBER, 1974 *apud* PORTO, 2000, p. 322).

O Estado moderno reclama para si esse monopólio legítimo da coação física, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita (WEBER, 2004). Nesse sentido, Santos (2004, p. 9) afirma que: “O controle social não é mais apenas das agências estatais, mas também das polícias privadas, formais ou precarizadas, configurando um complexo de serviços privados de segurança.”

Shering (2003) ressalta que a gradativa perda do monopólio da violência pelo Estado ocorre em função do aumento do policiamento privado nas sociedades contemporâneas. Devido à ineficácia do Estado em gerenciar o uso da força física, a instituição policial, agora, divide com grupos particulares o direito de imprimir violência.

6.3 CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

Não há dúvidas de que a autoridade policial possui papel relevante na manutenção da paz e da ordem, conforme leciona Wiewiorka:

O policial é um representante do Estado e seus atos são expressamente codificados como ações legítimas para a manutenção da paz e da ordem. Contudo, “a privatização da violência, pode passar por uma perversão quando os que detêm o uso legítimo da força – a polícia, as forças armadas – a ela recorrem para fins hediondos”, como usá-la para fins particulares. (WIEVIORKA, 1997, p. 30).

Considerando que a atividade policial é essencial à promoção da segurança pública e, portanto, à efetivação dos direitos fundamentais, esta deve se pautar na eficiência e

no respeito aos cidadãos. Como a atividade policial pode incorrer em excessos por fazer uso da força em nome do Estado, exige, dessa forma, mecanismos de controle externo para repressão aos eventuais desvios de conduta dos policiais, combate à impunidade e bloqueio das interferências na atividade correcional (CNPG, 2012).

A Constituição Federal de 1988 atribui (art. 129, inciso VII) ao Ministério Público o dever-poder de exercer o controle externo da atividade policial.

A razão desse encargo está no fato de que o Ministério Público é um órgão imparcial, encarregado de promover a persecução penal em juízo; e o faz com exclusividade em relação aos crimes de ação penal pública. Na perspectiva apresentada por Mazzilli (2000), tal controle se trata de um:

[...] sistema comum de freios e contrapesos [...], um sistema de vigilância e verificação administrativa, teleologicamente dirigido à melhor coleta dos elementos de convicção que se destinam a formar a *opinio delicti* fim último do inquérito policial. (MAZZILLI, 2000, p. 64).

Estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público, na forma do art. 129, VII, da Constituição Federal, e da legislação em vigor, os organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar relacionados com a segurança e a persecução criminal (art. 1º da Res. CNMP nº 20, de 28 de maio de 2007).

A definição constitucional do Ministério Público e a lista de suas atribuições explicam, em grande parte, a conversão de promotores e procuradores em personagens de expressão. Lê-se na Constituição Federal em seu art. 127:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O art. 129 especifica as funções dessa Instituição:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. (BRASIL, CF/1988).

Há, em decorrência, um espaço considerável para a “vontade política”, ou seja, para uma atuação que explore as virtualidades contidas na legislação. Dessa forma, ainda que a legislação contenha instrumentos para iniciativas de defesa dos direitos da cidadania, de combate à corrupção, de controle de órgãos públicos etc., a efetividade dessas possibilidades está estreitamente condicionada pelo empenho dos integrantes da Instituição.

Nas instituições estaduais, a influência do poder político é relativa. Sublinhe-se que a forma de escolha do procurador-geral da República tem o apoio de apenas 5% dos integrantes da Instituição (CASTILHO; SADEK, 1998).

Compete ao Ministério Público, como titular da ação penal pública, zelar pela efetividade e eficácia da investigação de todos os crimes noticiados ao Poder Público e, com exclusividade, decidir pela propositura da ação penal, pelo arquivamento do inquérito policial e demais atos investigatórios ou pela requisição de diligências complementares (art. 129, I, CF/88).

Para Cheker (2013, p. 47), o controle externo da atividade policial é uma divisão do controle do MP sobre os atos da Administração Pública, e deve ser realizado de “forma temática ampla, ou seja, sempre quando for necessária a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

São estratégias de ações para a efetivação do controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público brasileiro

- I. Controle das ocorrências policiais e de seus desdobramentos, inclusive por meio “on-line”;
- II. Profissionalização do relacionamento institucional;
- III. Estudo estatístico da atividade desenvolvida pela polícia judiciária;
- IV. Capacitação dos membros dos Ministérios Públicos;
- V. Estruturação interna do controle externo da atividade policial; definindo claramente as atribuições de controle difuso e concentrado;
- VI. Acompanhamento legislativo;
- VII. Implementação do projeto memória das ações judiciais e extrajudiciais de efe-

tivação do controle externo da atividade policial no Brasil e de links nos sites com: atuações, notícias, publicações e aceno direto ao núcleo respectivo;

VIII. Criação e divulgação dos canais institucionais voltados ao recebimento de reclamações relacionadas com a atividade policial. (CNPJ, 2012, p. 18)

Cheker (2013) e Fontes (2006) entendem que o MP brasileiro acopla as funções de *ombudsman*, conforme disposição do inciso II do art. 129 da CF. Por essa razão, Fontes (2006, p. 4) afirma que “o controle exercido pelo Ministério Público sobre a Administração equivale praticamente a um controle geral da constitucionalidade e da legalidade dos atos administrativos”. Nesse sentido, Cheker (2013, p. 58) defende que o controle externo da atividade policial pelo MP “é um efetivo controle sobre os órgãos de segurança que fazem parte da Administração Pública”.

Silva (2014, p. 141) classifica as funções do Ministério Público em três grupos distintos: (1) fiscalização; (2) representação e defesa judicial da sociedade; e (3) proteção extrajudicial dos direitos dos cidadãos. Destaca-se que “a primeira atividade típica do Ministério Público é fiscalizar o cumprimento da lei pelos três poderes, com o fim de defender a ordem jurídica, o regime democrático e o interesse social. Realiza-a quando investiga e controla”.

Streck e Feldens (2003) defendem que:

[...] a problemática acerca da função investigatória do Ministério Público transcende a [...] linearidade processual penal, marcada por uma análise meramente dogmático-normativa. O enfrentamento do problema exige mais. Faz-se necessário concebê-lo no contexto de um Estado que, constituído sob a fórmula de Estado Democrático de Direito, deseja projetar-se efetivamente como uma República, com os efeitos inerentes a essa opção política sufragada pelos artigos 1º e 3º da Constituição. Em síntese: a discussão acerca da legitimidade da função investigatória do Ministério Público, para além dos aspectos dogmático-normativos que o circundam, é uma questão Republicana. (STRECK; FELDENS, 2003, p. 16)

O Ministério Público, no exercício desse controle, não poderá se ingerir na atividade interna, administrativa e funcional das polícias, mas tão somente no que tange à elaboração do inquérito policial, das investigações que lhe forem pertinentes e de outras atividades-fim da polícia, como a custódia de presos provisórios (GUIMARÃES, 2009, p. 105).

O sucesso do controle externo da atividade policial depende do comprometimento das instituições envolvidas e da disposição das polícias em debaterem com a sociedade suas atividades, com posterior criação de mecanismos de controle do uso da força e das técnicas de investigação, que deverão observar, na forma da Constituição, o respeito aos direitos e às garantias fundamentais dos indivíduos.

Apesar de ser, normalmente, associada à atividade de aplicação da lei, a atividade policial abrange uma gama de ações exercidas por diferentes corporações.

No Brasil, são órgãos policiais:

- **Polícia Militar** - forças de segurança de cada uma das unidades federativas que têm por função primordial a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública nos estados brasileiros e no Distrito Federal.
- **Polícia das Forças Armadas**, incluindo:
 - » **Polícia do Exército** - constituída de unidades de infantaria às quais compete assegurar o respeito à lei, a ordens, bem como o cumprimento dos regulamentos militares;
 - » **Polícia da Aeronáutica** - integra os Batalhões de Infantaria da Aeronáutica Especiais (Binfae) e possui as mesmas atribuições da Polícia do Exército no âmbito da Força Aérea Brasileira;
 - » **Companhia de Polícia do Batalhão Naval** - exerce as mesmas atribuições das organizações policiais do Exército e da Força Aérea no âmbito da Marinha de Guerra.
- **Polícia Civil** - cabe à Polícia Civil dos estados preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio; atuar como polícia judiciária; praticar atos de auxílio ao Poder Judiciário na aplicação da lei; e desenvolver ações de inteligência policial.
- **Polícia Penal** - realiza vigilância interna/externa das unidades prisionais e lida com situações de conflito, como rebeliões, fugas etc. Realiza contenção, escolta armada e auxilia a polícia na captura de presos foragidos do sistema penitenciário.
- **Polícia Federal** - exerce as funções de interesse da União.
- **Polícia Rodoviária Federal** - tem como principal função combater os crimes nas rodovias e estradas federais do Brasil.
- **Polícia Ferroviária Federal** - destina-se ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.
- **Polícia Legislativa Federal** - designação única para dois órgãos policiais distintos que atendem às Casas do Legislativo Federal, ou seja, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados.

- **Polícia do Senado Federal** – órgão policial do Senado Federal.
- **Polícia da Câmara dos Deputados** – órgão policial da Câmara dos Deputados.
- **Guardas municipais** – são corporações civis uniformizadas, subordinadas ao Executivo Municipal e destinadas à proteção dos bens, serviços e das instalações municipais (prédios, ruas, praças, parques, pessoas etc.).
- **Polícia científica** – são órgãos estaduais presentes na maioria dos estados brasileiros e especializados na produção de provas técnicas (ou provas periciais), por meio da análise científica de vestígios produzidos e deixados durante a prática de delitos (Fonte: www.wikipedia.com).

Os policiais militares são vistos, por uma grande parcela da população brasileira, como especialistas que têm o acúmulo de um saber prático necessário para o setor privado de segurança. Eles têm “plena consciência de que são percebidos como aqueles que podem – e de fato podem – intimidar a sociedade”, pois “ser policial significa estar autorizado, e ser exigido, a agir de modo coercitivo quando a coerção for necessária” (BITTNER, 2003, p. 19-20).

Agentes armados não podem possuir independência funcional numa democracia, por isso mesmo é que deve haver um controle externo, uma vez que o homem dotado de poder está sempre disposto a abusar dele até que encontre a sua limitação; daí a necessidade do sistema de freios e contrapesos. É o que advoga Cheker (2013):

Não há que se falar em independência funcional de tais organismos policiais no sentido de liberdade de atuação sem vinculação a eventuais recomendações expedidas pelos órgãos superiores em matérias relacionadas ao exercício das atribuições. Isso porque a atividade de polícia, pelos recursos utilizados, pelo que representa e pela proximidade com determinados direitos sensíveis dos cidadãos – como a liberdade – deve ser hierarquicamente coordenada. (CHEKER, 2013, p. 43)

A importância da polícia é incontestável, como agentes responsáveis por garantir a segurança pública, preservando a ordem, o respeito e a integridade das pessoas e do patrimônio. Também é justo lembrar que, no Brasil, esta é uma profissão mal remunerada e que obriga muitos membros da corporação a complementar seu salário com horas extras ou com trabalhos secundários como segurança particular ou vigilância.

A essência do controle externo das atividades policiais está em preservar as autonomias próprias das funções controladas, até para que não se estabeleça uma duplicidade da linha de controle, o qual seria a antítese de qualquer administração bem organizada e eficiente.

De acordo com Mazzili (2007, p. 335), certamente não era intenção do constituinte estabelecer hierarquia ou disciplina administrativa entre a autoridade policial e o Ministério Público, subordinando o primeiro ao segundo. Contudo, não se pode ignorar a importância e a conveniência de o órgão do Ministério Público funcionar como uma corregedoria da polícia, como o era o Poder Judiciário antes do advento da Constituição Federal de 1988. Vale dizer que atualmente o Poder Judiciário não possui, entre suas atribuições, o papel de corregedoria da atividade policial.

Freitas (2013, p. 120-121) adverte que o controle difuso “não se limita a uma atuação criminal (eventuais infrações cometidas pelos agentes policiais), mas de verificação também da eficiência, legalidade e probidade”. Ademais, o autor ressalta as diversas formas de controle difuso, tais como análise da realização das diligências e adequação dos meios de investigação, além do zelo pelos direitos e garantias do cidadão, e as inspeções periódicas dos inquéritos policiais (IPLs), conforme art. 2º, inciso VIII, da Resolução nº 127 do CSMPPF.

Acerca do controle concentrado, Freitas (2013) ensina que a atuação por meio dos Grupos de Controle Externo da Atividade Policial (GCEAPs) permite que se instaure procedimento criminal e procedimentos de improbidade administrativa referente a ilícitos cometidos no âmbito da atividade policial.

Acerca do tema, Lima (2009, p. 68) defende que esse controle exercido pelo Ministério Público sobre a autoridade policial deve ocorrer de forma primordial no âmbito da investigação criminal, nos crimes cuja conduta seja lesiva aos direitos humanos ou que esteja relacionada com a prática de corrupção, por meio do desvio de verbas públicas, além de outras situações que exijam a atuação do órgão encarregado do controle externo da atividade policial.

Sendo assim, as tentativas de enfraquecimento da Instituição ou de supressão do controle externo da atividade policial não podem prosperar num Estado Democrático de Direito, uma vez que o Ministério Público é um verdadeiro Poder Fiscalizador e Defensor da Ordem Jurídica.

6.4 SOCIEDADE E SISTEMA DE JUSTIÇA

Os direitos sociais e individuais de todo cidadão são assegurados por lei, bem como a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, desde a consolidação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Assim cada pessoa, indiferente de gênero, cor, raça e credo, de acordo com o art. 5º da Constituição Federal, possui os mesmos direitos em relação à inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, além dos direitos

sociais, assegurados pelo art. 6º, que dizem respeito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à previdência social, à proteção à maternidade, à infância e à assistência aos desamparados, dentro dos termos da lei.

De acordo com Gonçalves, Caldas e Stefano (2011), os direitos sociais são:

Direitos fundamentais do homem, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, pois visa à melhoria das condições de vida, buscando a concretização da igualdade social, consagrados como fundamento do Estado democrático, conforme prevê o Art. 1º da Constituição Federal. (GONÇALVES, CALDAS, STEFANO, 2011, p. 155)

Esses direitos de reconhecimento, expressam-se em duas etapas. Em um primeiro momento, necessita-se garantir a sobrevivência desses indivíduos por meio de aparatos legais, como a criminalização de atos de violência à respectiva população. Já em um segundo momento, além da interrupção de atos violentos e de perseguição, visa à redução dos estigmas sociais relacionados a esses indivíduos (LOPES, 2000, p. 77).

A Constituição e o próprio processo Constituinte, como afirmam Amaury de Souza e Bolívar Lamounier, podem ser vistos não simplesmente como uma resposta a demandas e pressões imediatas e de curto prazo, mas como um esforço coletivo para passar a limpo o país, desafiando atitudes profundamente arraigadas de hostilidade ou de ceticismo com relação ao regime democrático (SOUZA, LAMOUNIER, 1990, p. 101).

A garantia dos direitos à sociedade civil é uma das funções principais do Judiciário, tarefa historicamente delegada como parte importante do processo de construção do Estado Liberal de Direito. Em virtude da construção de um modelo institucional diferenciado, o Judiciário pode interferir também no processo de tomada de decisão política, por meio de um sistema extremamente aberto e descentralizado de controle da constitucionalidade das leis.

De acordo com o disposto no art. 92 da Constituição brasileira, o Poder Judiciário é composto pelos seguintes órgãos: I – Supremo Tribunal Federal; II – Superior Tribunal de Justiça; III – Tribunais Regionais Federais e juízes federais; IV – tribunais e juízes do trabalho; V – tribunais e juízes dos estados e do Direito Federal e territórios.

O Sistema de Justiça, porém, vai além do Poder Judiciário, a rigor, o juiz é apenas uma peça de um todo maior. O Sistema de Justiça envolve diferentes agentes: o advogado, pago ou dativo; o delegado de polícia; funcionários de cartório; o promotor público; e o juiz.

Uma controvérsia para transformar-se em uma ação judicial percorre um caminho que tem início ou na delegacia de polícia, ou na promotoria, ou ainda por meio de um advogado. Cabe ao juiz examinar essa questão quando ela deixou de ser uma disputa

entre particulares, ou entre particulares e órgãos públicos, ou entre diferentes órgãos públicos e transformou-se em uma ação. O critério territorial define as comarcas, que são a menor unidade judicial.

O advogado, imprescindível num Estado de Direito Democrático, deverá saber impor-se como colaborador indispensável à boa administração da Justiça, e não como mero protagonista imposto pelo ritual judiciário. Tendo a tarefa de trabalhar individual e coletivamente de modo a influenciar a necessária revolução de mentalidades, quer procurando o aperfeiçoamento como pessoas de cultura e de solidariedade cívica, quer cultivando um respeito profundo pelos nossos interlocutores e pela função de cada um.

Hans Kelsen (1881-1973), filósofo jurista austríaco, apresenta a ideia de justiça como algo além da apreensão cognitiva, isto é, algo além de nossas capacidades sensoriais, pois se trata de um julgamento de valor completamente dependente de nossa constituição moral. Isso quer dizer que o conceito de justiça depende da moral e dos valores existentes em uma sociedade, diferentemente de noções como "igualdade" ou "liberdade", que, embora sejam objetos abstratos e conceitos teóricos, podem ser verificados de forma empírica em um dado contexto. Portanto, a justiça não é um objeto concreto, mas sim uma construção pela qual todos nós somos responsáveis.

Platão reconhece a justiça como sinônimo de harmonia social, relacionando também esse conceito à ideia de que o justo é aquele que se comporta de acordo com a lei. Em sua obra *A República*, Platão defende que o conceito de justiça abrange tanto a dimensão individual quanto coletiva: a justiça é uma relação adequada e harmoniosa entre as partes beligerantes de uma mesma pessoa ou de uma comunidade. Platão associava a justiça aos valores morais.

Distintas são as concepções de justiça civil e social. A justiça civil busca a imparcialidade em seu julgamento, sempre partindo dos aparatos legais para justificar suas ações. A justiça social busca a remediação de desigualdades por meio da verificação das dificuldades particulares de cada grupo e da implementação de ações que venham remediar a situação. A justiça social parte do preceito de que, para que se alcance um ponto em que a convivência social se torne "justa", é necessário que se estabeleça certa compensação para aqueles que começaram a vida social em desvantagem.

Segundo Hayek (1990), suscita-se sempre a justiça social quando o assunto é a miséria. Seus adeptos muitas vezes querem reduzir a desigualdade rapidamente, ou assim querem parecer com a finalidade, muitas vezes, de alcançar benefícios escusos, como dar dinheiro para os pobres. Essa política pode até reduzir a miséria, por pouco tempo, porém não cria base sólida para aumentar a qualidade de vida das pessoas envolvidas. Continua Hayek, "enquanto houver desigualdades, haverá níveis de riqueza e pobreza". "A abolição da pobreza absoluta" diz Hayek, "não é auxiliada pelo empenho em realizar a justiça social; destarte, em muitos países em que a pobreza absoluta é ainda

um problema crônico, a preocupação com a justiça social tornou-se um dos maiores obstáculos à sua eliminação” (HAYEK, 1990, p. 112).

Se há um consenso em estratégia para o desenvolvimento de um país, este é o investimento em educação. A manutenção da desigualdade em educação é um dos fatores que mais determinam a dinâmica de exclusão e a perpetuação da pobreza.

O fenômeno da exclusão, enquanto um processo social multifacetado “configurado nas confluências entre o pensar, sentir e o agir e as determinações sociais mediadas pela raça, classe, idade e gênero se articula dialeticamente por meio de dimensões políticas, materiais, relacionais e subjetivas” (SAWAIA, 1999, p. 110). Nesse sentido:

[...] a exclusão induz sempre uma organização específica de relações interpessoais ou intergrupos, de alguma forma material ou simbólica, através da qual ela se traduz: no caso da segregação, através de um afastamento, da manutenção de uma distância topológica; no caso da marginalização, através da manutenção do indivíduo à parte de um grupo, de uma instituição ou do corpo social; no caso da discriminação, através do fechamento do acesso a certos bens ou recursos, certos papéis ou status, ou através de um fechamento diferencial ou negativo. (JODELET, 1999, p. 53)

A seletividade de nosso sistema penal alcança mais depressa pobres, negros e nordestinos (migrantes depauperados) e quanto à arrogância e descaso de boa parte de nossas elites e governantes quanto aos direitos em geral e especialmente aos direitos humanos das classes subalternas. Os nossos negros, nordestinos (sobretudo fora do Nordeste), índios, homossexuais, população de rua estão todos, de fato (e não de direito), à margem da cidadania e sofrem a violência da discriminação social, mais ou menos ostensiva, que vai desde a mera suspeita até julgamentos/condenações/execuções penais bastante influenciadas por preconceitos e injustiças sociais.

A teoria de justiça de John Rawls apresenta a possibilidade de defender um modelo de justiça que “[...] propõe um comprometimento e estabelece formas de cooperação entre os indivíduos para a construção de uma sociedade em que valores como a liberdade, a igualdade, a solidariedade, a autoestima e o respeito mútuo estejam em pauta” (NUNES JUNIOR, 2005, p. 222). Rawls demonstra ainda uma imensa preocupação com o institucional, com o público e com o coletivo.

A grandiosidade da obra de Rawls está exatamente na sua preocupação com o institucional, com o público, com o coletivo: se a justiça existe, ela é definida em função da capacidade que as instituições básicas da sociedade possuem de realizá-la, de concretizá-la. A “justiça como equidade” (*justice as fairness*) é pensada por Rawls para aplicação ao que ele chama de estrutura básica de uma democracia constitucional moderna. A estrutura básica designa as instituições políticas, sociais e econômicas dessa sociedade, e o modo pelo qual se combinam num sistema de cooperação social,

cujos participantes são os próprios cidadãos, como pessoas livres e iguais (NUNES JUNIOR, 2005, p. 223).

Conquanto indispensável e preventiva (em certos casos) a punição é, no entanto, enfrentamento apenas do efeito do problema. E disso já percebera Beccaria (1775), quando proclamou ser “mais fácil, mais útil, prevenir que reprimir”; tal inexcedível verdade, parece, longe de nossas consciências.

A situação se agrava quando as estruturas sociais e éticas são abaladas por políticas injustas, contrárias ao padrão comportamental exigido (ostentação agressiva de poder e opulência, variadas fraudes e corrupção de tantos valores sociais, crimes/impunidades de ricos e poderosos) que, quando não “dignificados”, restam livres de reprimenda modeladora e preventiva daquelas potencialidades ameaçadoras do convívio social.

Para se alcançar a justiça, os desfavorecidos devem ser privilegiados, bem como deve existir igualdade de oportunidades, se com isso as desigualdades econômicas persistirem, então ela se torna uma desigualdade justa por não se tratar de problemas de inexistências de garantias, e sim de questões naturais biológicas (RAWLS, 1997). Sobre a Teoria de Justiça de Rawls, explica Nunes Junior (2005, p. 222):

[...] a teoria da justiça de Rawls busca integrar as liberdades civis e políticas com os direitos econômicos, sociais e culturais. Transforma-se em modelo para os governos socialdemocratas que se instalaram no mundo ocidental. Entre o liberalismo extremo e o socialismo ortodoxo, Rawls propõe uma alternativa intermediária, a que denomina “justiça como equidade” (*justice as fairness*). [...] desenvolve um amplo espectro de reflexões fundado na “equidade” (*fairness*) para orientar a ação política e a escolha em sociedades democráticas e que envolve, implicitamente, uma concepção alternativa de democracia. (NUNES JUNIOR, 2005, p. 222)

Diversos autores têm formulado a necessidade de se criarem novas alianças e dinâmicas, como condição para revitalizar o Sistema de Justiça perante as preocupantes desigualdades e injustiças que se acentuam.

Os sindicatos e organizações sociais são instituições particulares sem fins lucrativos e representam diversos âmbitos da sociedade, buscando garantir os direitos na defesa dos interesses profissionais, sociais e políticos.

Os dados indicam que estamos distantes de uma situação caracterizada pela presença de fortes organizações da sociedade civil, muito embora não se possa negar a existência de tais instituições. Tem sido mais frequente do que normalmente se admite a atuação de lideranças comunitárias, de sociedades de amigos de bairro, de igrejas e de associações voluntárias na solução de certos conflitos. Por outro lado, a incapacidade do sistema estatal de impor-se e de dar respostas rápidas e eficientes aos inúmeros con-

flitos tem estimulado a proliferação de organizações paraestatais, que têm imposto sua própria “lei”, tornando a vida, em certos centros urbanos, muito próxima da suposição descrita por Hobbes da situação em que se encontrariam os homens antes da presença do Estado, num quadro de barbárie e de guerra selvagem.

6.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A complexidade da sociedade brasileira e, sobretudo, a sua má distribuição da renda têm sido fatores que estimulam o alto potencial de conflito e a escalada da violência, mesmo que não justifiquem nem comportamentos que dificultam o convívio social e menos ainda a descrença nas instituições.

A justiça distributiva, nos moldes dessa teoria neocontratualista, muito embora esteja alicerçada no princípio da igualdade, expressa-se por meio do princípio da diferença, o qual

[...] reconhece que as desigualdades econômicas e sociais são inevitáveis em uma sociedade moderna, mas que devem ser controladas, mediante parcelas distributivas que promovam igualdade equitativa de oportunidades e que satisfaçam prioritariamente os menos favorecidos (LEITE, 2017, p. 115).

A dificuldade no acesso à Justiça e a questão da morosidade também acentuam as desigualdades econômicas e sociais. A democratização no acesso à Justiça constituiu-se em pauta fundamental para a efetivação dos direitos que formam a cidadania. Dessa forma, o Sistema de Justiça opera não apenas como garantidor de direitos, mas também como um espaço no qual há a possibilidade de redução das iniquidades decorrentes das desigualdades.

Para se fazer valer os direitos humanos e sociais de forma efetiva é fundamental um Sistema de Justiça acessível, com leis claras e bem definidas e, principalmente, que os cidadãos conheçam seus direitos. Diante do exposto, conclui-se que a desigualdade social muito se deve ao sistema educacional deficiente e seletivo, que não desempenha sua verdadeira função, que é preparar o indivíduo para sua inserção social, visando à formação de uma sociedade pautada na justiça e no respeito ao próximo, em que as oportunidades são iguais para todos.

A educação é direito de todos, e a educação de qualidade é a que ensina desde os primeiros anos as leis que constituem os direitos e os deveres de cada cidadão. A Educação que ensina o respeito às diferenças, sejam físicas, de gênero, de raça, de cor ou de opinião; que conscientiza que cada profissão ou função desempenhada é necessária e fundamental para que a máquina social funcione. E que só a Educação pode diminuir a desigualdade e, conseqüentemente, a violência e a injustiça.

REFERÊNCIAS

- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco** (Livro V). São Paulo: Martin Claret, 2011.
- BITTNER, E. **Aspectos do trabalho policial**. São Paulo: EDUSP, 2003. 385p.
- BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa Brasileira de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 dez. 2019.
- CASTILHO, E. V.; SADEK, M. T. **O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil**. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1998.
- CHEKER, Monique. O controle e seus agentes. In: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique (coord.). **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Salvador: JusPodivm, 2013.
- CONSELHO NACIONAL DOS PROCURADORES-GERAIS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DOS ESTADOS E DA UNIÃO - CNPG. Grupo Nacional de Efetivação do Controle Externo da Atividade Policial. **Manual Nacional do Controle Externo Atividade Policial**. 2. ed. revisada e ampliada. Brasília: CNPG, 2012.
- DE LIMA LOPES, J. R. Direitos humanos e tratamento igualitário: questões de impunidade, dignidade e liberdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, 2000.
- DWORKIN, Ronald. Juizes políticos e democracia. **O Estado de S. Paulo**, 26 abr. 1997.
- FONTES, Paulo Gustavo Guedes. **O controle da administração pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- FREITAS, Enrico Rodrigues. Modalidades e extensão do controle externo. In: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique (coord.). **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Salvador: JusPodivm, 2013.
- GONÇALVES, D. M.; CALDAS L. M.; STEFANO, S. R. Abordagem dos benefícios sociais nas convenções coletivas de trabalho. In: STEFANO, S. R. (org.). **Gestão de pessoas: fundamentos e aplicações**. Guarapuava: Unicentro, 2011.
- GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.
- HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. Tradução de Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

JODELET, D. **Os processos psicossociais da exclusão. As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Petrópolis: Vozes, 1999.

LAMOUNIER, Bolívar; SOUZA, Amaury. A feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira. In: LAMOUNIER, Bolívar. **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Ed. Sumaré, 1990.

LEITE, Geraldo Neves. **O princípio da eficiência na teoria de justiça como equidade de Rawls**. 2017. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/27ixgmd9/mgg-256zf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

LIMA, Marcellus Polastri. **Ministério Público e persecução criminal**. 4. ed. rev. atual. e acr. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direitos humanos e tratamento igualitário: questões de impunidade, dignidade e liberdade. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 15, n. 42, 2000.

MACEDO, A. C. *et al.* Violência e desigualdade social: mortalidade por homicídios e condições de vida em Salvador, Brasil. **Revista de Saúde Pública**, v. 35, n. 6, p. 515-522, 2001.

MARX, K. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Regime Jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MUNIZ, J. Muita politicagem, pouca política. Os problemas da Polícia. **Estudos Avançados**, v. 21, p. 159- 172, 2007.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A teoria rawlsiana da justiça**. 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/573>. Acesso em: 16 jan. 2018.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Martin Claret, 2000.

PORTO, M. S. G. Análise weberiana da violência. In: COELHO, M. F. P.; BANDEIRA, L.; MENEZES, M. L. (org.). **Política, ciência e cultura em Max Weber**. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

ROSA, A. R.; DE BRITO, M. J. Ensaio sobre a violência simbólica nas organizações. **Organizações & Sociedade**, v. 16, n. 51, 2009.

SADEK, Maria Tereza; CASTILHO, Ela Wiecko de. **O Ministério Público Federal e a administração da Justiça no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1998.

SANTOS, Boaventura; MARQUES, Maria Manuel L.; PEDROSO, João; FERREIRA, Pedro L. **Os tribunais nas sociedades contemporâneas**. Porto: Afrontamento, 1996.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da modernidade tardia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 1, 2004.

SAWAIA, B. B. (org.). O sofrimento ético-político como categoria de análise da dialética exclusão/inclusão. In: _____. **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SHERING, C. D. A relação entre policiamento público e policiamento privado. In: TONRY, M.; MORRIS, N. (org.). **Policiamento moderno**. São Paulo: EDUSP, 2003.

STEFANO, Silvio Roberto; CAMPOS, Eliane Aparecida Regiani de; CHRIST, Eduardo. Práticas de benefícios sociais nas organizações: desafios na gestão de pessoas. **Revista Cesumar Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**, v. 19, n. 1, p. 65-88, jan./jun. 2014. ISSN 1516-2664.

STRECK, Lênio Luiz; FELDENS, Luciano. **Crime e Constituição: a legitimidade da função investigatória do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SUDBRACK, U. G. O extermínio de meninos de rua no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 22-30, 2004.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2001.

_____. **A política como vocação**. EdUnB, 2003.

_____. **Economia e sociedade**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

WIEVIORKA, M. O novo paradigma da violência. **Tempo Social**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 5-45, maio 1997.

WIKIPÉDIA. **Polícia**. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADcia#Ramos_da_pol%C3%ADcia.

7

O controle externo
da atividade policial em
face da Nova Lei de Abuso
de Autoridade: enfoque
específico sobre o conflito
institucional político-jurídico

Nael Neri de Souza Júnior¹

Resumo: Este artigo tem como objetivo investigar de maneira específica o controle externo da atividade policial em face da nova Lei de Abuso de Autoridade. A abordagem, porém, restringe-se aos conflitos de natureza político-jurídicos. Justifica-se pela recente aprovação do novo texto e principalmente pela repercussão relacionada a seus tipos penais no meio jurídico. O trabalho se desenvolveu predominantemente por meio da análise do direito positivo, tanto da antiga Lei de Abuso de Autoridade quanto da nova lei, e dos dispositivos relacionados ao controle externo da atividade policial. Para sustentação teórica, foi utilizada a análise desenvolvida por Oscar Vilhena Vieira em sua obra *A Batalha dos Poderes* (2018), bem como as considerações de Carlos César Silva Sousa Júnior (2015). A partir disso, busca-se confirmar a hipótese de que a nova lei intensifica o conflito institucional político-jurídico e que demanda um controle mais detido da atividade policial pelo Ministério Público.

Palavras-chave: Controle externo da atividade policial. Lei de Abuso de Autoridade. Conflito institucional político-jurídico.

Abstract: This article aims to investigate the specific way the external control of the police activity in the new law on abuse of authority. The approach, however, is restricted to political-legal conflicts. Justify it by the last recent text and mainly by the repercussion on its criminal types in the legal environment. The work carried out predominantly through the analysis of positive law, both from the old law of abuse of authority, and from the new law, as well as from devices related to the external control of police activity. For theoretical support, an analysis developed by Oscar Vilhena Vieira in his work *A Batalha dos Poderes* (2018) was used, as well as considerations by Carlos César Silva Sousa Júnior (2015). Based on that, research whether the hypothesis of a new law intensifies the institutional political-legal conflict and which requires a more detailed control of the police activity of the Public Persecution Service.

Keywords: External control of the police activity. Law of Authority Abuse. Institutional political-legal conflict.

7.1 INTRODUÇÃO

Neste artigo será feita a análise do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público em face da nova Lei de Abuso de Autoridade. Justifica-se pela recente aprovação do novo texto e, sobretudo, pela significativa repercussão jurídica dos tipos

¹ Estudante de Direito da Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa) e estagiário do Ministério Público Federal, na Procuradoria da República no município de Limoeiro do Norte/CE.

penais no que se refere especificamente à atuação dos órgãos de investigação, de processamento e de julgamento de políticos relacionados à Operação Lava Jato.

O trabalho foi desenvolvido mediante análise de alguns dispositivos das leis sob enfoque. Trata-se, desse modo, de uma observação pragmática da legislação. Não obstante, utiliza-se como referencial teórico a análise desenvolvida por Oscar Vilhena Vieira (2018) para desenvolver a premissa do presente estudo: de que há, atualmente, uma tensão contínua entre a função política e o “sistema de controle e aplicação da lei”.

Também são utilizadas como sustentação teórica as considerações de Carlos César Silva Sousa Júnior (2015), que disserta especificamente a respeito do controle externo da atividade policial.

A partir disso, busca-se confirmar a hipótese de que a nova Lei de Abuso de Autoridade, em suas disposições, intensifica o conflito institucional entre a função política e o sistema de aplicação e controle da lei e que intensifica também a demanda por um controle externo da atividade policial mais frequente, sobretudo na modalidade difusa.

7.2 AS DISPUTAS ENTRE POLÍTICA E O “SISTEMA DE CONTROLE E APLICAÇÃO DA LEI”

Este trabalho tem como ponto de partida teórico a análise realizada por Oscar Vilhena Vieira em sua obra *A Batalha dos Poderes* (2018). Nesse livro, o autor busca investigar uma suposta crise constitucional iniciada pelas manifestações de 2013, que representaram, segundo ele, a reivindicação, pelos manifestantes, do cumprimento efetivo da Constituição da República de 1988, sobretudo no que se refere aos direitos fundamentais. Destaca-se o seguinte excerto:

A partir do ano de 2013, no entanto, o embate político tornou-se mais duro e intolérante. A competição eleitoral foi se radicalizando. O padrão conciliador, que tradicionalmente marcou o relacionamento entre as elites e os poderes no Brasil, foi substituído por uma postura conflitiva. Também o direito e suas instituições passaram a colidir com a política numa frequência antes desconhecida, instaurando um cabo de guerra entre o estamento jurídico e o corpo político (VIEIRA, 2018, p. 15).

Para Vieira (2018), dois conflitos institucionais contribuíram diretamente para a deflagração dos protestos de 2013. Há o conflito entre presidencialismo de coalisção e o que ele chama de “sistema de controle e de aplicação da lei”:

O primeiro deles se refere à crescente tensão entre o presidencialismo de coalizão, que foi se degradando a partir de 2005, e o sistema de controle e aplicação da lei, que foi se tornando mais autônomo, como se constatou a partir do julgamento do mensalão. Nesse sentido, trata-se de uma tensão entre o estamento jurídico e a classe política (VIEIRA, 2018, p. 25-26).

Dissertando com mais detalhes acerca desse conflito, o autor elenca alguns fatores que intensificaram o contato conflitivo entre o jurídico e o político:

A convivência desse modelo de presidencialismo de coalizão, minado pela hiperfragmentação partidária e pela alta taxa de heterogeneidade partidária, com instituições de controle e aplicação da lei cada vez mais autônomas e eficientes levou a uma frequente fricção entre as esferas política e jurídica. A desenvoltura demonstrada pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal, com respaldo do Supremo Tribunal Federal, durante o julgamento do mensalão indica uma dificuldade cada vez maior de convivência entre um padrão degradado de funcionamento do sistema político e uma postura mais agressiva e independente do sistema do controle e aplicação da lei (VIEIRA, 2018, p. 30).

E para demonstrar concretamente esses fatores, Vieira (2018) sustenta o seu argumento com análise do Mensalão e da Operação Lava Jato:

O processo do mensalão e a Operação Lava Jato abriram uma batalha sem precedentes entre o estamento jurídico e o político. Ao longo da história brasileira, a relação entre juristas de Estado e o poder político foi predominantemente simbiótica. Em troca de prestígio, benefícios e privilégios corporativos, o estamento jurídico removeu obstáculos e não ameaçou os poderosos. Isso valeu para governos liberais e autoritários, oferecendo raras demonstrações de insubordinação (VIEIRA, 2018, p. 43-44).

A título de reforço, é relevante destacar três julgados recentes, da lavra do Supremo Tribunal Federal (STF), que circundam essa tensão.

O primeiro deles é relativo ao foro por prerrogativa de função, de 2018, no qual o STF firmou tese relativamente segura para evitar o famoso “elevador processual”. O segundo se refere ao entendimento quanto à prisão automática após a condenação do réu em segunda instância, o qual também é comentado por Vieira (2018), mas que sofreu reviravolta no ano de 2019. E o terceiro diz respeito ao compartilhamento direto de dados bancários e fiscais entre os operadores ordinários desses dados e os “órgãos de persecução penal”.

No primeiro caso, a principal tese fixada pelo STF foi a de que “o foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas” (BRASIL, 2018b, p. 22). Nos termos do voto do relator, a tese visa dar uma resposta aos inconvenientes jurídicos relacionados ao foro por prerrogativa de função:

18. Os problemas e as disfuncionalidades associados ao foro privilegiado podem e devem produzir modificações na interpretação constitucional. Assim, a fim de melhor compatibilizá-los com os princípios constitucionais, bem como reduzir as disfunções

produzidas, as normas da Constituição de 1988 que estabelecem as hipóteses de foro por prerrogativa de função devem ser interpretadas restritivamente, aplicando-se apenas aos crimes que tenham sido praticados durante o exercício do cargo e em razão dele² (BRASIL, 2018b, p. 33).

Esse julgado certamente está relacionado à tensão entre a classe política e o sistema de controle e aplicação da lei, uma vez que o instituto, em sua literalidade, beneficia sobremaneira os agentes políticos. Assim, é evidente que a interpretação restritiva firmada pelo Supremo Tribunal Federal, ao tempo em que limita o direito, intensifica o conflito institucional.

No segundo caso, a clareza é ainda maior. Prova disso foi a imediata soltura do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em decorrência da decisão proferida pelo Supremo. Se a conclusão jurisdicional fosse outra, a prisão do ex-presidente manter-se-ia, assim como a dos demais agentes políticos em situação análoga. Prevaleceu o voto do relator, nos seguintes termos:

Concluo o meu voto, Senhor Presidente. E, ao fazê-lo, peço vênias para julgar procedentes os pedidos deduzidos nestas ações declaratórias de constitucionalidade, reafirmando, assim, no que concerne à interpretação do art. 283 do CPP, na redação dada pela Lei nº 12.403/2011, a tese segundo a qual a execução provisória (ou prematura) da sentença penal condenatória, mesmo aquela emanada do Tribunal do Júri, revela-se frontalmente incompatível com o direito fundamental do réu de ser presumido inocente até que sobrevenha o trânsito em julgado de sua condenação criminal, tal como expressamente assegurado pela própria Constituição da República (CF, art. 5º, LVII) (BRASIL, 2019c, p. 50).

Esse julgado é mais representativo do conflito institucional, sobretudo porque ainda persiste a insegurança jurídica. Apesar de aparentemente significar uma espécie de “re-cuo” do sistema de controle e aplicação da lei no conflito com a classe política, consigne-se que foram seis votos vencedores contra cinco vencidos. E tendo em vista a iminência de considerável modificação na composição de ministros do Pretório Excelso, bem como a possível edição de Emenda Constitucional para permitir a execução provisória a partir da condenação em segunda instância, não é difícil imaginar nova controvérsia a respeito desse tema, o que pode estender e intensificar ainda mais o conflito institucional entre a classe política e o sistema de controle e aplicação da lei.

A terceira decisão do Supremo está relacionada ao compartilhamento direto de dados fiscais e bancários entre os detentores ordinários dos referidos dados, Polícia e Ministério Público. Nos termos do voto do ministro Alexandre de Moraes, fixaram-se as seguintes teses:

2 Voto do Min. Luís Roberto Barroso.

É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional.

O compartilhamento pela UIF e pela RFB, referente ao item anterior, deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios. (BRASIL, 2019d, p. 33)

Ainda nos termos de seu voto, no tópico conclusivo, ele deixa expressa a importância do compartilhamento direto de dados:

A compatibilidade das inviolabilidades de dados e do sigilo financeiro (regra) com a efetiva, concreta e racional atuação de um sistema de inteligência financeira é constitucional e permite o compartilhamento de informações com os órgãos de persecução penal, nas hipóteses excepcionais, razoáveis e proporcionais devidamente estabelecidas em lei; sendo essencial para garantir o combate ao terrorismo, à criminalidade organizada e à corrupção. (BRASIL, 2019d, p. 33)

Essa decisão, como o próprio ministro destaca, está diretamente relacionada ao combate à corrupção e certamente incidirá em investigações perante a classe política. Flávio Bolsonaro, filho do atual presidente da República, é um exemplo dos políticos que poderão ser afetados pela decisão (TJRA, 2019).

Diante desses apontamentos, este trabalho se constrói sob a premissa de que há uma persistente tensão entre a função política e o sistema de controle e aplicação da lei. O objetivo deste artigo é identificar se a Lei nº 13.869/2019 também contribui, de alguma maneira, para o acirramento do conflito.

7.3 ÂNIMO DA ANTIGA LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE

A Lei nº 4.898/1965, que previa as regras relacionadas à averiguação e sanção do abuso de autoridade, diferencia-se da lei atual, de início, pela sua inserção temporal e pela sua extensão. Veja-se que ela foi aprovada em 1965, no contexto da ditadura militar, no qual ainda vigorava, em tese, o “padrão conciliador” (VIEIRA, 2018) entre o poder político e o sistema de controle e aplicação do ordenamento jurídico, ao passo em que no contexto atual, da nova lei, esse sistema se encontra mais autônomo e mais eficiente (VIEIRA, 2018).

No que toca à extensão, observe-se que a antiga lei possuía 29 artigos. A nova lei, porém, possui 45 artigos e ainda modifica outras normas, entre as quais a Lei de nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia) e a Lei nº 9.296/1996 (Lei de Interceptações Telefônicas), dispondo sobre tipos penais nesses dois diplomas.

A Lei nº 4.898/1965, ao arrolar os atos de abuso de autoridade, o faz de maneira sumária, sem maiores descrições. Transcrevem-se alguns exemplos:

Art. 3º Constitui abuso de autoridade qualquer atentado:

- a) à liberdade de locomoção;
- b) à inviolabilidade do domicílio;
- c) ao sigilo da correspondência;
- d) à liberdade de consciência e de crença;
- e) ao livre exercício do culto religioso;
- f) à liberdade de associação;
- [...]

Art. 4º Constitui também abuso de autoridade:

- a) ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder;
- b) submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou a constrangimento não autorizado em lei;
- c) deixar de comunicar, imediatamente, ao juiz competente a prisão ou detenção de qualquer natureza.
- d) deixar o Juiz de ordenar o relaxamento de prisão ou detenção ilegal que lhe seja comunicada;
- e) levar à prisão e nela deter quem quer que se proponha a prestar fiança, permitida em lei; (BRASIL, 1965)

Essa concisão na descrição dos fatos, sobretudo no que se refere aos tipos do art. 3º, que possibilitava maior discricionariedade na aplicação da lei.

Apesar disso, em relação à materialidade dos tipos, a antiga lei tratava de situações peremptoriamente inadmissíveis sob a ótica da dignidade da pessoa humana. Os ilícitos do art. 3º tinham a finalidade precípua de fazer valer a eficácia imediata das garantias individuais do art. 5º da Constituição Federal perante as autoridades públicas. E os tipos do art. 4º, em sua oportunidade, visavam coibir os abusos que ocorriam em prisões provisórias, à revelia das prescrições do Código de Processo Penal.

No que tange aos sujeitos ativos dos delitos, a definição também era bastante genérica, nos termos do art. 5º: "Considera-se autoridade, para os efeitos desta lei, quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil, ou militar, ainda que transitoriamente e sem remuneração".

Em que pese essa definição genérica, da leitura dos atos de abuso de autoridade arrolados pela lei é possível perceber que ela se dirige principalmente às autoridades policial e judiciária.

Entretanto, é importante salientar que, em relação à aplicabilidade prática da norma, já havia reservas. Destaca-se, a título de exemplo, o seguinte excerto de julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em que se exigiu, no caso concreto, a demonstração do dolo quando da apuração da infração no exercício da função judicante:

Dizer que o juiz descumpriu decisão liminar do Supremo Tribunal Federal, por si só, não autoriza concluir que houve abuso de poder, notadamente se a decisão contém todos os atributos normais do ato judicial: motivação própria e conteúdo específico. Sem falar que poderia ser enfrentada pelos mecanismos recursais previstos no sistema processual [...]. Poder-se-ia, é claro, examinar a conduta o denunciado como sendo de extrema inabilidade, fruto de reprovável miopia judicante, mas tal consideração não é suficiente para a tipificação do abuso de autoridade. Precitaria de algo mais: configuração da má-fé, do arbítrio no descumprimento do mister jurisdicional. [...]. Ademais, são muitas as decisões proferidas por magistrados de primeiro e de segundo graus que esta Corte recompõe por serem ilegais, invasivas ao parâmetro libertário do cidadão, mas, nem por isso, se poderia cogitar de eventual abuso de autoridade. Faz parte da atividade jurisdicional proferir decisões com vício *in judicando* e *in procedendo*, razão por que, para a configuração do delito de autoridade deva se demonstrar um mínimo de “má-fé” e de “maldade” por parte do julgador; e a denúncia, no caso presente, nada disse quanto a esse propósito (BRASIL, 2018a, p. 28, grifo nosso).

Quanto às sanções, aplicavam-se, sem prejuízo uma das outras (art. 6º, § 4º), as de naturezas administrativa, que incluía até a demissão (art. 6º, § 1º, alínea “e”); civil e penal, na qual estava incluída a detenção, pelo prazo máximo de 6 meses (art. 6º, § 3º, alínea “b”); a perda do cargo e a inabilitação para qualquer outra função pública pelo prazo de 3 anos (art. 6º, § 3º, alínea “c”).

Quanto ao procedimento para persecução criminal, a antiga lei condicionava a ação penal à representação da vítima, nos termos dos arts. 12 e 13:

Art. 12. A ação penal será iniciada, independentemente de inquérito policial ou justificação por denúncia do Ministério Público, instruída com a representação da vítima do abuso.

Art. 13. Apresentada ao Ministério Público a representação da vítima, aquele, no prazo de quarenta e oito horas, denunciará o réu, desde que o fato narrado constitua abuso de autoridade, e requererá ao Juiz a sua citação, e, bem assim, a designação de audiência de instrução e julgamento. (BRASIL, 1965)

Em suma, diante dessa breve análise, é possível inferir que o ânimo da norma era tão somente o de fixar sanções aplicáveis à autoridade que infringisse os direitos e garantias individuais do cidadão, sobretudo quando estivesse preso. Para isso, eram previstas sanções de natureza administrativa, civil e penal, que poderiam ser aplicadas de maneira cumulativa ao agente, de acordo com o procedimento previsto na própria lei e desde que demonstrado concretamente o elemento subjetivo: o dolo.

7.4 A NOVA LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE E O ACIRRAMENTO DO CONFLITO INSTITUCIONAL

Muito se diz no senso comum que a Lei nº 13.869/2019, a nova Lei de Abuso de Autoridade, foi confeccionada com o propósito de “frear” a Operação Lava Jato, consistindo, dessa maneira, numa espécie de resposta da classe política aos progressos do sistema de controle e aplicação da lei no combate à corrupção.

Nessa esteira, o objetivo deste último tópico, que é o ponto culminante deste artigo, é o de identificar, a partir da análise de alguns dispositivos da lei em questão, se houve a intenção, por parte dos legisladores, de intimidar, de alguma maneira, aqueles responsáveis por investigar, processar e punir políticos.

Antes de analisar propriamente os tipos penais trazidos pela nova lei, cabem algumas distinções de ordem técnica em relação à antiga Lei de Abuso de Autoridade. A nova lei, apesar de controversa,³ define balizas mais precisas para o exame concreto das infrações. Observe-se, de início, a definição dos sujeitos ativos, que é bem mais especificada:

Art. 2º É sujeito ativo do crime de abuso de autoridade qualquer agente público, servidor ou não, da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de Território, compreendendo, mas não se limitando a:

- I - servidores públicos e militares ou pessoas a eles equiparadas;
- II - membros do Poder Legislativo;
- III - membros do Poder Executivo;
- IV - membros do Poder Judiciário;
- V - membros do Ministério Público;
- VI - membros dos tribunais ou conselhos de contas. (BRASIL, 2019a)

Apesar de prever expressamente a não taxatividade do rol, é possível perceber que a lei não se direciona somente às autoridades policial e judiciária. Há uma pretensão de compreender todos os agentes públicos.

3 A controvérsia atinge até mesmo a presunção de constitucionalidade da norma. Até a data de confecção deste artigo, já há seis ações diretas de inconstitucionalidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal. São elas: ADIs nº 6234, 6238, 6239, 6240, 6266 e 6302. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 15 jan. 2020.

Outra questão técnica definitivamente resolvida pela Lei de nº 13.869/2019 foi a natureza da ação penal, que passa a ser pública e incondicionada, nos termos do art. 3º, sendo permitida a ação privada subsidiária da pública, na forma dos §§ 1º e 2º do mesmo dispositivo.

Destaca-se também a exigência do dolo específico para configuração efetiva da conduta de abuso de autoridade:

Art. 1º Esta lei define os crimes de abuso de autoridade, cometidos por agente público, servidor ou não, que, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, abuse do poder que lhe tenha sido atribuído.

§ 1º As condutas descritas nesta Lei constituem crime de abuso de autoridade quando praticadas pelo agente com a finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal. (BRASIL, 2019a)

Ainda no art. 1º, há importante garantia da função jurisdicional, no sentido do precedente supracitado do Tribunal da Cidadania. Trata-se de vedação expressa à “criminalização da hermenêutica”:

Art. 1º [...]

§ 2º A divergência na interpretação da lei ou na avaliação de fatos não configura abuso de autoridade. (BRASIL, 2019a)

No mais, a nova lei se assemelha à antiga: estabelece sanções de naturezas administrativa, civil e criminal, podendo ser cumuladas, inclusive. Registradas essas generalidades, passa-se à análise dos tipos penais, retomando-se o objetivo principal do trabalho.

Atenta-se aqui, inicialmente, para a extensão dos enunciados típicos, que descrevem de maneira mais detalhada as condutas, restando à discricionariedade judiciária tão somente os elementos normativos aceitáveis, tendo em vista a legislação positiva mais recente, tais como “injustificadamente”, “em desconformidade com a lei” e “sem justo motivo”.

Importa salientar, ainda, a elevação das penas cominadas. Manteve-se a detenção em vez da reclusão, porém, houve significativa elevação das penas privativas de liberdade, que variam de 6 meses a 4 anos.

Pragmaticamente, no que interessa ao objetivo principal deste trabalho, destacam-se os tipos penais dos arts. 9, 10, 27, 30 e 31, os quais se relacionam de maneira mais direta com os crimes típicos de corrupção política. Transcrevem-se inicialmente os dois primeiros:

Art. 9. Decretar medida de privação da liberdade em manifesta desconformidade com as hipóteses legais:

Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena a autoridade judiciária que, dentro de prazo razoável, deixar de:

I - relaxar a prisão manifestamente ilegal;

II - substituir a prisão preventiva por medida cautelar diversa ou de conceder liberdade provisória, quando manifestamente cabível;

III - deferir liminar ou ordem de *habeas corpus*, quando manifestamente cabível.

Art. 10. Decretar a condução coercitiva de testemunha ou investigado manifestamente descabida ou sem prévia intimação de comparecimento ao juízo:

Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa. (BRASIL, 2019a)

Esses dois tipos penais visam coibir a atuação indevida dos magistrados no curso da investigação criminal. Vieira (2018) observa que as prisões processuais e as conduções coercitivas figuraram entre os maiores instrumentos do Ministério Público e do Poder Judiciário no combate à corrupção no âmbito da Operação Lava Jato:

Tomando por base as inovações no âmbito do direito penal e processual promovidas pelo processo do Mensalão e pela Lei de Organizações Criminosas de 2013, a Operação Lava Jato avançou ao fazer uso sistemático de conduções coercitivas, posteriormente suspensas pelo Supremo Tribunal Federal, e pelo emprego intensivo de prisões processuais. No que se refere às prisões processuais, não constituem propriamente uma novidade, considerando que são empregadas no cotidiano pelo sistema criminal brasileiro. A novidade se refere à sua aplicação a réus de colarinho branco. Essas ferramentas - que deveriam ser utilizadas apenas em circunstâncias excepcionais, quando o investigado se nega a atender a intimação da autoridade ou nas circunstâncias em que a liberdade do acusado represente risco à integridade do processo - passaram a integrar o repertório ordinário da operação (VIEIRA, 2018, p. 48).

Isso indica que, de fato, houve a intenção, por parte dos legisladores, de intimidar de maneira mais ostensiva o sistema investigatório, não se fazendo suficientes os remédios processuais ordinários para coibir esses abusos.

No que se refere aos órgãos precipuamente investigatórios, Polícia e Ministério Público, destacam-se os seguintes:

Art. 27. Requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indicio da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Art. 30. Dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente:

Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 31. Estender injustificadamente a investigação, procrastinando-a em prejuízo do investigado ou fiscalizado:

Pena - detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa. (BRASIL, 2019a)

Os referidos tipos penais destinam-se evidentemente à fase anterior ao processo judicial, embarçando até mesmo o procedimento de inquérito policial. O objetivo aparentemente foi o de dificultar investigações indevidas em sua gênese, antes mesmo de chegarem a juízo.

Sem pretender deslegitimar a principal finalidade da norma: de efetivação de direitos e de garantias individuais,⁴ e tampouco de confrontar a presunção de sua constitucionalidade, é possível perceber, da leitura dos enquadramentos típicos selecionados, que há nitidamente o ânimo legislativo de conter os abusos praticados em investigações e em processos judiciais.

Apesar de não haver a delimitação do sujeito passivo dos crimes, a classe política será beneficiada em alguma medida por essa tutela, uma vez que as condutas descritas se deram e se dão frequentemente em investigações e em processos movidos em face dos agentes políticos.

Pode-se verificar, também de maneira relativamente clara, que a Lei de nº 13.869/2019 diferencia-se da antiga lei principalmente pelo fato de, nas entrelinhas dos tipos penais destacados, tentar conter a "agressividade" do Ministério Público, que na atualidade tem se mostrado cada vez mais ativo no combate à corrupção, sem, porém, perder de vista os excessos da função jurisdicional.

A nova Lei de Abuso de Autoridade, portanto, se não é, por si só, símbolo do conflito institucional entre a classe política e o estamento jurídico, tem enorme potencial para intensificá-lo nos casos concretos. As ações diretas de inconstitucionalidade já ajuizadas no STF contra a referida lei já têm o potencial inicial de acirrar o embate, que deverá se estender pelos processos judiciais de corrupção e pelos inquéritos policiais instaurados para investigação de abuso de autoridade, nos termos da nova normativa.

4 Saliente-se que há outros tipos penais que chegam em boa hora para proteger especificamente os investigados que não integram propriamente a criminalidade do colarinho branco.

7.5 NECESSIDADE DE MAIOR CONTROLE SOBRE A ATIVIDADE POLICIAL

Considerando, dessa maneira, que a nova Lei de Abuso de Autoridade, diferentemente da antiga, enfoca com mais rigor a atividade dos órgãos de investigação e de persecução, cresce a necessidade de controle, pelo Ministério Público, da atividade policial tendente a investir de maneira injustificada contra os direitos básicos dos investigados.

E tendo em vista o persistente conflito institucional provocado pela atuação dos agentes políticos e dos agentes do sistema de controle e aplicação da lei, cresce, igualmente, a necessidade de medidas específicas nesse sentido, com o propósito de atenuar esse conflito, promovendo uma gradual harmonização

Como é sabido, o controle externo da atividade policial, pelo Ministério Público, é imperativo constitucional, que está previsto no art. 129, inciso VII, da Constituição da República de 1988:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior. (BRASIL, CF, 1988)

E esse mandamento se pormenoriza na forma da normativa infraconstitucional. Por todos, destaco o seguinte dispositivo da Lei Complementar n° 75/1993:

Art. 3º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista:

- a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;
- b) a preservação da ordem pública, da incolumidade pública das pessoas e do patrimônio público;
- c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;
- d) a indisponibilidade da persecução penal;
- e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública. (BRASIL, 1993)

Destacam-se desse excerto os preceitos dos itens “a”, “c” e “e”. O controle externo da atividade policial, em síntese, deve observar a Constituição, deve respeitar a competência dos órgãos de segurança pública e deve prevenir e corrigir ilegalidade ou abuso de poder. É nesse sentido que se manifesta Carlos César Silva Sousa Júnior (2015):

A Polícia é o braço armado do Estado e atua de forma ostensiva junto à população no combate à criminalidade; por isso, o controle externo é necessário para coibir abusos e preservar os direitos fundamentais dos indivíduos. Naturalmente, por estar inserida

no contexto de um Estado Democrático de Direito, a Polícia não poderia ficar sem a necessária vigilância de sua atuação. Dessa forma, o Constituinte concedeu ao MPF tal missão para a defesa da sociedade, em vista dos abusos cometidos durante a ditadura militar (SOUSA JÚNIOR, 2015, p. 112).

Esse autor se concentra, em seu estudo, na categorização do controle externo da autoridade policial: que se divide em difuso e concentrado. Em suas palavras:

No controle difuso a atividade é dividida entre todos os membros quando da sua atuação no acompanhamento de procedimentos criminais, notadamente o inquérito policial. Por sua vez, o controle concentrado é realizado por um órgão central, com atribuições específicas para o exercício do controle externo da atividade policial, que pode atuar de forma mais abrangente com o fim de defender os direitos dos cidadãos, a probidade administrativa e a eficiência da investigação (SOUSA JÚNIOR, 2015, p. 119).

Partindo desse referencial teórico, pode-se inferir que, nos moldes atuais do nosso ordenamento jurídico, sobretudo em face da nova Lei de Abuso de Autoridade, Lei nº 13.869/2019, que traz tipos penais especiais para o fazer investigatório e persecutório, a despeito de ser exigido o dolo específico para configuração dos ilícitos penais, o controle externo da atividade policial deve ser mais intenso, seja de maneira concentrada seja de maneira difusa.

No que toca especialmente ao controle difuso, deverá ele ser mais intenso, justamente para que se evite que as autoridades policial e ministerial fiquem fora do radar da Lei de Abuso de Autoridade. Como se viu, nos termos dos arts. 27, 30 e 31 da nova lei, até mesmo as fases preparatórias e iniciais de processo penal podem ser alvo de eventuais perseguições.

Portanto, propõe-se que os membros do Ministério Público, quando da análise dos inquéritos policiais de sua supervisão, realizem frequente saneamento dos elementos informativos a fim de evitar a extensão injustificada das investigações.

Quanto à requisição de inquérito policial, a fim de evitar a incursão, ainda que meramente formal, no novo tipo penal da Lei de Abuso de Autoridade, uma alternativa pode ser, quando cabível, a utilização do acordo de não persecução, trazido à prática pela Resolução nº 181/2017 do Conselho Superior do Ministério Público e ratificado pela Lei nº 13.964/2019.

Sua utilização mais frequente, desse modo, poderia certamente atenuar o conflito entre agentes políticos e o sistema de controle e aplicação da lei, principalmente na análise criminal dos crimes do Decreto-Lei nº 201/67, que trata da responsabilidade de prefeitos e vereadores. Isso evitaria, em tese, a instauração de inquéritos policiais, bem como a necessidade da frequente supervisão pelo membro do Ministério Público.

7.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise desenvolvida, foi possível confirmar a hipótese de que, de fato, a Lei nº 13.869/2019 intensifica a tensão entre a função política e o sistema de controle e aplicação da lei. Isso ficou evidente quando da análise de alguns tipos penais trazidos pela nova norma, que intimidam, de alguma maneira, a atuação funcional dos responsáveis por investigar, processar e julgar eventualmente agentes políticos.

Observou-se que alguns tipos penais se destinam especialmente a coibir abusos na utilização de institutos processuais que, num passado recente e na atualidade, têm sido um dos instrumentos mais efetivos de combate à corrupção, quais sejam a condução coercitiva e as prisões processuais.

E como se não bastasse, a atuação dos órgãos de investigação, sobretudo o Ministério Público, também tem sido enfocada pelas novas formas típicas. Da leitura dos comandos foi possível perceber que a conduta dos órgãos de investigação e de persecução está compreendida com muito mais rigor na amplitude normativa da nova lei.

Diante disso, consigna-se a conclusão de que o controle externo da atividade policial, sobretudo na modalidade difusa, deve ser intensificado em face dos novos tipos penais trazidos pela Lei nº 13.869/2019. Os membros do Ministério Público, assim, a fim de evitar a incursão nos tipos penais, devem sanear de maneira mais frequente os inquéritos policiais instaurados.

Outra alternativa, ainda mais prática, que pode ser levada a efeito é a utilização, quando cabível, do acordo de não persecução, que agora compõe o bojo da normativa infraconstitucional, o que evitaria a requisição de instauração de inquéritos policiais e a consequente supervisão, principalmente na análise criminal relativa aos crimes do Decreto-Lei nº 201/1967.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965**. Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14898.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp75.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. **Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019a.** Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019b.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm#:~:text=Aperfei%C3%A7%C3%A3o%20penal%20e,legisla%C3%A7%C3%A3o%20penal%20e%20processual%20penal. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). Ação Penal nº 858/DF. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: Agostinho Silverio Junior. Relator(a): Min. Maria Thereza de Assis Moura, 24 de outubro de 2018. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, p. 28, 21 nov. 2018a.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Questão de Ordem na Ação Penal 937/RJ. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: Marcos da Rocha Mendes. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 3 de maio de 2018. **Diário da Justiça**: Brasília, DF, p. 22, 11 dez. 2018b.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 43/DF. Requerente: Partido Ecológico Nacional. Relator: Min. Celso de Mello, 7 de novembro de 2019. **Diário da Justiça**: Brasília, DF, p. 50, 10 nov. 2019c.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário de nº 1.055.941/SP. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorridos: H.C.H; T.J.H. Relator: Min. Dias Toffoli, 21 de novembro de 2019. **Diário de Justiça eletrônico**, n. 264, seção: STF - Processos de competência da Presidência, Brasília, DF, p. 33, 4 dez. 2019d.

SOUSA JUNIOR, Carlos César Silva. Estudos sobre a natureza jurídica do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 14, n. 45, p. 107-141, jul./dez. 2015.

TAJRA, Alex. STF deve fechar hoje tese que abre caminho para investigar Flávio; entenda. **UOL**, São Paulo, 4 dez. 2019. Seção de política. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/12/04/stf-deve-fechar-hoje-tese-que-abre-caminho-para-investigar-flavio-entenda.htm>. Acesso em: 15 jan. 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar institucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

8 Operações policiais no Rio de Janeiro: quantificando as incursões armadas em favelas

Daniel Veloso Hirata¹
Carolina Christoph Grillo²

Resumo: Este artigo apresenta os principais resultados analíticos provenientes da construção de uma base de dados inédita sobre as operações policiais em favelas e bairros populares da cidade do Rio de Janeiro e de sua Região Metropolitana no período de 2007-2018. Essa base resulta de um projeto de pesquisa colaborativo entre pesquisadores da Universidade Federal Fluminense (Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos - Geni-UFF) e da organização da sociedade civil que produz dados sobre a ocorrência de tiroteios na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o Fogo Cruzado - RJ, e contou com apoio da Fundação Heinrich Böll, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj). A finalidade deste projeto foi ampliar o debate público sobre o problema da segurança no Rio de Janeiro por meio da construção de dados que possibilitem compreender o direcionamento do uso da força pelo Estado. Apesar das operações policiais serem uma das principais razões de troca de tiros e mortes no Rio de Janeiro, não existem dados oficiais disponíveis sobre essas ações que possam informar o debate público sobre segurança pública no Rio de Janeiro, lacuna que procuramos preencher.

Palavras-chave: Violência de Estado. Operações Policiais. Dados Quantitativos. Rio de Janeiro.

Abstract: This article presents the main analytical results of an original database on "police operations" of armed incursions in favelas and poor neighborhoods in the city of Rio de Janeiro and metropolitan area for the period of 2007-2018. This database is the result of a collaborative research project between researchers from Fluminense Federal University (GENI-UFF Study Group on New Illegalisms) and Fogo Cruzado - RJ, a civil society organization that produces data on the occurrence of shootouts in the metropolitan area of Rio de Janeiro, and was supported by the Heinrich Böll Foundation, CNPq (National Council for Scientific and Technological Development) and FAPERJ (Foundation for the Support of Research in the State of Rio de Janeiro). The purpose of this project was to broaden the public debate on the security problem in Rio de Janeiro through the construction of data that will make it possible to qualify the use of State force. Although police operations are one of the main reasons for firefights and deaths in Rio de Janeiro, there is no official data

1 Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo, professor de Sociologia da Universidade Federal Fluminense, coordenador do Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos (Geni-UFF) e pesquisador do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (Necvu-UFRJ).

2 Doutora em Antropologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, professora de Sociologia da Universidade Federal Fluminense, coordenadora do Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos (Geni-UFF) e pesquisadora do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (Necvu-UFRJ).

available on these actions that can inform the public debate on public security in Rio de Janeiro, a gap that we seek to fulfill.

Keywords: State Violence. Police Operations. Quantitative Data. Rio de Janeiro.

8.1 INTRODUÇÃO

No Rio de Janeiro, ao longo das últimas décadas, tiroteios no espaço urbano foram incorporados ao cotidiano dos habitantes da cidade, principalmente à rotina dos moradores de favelas, que vivem no “fogo cruzado” entre a atuação violenta das forças policiais e os grupos armados de traficantes de drogas que controlam esses territórios. Tal situação se deve aos processos sócio-históricos de acumulação das redes do varejo de drogas em favelas cariocas (MISSE, 2006) e à predominância de um modelo de combate ao crime comum violento centrado no policiamento ostensivo, sobretudo, em operações tópicas de incursão bélico-policial em favelas (SOARES; BATISTA; PIMENTEL, 2016).

Praticamente todos os dias nos deparamos com notícias de “operações policiais” de incursão em favelas do Rio de Janeiro, realizadas por policiais armados com fuzis, frequentemente a bordo de um veículo blindado – o temido “caveirão” – e, às vezes, auxiliados por um helicóptero blindado – o ainda mais temido “caveirão voador” – utilizado também como plataforma de tiro. Em boa parte dessas operações, há intensos tiroteios, que muitas vezes resultam em mortes. Escolas e postos de saúde deixam de funcionar, moradores de favela são impedidos de comparecer ao trabalho, famílias inteiras são obrigadas a deitar no chão de casa para se prevenir das “balas perdidas”. Parte das operações resulta na prisão de suspeitos e/ou na apreensão de drogas, armas, dinheiro, bens roubados etc., mas ao custo de vidas e da ruptura do cotidiano nas localidades afetadas.

Tal método de combate ao crime depende de que não haja policiamento regular em determinadas áreas da cidade, de modo que a presença da polícia se dê apenas por meio de operações esporádicas e relativamente imprevisíveis. Sob o argumento de que não há segurança para os policiais realizarem rondas cotidianas e atenderem a ocorrências nos mesmos moldes em que fazem no restante da cidade, grandes porções territoriais são taxadas como “áreas de risco” ou “áreas sensíveis” e relegadas ao controle armado de criminosos. Ao mesmo tempo, o imperativo de combate ao crime opera como justificativa para a criação de territórios de exceção onde vige a suspensão de direitos civis.

Para se ter uma dimensão do problema que se relaciona ao uso da força estatal, podemos iniciar com os dados oficiais disponíveis, organizados pelo Instituto Igarapé. A América Latina, que concentra 8% da população mundial (570 milhões mais ou menos), responde por quase 40% de todos os homicídios do mundo, quase 144 mil homi-

cídios por ano em média. Desses 144 mil homicídios de toda a região, o Brasil concentra cerca de 65 mil, 45% dos homicídios da América Latina: portanto, o Brasil, com 3,6% da população mundial responde sozinho por 18% dos homicídios no mundo. Temos então que a América Latina é a região mais violenta do mundo e o Brasil concentra o maior volume desses homicídios. Pois bem, tudo isso é relativamente conhecido.

Mas então a pergunta crucial: quanto desses homicídios são cometidos pelo Estado? Apenas em termos comparativos, ao olhar dados oficiais do “Uniform Crime Reporting” do FBI, percebemos que, ao longo dos últimos 5 anos, todas as polícias dos EUA – mundialmente conhecidas como muito violentas –, mataram em média 452 pessoas por ano. No Brasil, campeão mundial de mortes praticadas por policiais, tivemos em 2016 aproximadamente 6 mil mortos por policiais. Desses 6 mil mortos pela polícia no Brasil, cerca de 25% se concentrava no Rio de Janeiro. Segundo dados do ISP, em 2019, a polícia matou 1.810 pessoas apenas no estado do Rio de Janeiro. Em resumo, num estado com cerca de 16 milhões de pessoas, a polícia mata mais de quatro vezes a soma das mortes praticadas por todas as polícias dos EUA, um país com 327 milhões de habitantes.

Para finalizar nosso panorama com dados oficiais, em 2013, as polícias do Rio de Janeiro eram responsáveis por 13% dos homicídios, em 2018, ano da intervenção federal, esse número passou para 28%, enquanto em 2019, a polícia passou a ser responsável por quase 40% de todas as mortes. Podemos, portanto, dizer que a América Latina é violenta, que o Brasil é violento e que o Rio de Janeiro além de ser muito violento, caracteriza-se por uma violência impulsionada pela polícia, pela violência de Estado.

A altíssima taxa de letalidade decorrente das ações policiais no Rio de Janeiro se deve, em boa medida, ao fato de as operações policiais de incursão em favelas serem a principal estratégia de combate ao crime adotada. Formalmente, essas operações têm como objetivo prender e/ou matar suspeitos, apreender armas, drogas, dinheiro e/ou recuperar veículos e demais bens roubados. As perversas dinâmicas e os efeitos das relações de confronto e negociação espúria entre policiais e traficantes nessas operações tóxicas foram analisadas etnograficamente por diversos pesquisadores. As experiências vividas nos momentos de “operações” foram relatadas de forma bastante contundente por meio de dezenas de pesquisas qualitativas conduzidas com policiais, moradores e traficantes ao longo dos últimos anos.

Estas mostram como a atuação de policiais se volta para o combate de “inimigos em territórios hostis” (KANT DE LIMA, 1995; MUNIZ, 1999); como o “terror” vivenciado pelos moradores que se encontram no “fogo cruzado” entre a violência de traficantes e policiais produz uma experiência de “vida sob cerco” (MACHADO DA SILVA, 2008) ou “neurose” e “asfixia” (FARIAS, 2008); e como a centralidade dos confrontos armados torna não mais apenas a “disposição para matar” (ZALUAR, 1985), mas também a “disposição” para se lançar em aventura de morte como um atributo fundamental aos engajados no “crime” (GRILLO, 2013). Tais operações também foram descritas como

parte dos cálculos para o pagamento do chamado “arrego”, a compra de proteção que traficantes pagam a policiais para que possam continuar seus negócios ilícitos – conceitualmente definidas como “mercadorias políticas” (MISSE, 2006; HIRATA, 2018). Desse ponto de vista, a atuação da polícia em favelas não se propõe a prover segurança pública para a população, mas a regular as atividades do tráfico e demais atividades criminais, ao custo de vidas e da exposição de moradores de áreas pobres à experiência de “fogo cruzado”.

O quadro de caracterização etnográfica do modelo de operações típicas de incursão em favelas, contudo, não foi acompanhado da produção de elementos quantificáveis, ou seja, não existem informações que sirvam para apoiar o debate público sobre esse modo de uso da força estatal. Se as incursões policiais em favelas são consideradas inevitáveis para as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro, supõe-se que deveríamos ser capazes de avaliá-las. Quantas operações de incursão em favelas são realizadas? Por quais forças? Onde? O que motiva essas operações? Quais são os seus resultados? É surpreendente que as próprias instituições policiais não saibam informar quantas operações realizaram, muito menos o porquê de as ter realizado e seus resultados.

Ao mobilizar dezenas de policiais armados com fuzis em veículos blindados para trocar tiros em territórios densamente populados, os registros de atividade policial produzidos são os mesmos do atendimento a qualquer outra ocorrência, e não são quantificados. As operações policiais de incursão em favelas, portanto, não figuram nos registros administrativos de forças policiais como um evento distinto do patrulhamento de rotina. Assim, não são produzidos dados sobre a realização de operações, sua motivação e seus resultados. Essa ausência de registros ou documentos de notação para ações estatais tão importantes para a política de segurança pública do Rio de Janeiro não deixa de ser notável. Parece-nos que a ausência de informações sobre as operações policiais é uma ação administrativa que ilumina, por desorganização ou falta de interesse, uma delimitação do que deve ou não ser posto em debate de forma pública.

A ausência de uma reflexão sobre os números das operações em favelas pode ser entendida pela natureza das fontes privilegiadas que servem de referência aos dados produzidos e por uma perspectiva hegemônica adotada para a construção dessa reflexão sobre quantidades. Grosso modo, poderíamos dizer que as fontes dos dados que alimentam esse conjunto de atores e organizações sobre os temas da segurança pública são majoritariamente estatais e, particularmente policiais. De fato, os núcleos de irradiação são as polícias civis de cada estado da Federação pela competência de lavrarem os Registros de Ocorrência (ROs) – documentos administrativos com o objetivo de notação de eventos que se inscrevem em tipificações penais para orientar a investigação subsequente. Em segundo lugar, os trabalhos sobre números realizados pelo Instituto de Segurança Pública (ISP) versam sobretudo sobre as ocorrências criminais, procurando oferecer um panorama das variações dessas ocorrências, com o objetivo de dar mag-

nitude à performance das instituições de segurança pública, seguindo os programas implantados pela Secretaria de Estado de Segurança (Seseg). Desde 2009, o ISP também organiza os dados para o “Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados”, baseado nos “Indicadores Estratégicos de Criminalidade”. A ideia, segundo o Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ), é produzir “indicadores com maior impacto na sensação de insegurança da população”, que serviriam para o monitoramento das ações em toda a área de segurança no estado.

A estratégia gerencial, concebida por consultorias privadas, é construir indicadores de performance capazes de induzir a ação dos profissionais da área de segurança pública em uma certa direção (GRILLO; HIRATA, 2018). Sobre esse ponto, a profusão de dados de algumas das grandes ONGs e *think tanks* nacionais e internacionais presentes do Rio de Janeiro também buscam criar parâmetros avaliativos de políticas públicas, dos regimes de eficácia de ações e programas, por meio de indicadores de performance, avaliação e rankings, típicos do *benchmarking* (BRUNO; DIDIER, 2013). Nosso intuito é irromper o debate público acerca do uso da força estatal por meio da análise das chamadas operações policiais, não nos limitando a nos servir das estatísticas produzidas pelo Poder Público para avaliar resultados de políticas preestabelecidas, mas sim suscitar a produção de novas informações, a partir da sociedade civil, ampliando a capacidade de pensamento sobre os problemas públicos.

E foi justamente visando preencher essa lacuna de informações e fomentar o debate público acerca do uso da força por agentes estatais que realizamos um levantamento inédito sobre as operações policiais no Rio de Janeiro, em série histórica. A ONG Redes da Maré foi pioneira na realização de levantamentos semelhantes, quantificando informações sobre as operações policiais realizadas na Maré. Os boletins divulgados subsidiaram o seu trabalho de resistência às letais incursões das forças da ordem, por meio de uma Ação Civil Pública (ACP), e permitiram quantificar os efeitos de redução da violência durante a vigência da ACP. Em seguida, o Centro de Estudo de Segurança e Cidadania (CESeC) produziu dados importantes durante a Intervenção Federal em 2018 e, agora no formato da Rede de Observatórios da Segurança, monitora continuamente a atividade policial, quantificando ações de patrulhamento e operações. Importante parceiro e fonte de inspiração, o datalab Fogo Cruzado – RJ destaca-se também por produzir dados sobre a incidência de tiroteios, desde 2016. Todos esses esforços, contudo, ainda não lograram preencher a lacuna estatística acerca do uso da força pelo Estado.

Se produzir dados de boa qualidade sempre fez parte da construção dos espaços de deliberação pública e republicana, no Brasil atual é um ato de resistência. Seguindo Alain Desrosières, o espaço público não é apenas uma ideia vaga, abstrata e normativa que deve ser respeitada, mas também um espaço historicamente e tecnicamente estruturado e limitado que permite o acesso a informações disponíveis a todos, por meio da consistência e da permanência, política e cognitiva, de objetos que servem de referência aos debates e que podem ser sempre questionados (DESROSIÈRES, 1993).

Para tanto, o ponto de partida é que essas operações constituem o grande instrumento da ação pública (LASCOUTES, LE GALÈS, 2004) para a área de segurança pública no estado do Rio de Janeiro, e como tal devem ser caracterizadas a contento. Para podermos dimensionar o direcionamento do uso da força pelo Estado e testar algumas hipóteses de pesquisa, foi necessário construir uma base de dados própria sobre as operações policiais. Concentramo-nos, em particular, nas operações de incursão armada realizadas pelas forças da ordem (policiais, mas também militares) em territórios taxados como “sensíveis” ou “áreas de risco”, notadamente favelas e bairros pobres da cidade do Rio de Janeiro e Região Metropolitana, controlados por grupos armados de traficantes ou milicianos.

Adotamos como fonte de informação os principais jornais de “notícias policiais”: O Dia, Extra e Meia Hora. Foram tabulados os dados extraídos a partir da leitura das edições diárias desses jornais, publicadas entre 1989 e 2018, disponíveis para consulta na Biblioteca Nacional, e posteriormente processados os dados para excluir repetições de eventos. No entanto, a análise aqui apresentada se limita ao período de 2007 a 2018, que contou com 10.218 operações policiais noticiadas nos veículos utilizados como fonte. Em adição à base de dados coletados em arquivos de jornal, trabalhamos também para ampliar série histórica da base de dados do Fogo Cruzado - RJ sobre tiroteios na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, extraindo e processando dados do Twitter referentes aos anos anteriores ao início da coleta de dados por essa organização da sociedade civil. A produção de uma dupla base nos permitiu buscar correspondências para realizar a conferência das informações. A base de dados de jornais, contudo, mostrou-se mais eficaz para os propósitos do estudo, apresentando maior volume de dados e maior detalhamento das informações, sendo, portanto, a base utilizada na análise feita neste artigo.

Sabemos que a base não corresponde ao número total de operações efetivamente ocorridas, mas sim a um número mínimo e necessariamente subestimado de operações policiais ocorridas em favelas. Logo, o trabalho se baseia na premissa de que as análises tomam por definição o limite inferior da cadeia de distribuição de dados. Não existiriam valores menores que os observados neste estudo, podendo, sim, existirem valores maiores não descritos aqui. Ainda assim a base de dados produzida compila informações antes indisponíveis sobre a ocorrência, a localização, as instituições envolvidas, a motivação e os resultados das operações policiais realizadas numa série histórica.

Os elementos descritivos para a caracterização das operações policiais utilizados são a sua evolução temporal, as instituições oficiais que participaram e suas motivações, ou seja, cabe entender quantas operações foram feitas entre 2007 e 2018, quem foi o responsável e por qual razão a operação foi realizada, atentando-se a variações que se mostrarem relevantes na série histórica. Como complemento importante a essas questões, sempre que possível, acrescentamos a variável localização, ou seja, onde essas operações foram feitas. Contabilizamos ainda as informações sobre os resultados das

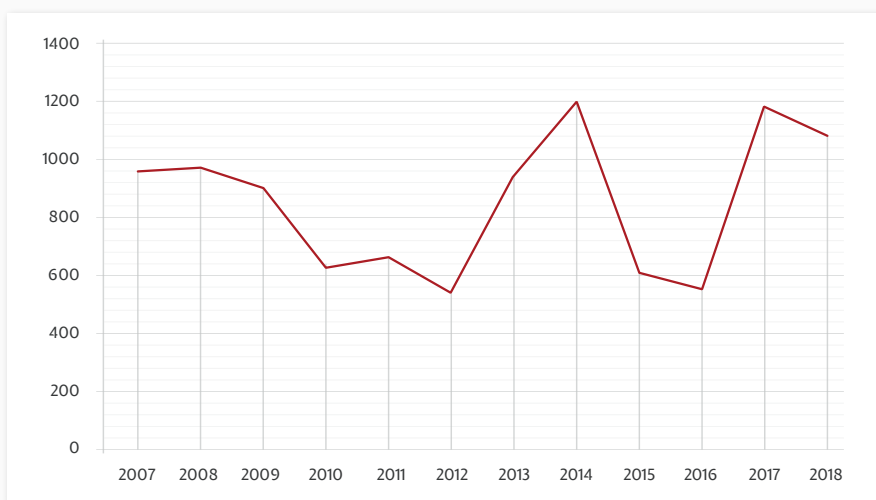
operações, incluindo apreensões, prisões e a ocorrência de tiroteios, bem como quantitativo de mortos e feridos. Nossas análises procuram ainda situar as variações de volume, motivação e resultados das operações em relação a alguns pontos de inflexão nas políticas de segurança pública adotadas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), como a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) a partir de 2008, a crise desse modelo de policiamento a partir de 2013, a crise socioeconômica e fiscal do estado no Rio de Janeiro, cujos anos de maior gravidade foram 2015 e 2016, e a Intervenção Federal na segurança pública estadual no ano de 2018.

A produção e análise da base de dados aqui apresentada visa romper com o controle da produção de informação sobre as ações em segurança pública, colocando a sociedade civil em um novo lugar: o de centro de definição das próprias políticas e das soluções para a questão da (in)segurança pública.

8.2 VOLUME E DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DAS OPERAÇÕES POLICIAIS

O dado mais geral disponível na base sobre operações de incursão policial ou militar em áreas pobres da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) refere-se ao volume de operações notificadas. Chama a atenção a enorme quantidade de operações durante o período considerado (2007-2018), apesar de, como colocado acima, considerarmos nossos dados não como o total das operações, mas como uma estimativa confiável, assumidamente subestimada. Ainda assim, é notável que tenham sido notificadas mais de 10 mil operações em 12 anos, média de mais de duas operações por dia.

Gráfico 1. Números absolutos de operações (RMRJ, 2007-2018)



Fonte: Jornais *O Dia*, *Extra* e *Meia Hora*.

Como pode ser observado no gráfico 1, o número de operações apresentava tendência de queda bastante significativa desde 2008, voltando a crescer no período de 2013 e 2014. Parece-nos que essa queda pode estar associada à implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) em 2008, que tinha o objetivo de substituir o modelo das operações de incursão bélico-policiais por ocupações estáveis em alguns territórios de favelas considerados estratégicos para a segurança na cidade do Rio de Janeiro, orientando-se especialmente em função da realização da Copa do Mundo da FIFA em 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016. Consequente à crise desse modelo de policiamento e ao princípio de seu desmantelamento, a partir de meados de 2013, o número de operações começou a aumentar, atingindo o ápice em 2014. Já a diminuição expressiva das operações, observada nos anos de 2015 e 2016, coincide com o período mais agudo da crise socioeconômica e fiscal atravessada pelo estado do Rio de Janeiro. Não podemos esquecer que durante esses anos houve paralisa generalizada dos serviços públicos, incluindo também a falta de pagamento para policiais militares e civis no Rio de Janeiro, o que pode ter afetado a ocorrência de operações. Já nos anos subsequentes, caracterizados pelos decretos da Garantia de Lei e Ordem (GLO) em 2017 e de Intervenção Federal na segurança pública do estado em 2018, a ocorrência de operações retornou ao patamar de 2014.

Mapa 1. Total de operações por município (RMRJ, 2007-2018)

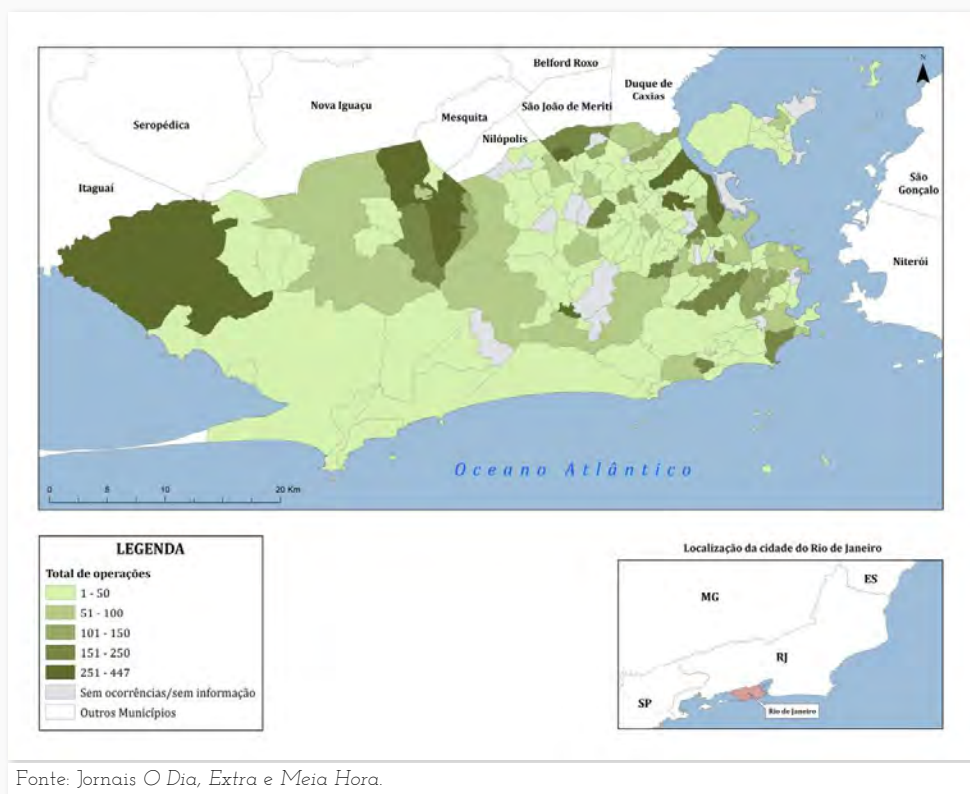


LEGENDA	
Total de operações policiais	
	2 - 10
	11 - 100
	101 - 200
	201 - 500
	8162
	Municípios Vizinhos



Fonte: Jornais *O Dia*, *Extra* e *Meia Hora*.

Mapa 2. Total de operações por bairro (Cidade do Rio de Janeiro, 2007-2018)



Fonte: Jornais *O Dia*, *Extra* e *Meia Hora*.

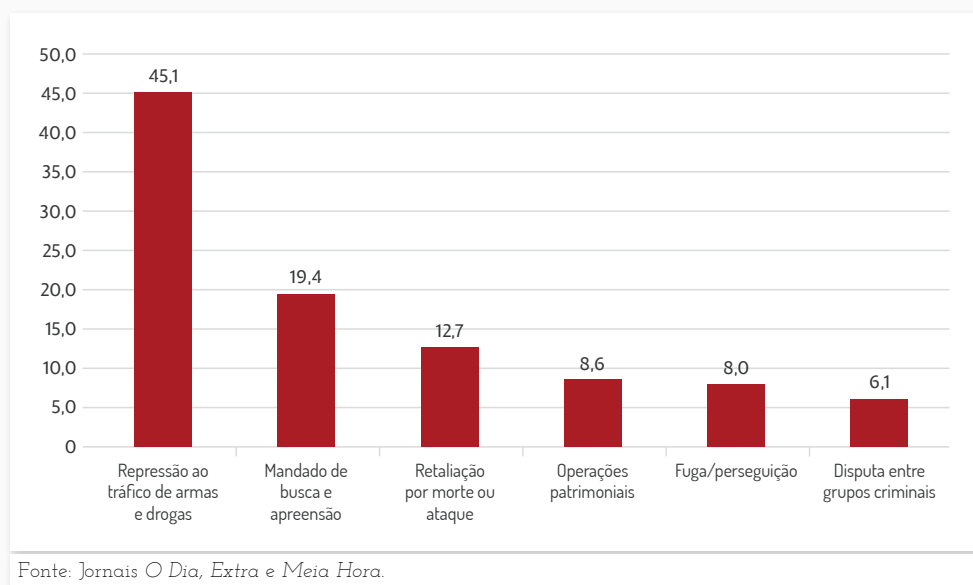
Considerando-se a distribuição espacial do total das operações, a capital fluminense apresenta amplo predomínio das operações (79,9%), seguido da baixada fluminense (11,5%) e do leste metropolitano (8,6%). Esse número pode apresentar distorções porque as notificações na capital, em regra, apresentam maior visibilidade nas coberturas de jornais que em outros lugares. Os cinco municípios com maior número de operações registradas foram o Rio de Janeiro (79,9%), Duque de Caxias (4,4%), São Gonçalo (4,4%), Niterói (3,5%) e Belford Roxo (1,9%). Os cinco bairros do Rio de Janeiro com maior porcentagem de operações foram o Complexo do Alemão (5,5%), Maré (4,8%), Penha (4,5%), Bangu (3,6%) e Costa Barros (3,6%).

8.3 AS MOTIVAÇÕES DAS OPERAÇÕES POLICIAIS

Um importante elemento de caracterização das operações policiais são os motivos declarados para a realização destas, bastante iluminadores do direcionamento do uso da força do Estado. Um primeiro elemento que chama a atenção é que em 31,4% das operações não há nenhuma informação acerca da sua motivação. Essa ausência é, em

si, um dado importante, pois denota não apenas a falta de transparência, mas também a não necessidade de apresentar uma justificativa para a realização de incursões armadas nas áreas pobres do Rio de Janeiro. No gráfico a seguir, separamos apenas as motivações válidas, excluindo as categorias “sem informação” e “outros”.

Gráfico 2. Porcentagem de motivações válidas das operações (RMRJ, 2007-2018)



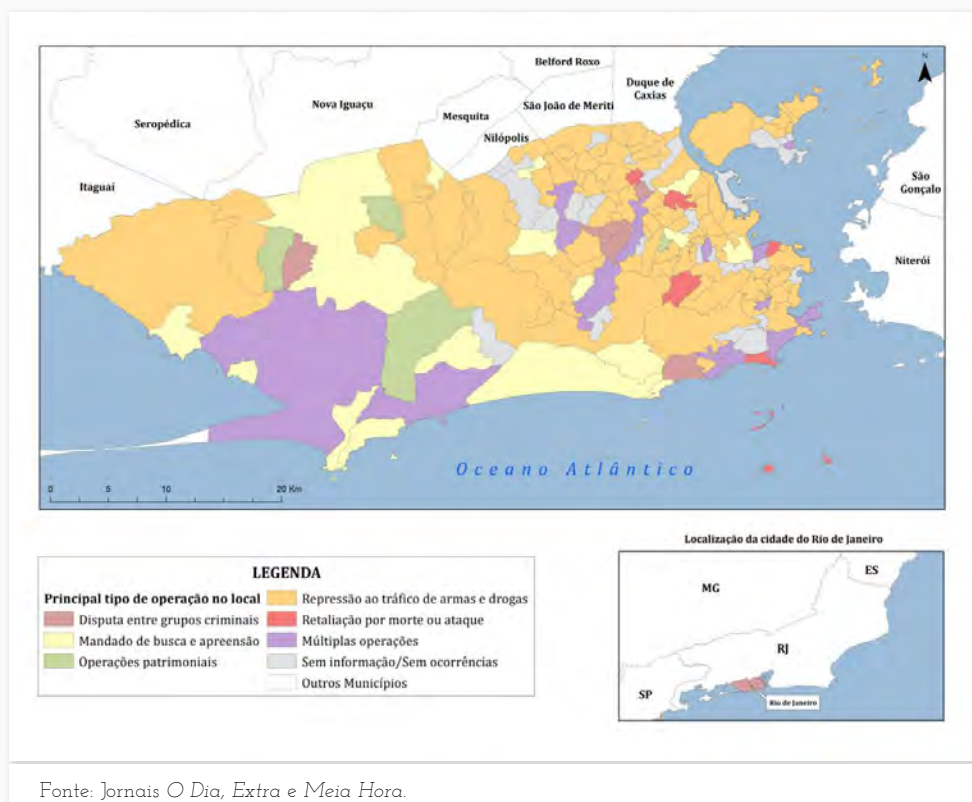
O motivo mais recorrente é a repressão ao tráfico de drogas e armas (45,1%), seguido de mandado de prisão ou busca e apreensão (19,4%), retaliação por morte ou ataque a policiais (12,7%), de repressão a crimes contra o patrimônio, doravante denominadas “patrimoniais” (8,6%), fuga e perseguição (8,0%) e disputa entre grupos criminais (6,1%). Se aparentemente a política de “guerra às drogas” parece predominar amplamente como motivação das operações, observando atentamente as nossas fontes no momento de coleta de dados, percebemos que muitas operações são notificadas como repressão ao tráfico de drogas e armas (e assim as registramos), mas quando observadas em contexto, as razões pareciam apontar em outras direções. Ou seja, a predominância dessa motivação pode ser sobredeterminada por uma justificativa geral ao qual sempre se designa a operação, o que não deixa de ser de interesse analítico, mas, ao mesmo tempo, indica uma imprecisão no apontamento das motivações. Por outro lado, cabe destacar nesses dados a baixa porcentagem de operações que provêm de investigações judiciais (cujo indicativo são os mandados) e a alta porcentagem de operações motivadas por retaliação por morte e ataque a policiais, o que indica quase que um ato de vingança institucional.

Mapa 3. Principal motivação das operações por município (RMRJ, 2007-2018)



Fonte: Jornais *O Dia*, *Extra* e *Meia Hora*.

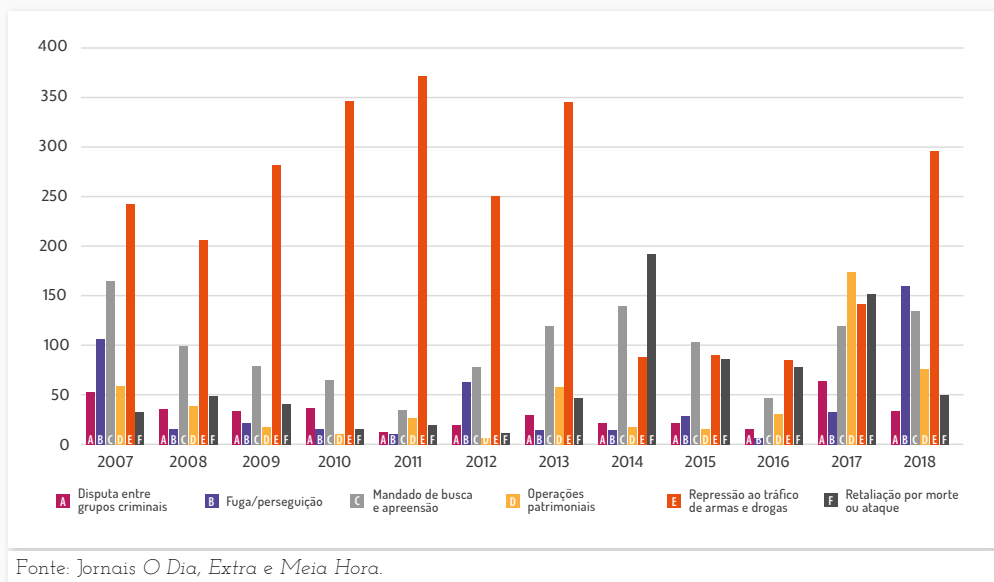
Mapa 4. Principal motivação das operações por bairro (Cidade do Rio de Janeiro, 2007-2018)



Com relação à localização das operações, quando observada na escala da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em apenas quatro municípios não predomina a repressão ao tráfico de drogas e armas como principal motivação: em Paracambi e Guapimirim, predominam as operações com mandado de busca e apreensão, e Seropédica e Maricá apresentam motivações múltiplas, sem predominância. Contudo, quando analisamos dados sobre o interior do município do Rio de Janeiro, as motivações se apresentam de forma mais variável, apesar do predomínio da repressão ao tráfico de drogas e armas. Santa Cruz, Maré, Bangu, Penha e Cidade de Deus foram os bairros onde mais ocorreram operações voltadas para a repressão ao tráfico de drogas e armas. Nas operações devidas à retaliação por morte e ataque a policiais, os bairros principais foram Complexo do Alemão, Penha, Lins de Vasconcelos, Rocinha e Cidade de Deus; as operações com mandado de busca e apreensão tiveram forte presença na Penha, na Maré, na Rocinha, no Complexo do Alemão e na Tijuca. As operações com motivações patrimoniais ocorreram principalmente nos bairros: Costa Barros, Pavuna, Penha, Bangu e Jardim América; os bairros com operações motivadas por fuga e perseguição foram Complexo do Alemão, Rocinha, Manguinhos, Penha e Cidade de Deus; finalmente,

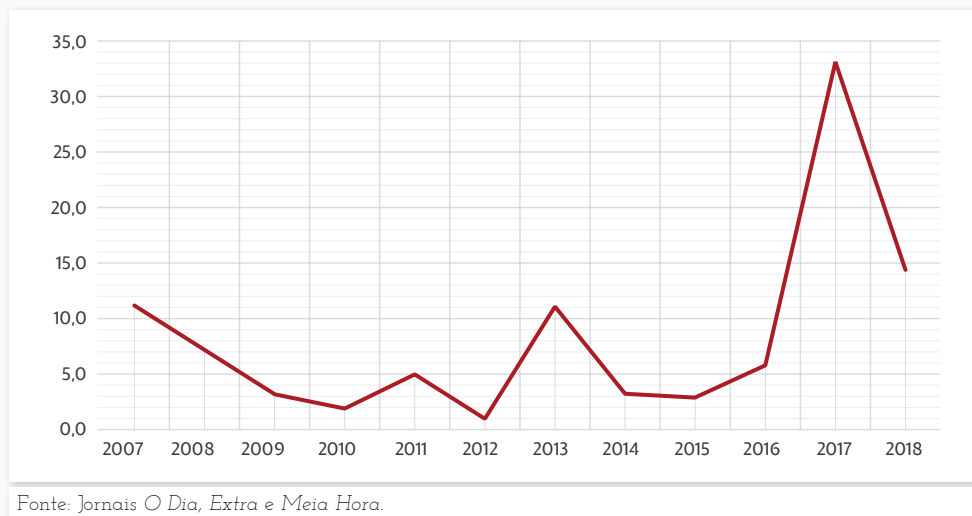
as operações com a finalidade de intervir em disputa entre grupos criminais ocorreram em Vicente de Carvalho, Maré, São Conrado, Leme e Santa Cruz.

Gráfico 3. Motivações válidas das operações por ano (RMR), 2007-2018



Ao observar as motivações das operações na linha do tempo do período analisado, parte das considerações anteriores podem ser mais bem qualificadas. Mesmo com a sobredeterminação das operações de repressão ao tráfico de armas e drogas já mencionada, o período de crise das UPPs, evidenciado a partir de meados de 2013, apresenta aumento das operações de retaliação por morte ou ataque a policiais e daquelas provenientes de mandado de busca e apreensão, o que pode ser deduzido por uma perda e/ou tentativa de retomada da ocupação das áreas de UPPs por parte das forças da ordem em contexto de intenso conflito bélico. Como também já dito, a partir de 2015, inicia-se o período da crise socioeconômica e fiscal no estado, o que pode indicar que as operações de retaliação por morte ou ataque à unidade policial ocorreram como resposta mais ou menos descoordenada a ações pontuais e locais do que por ações dirigidas de forma mais central pelo comando das polícias. Como hipótese complementar, poderíamos dizer também que a sobredeterminação das operações de repressão ao tráfico de armas e drogas pode ter diminuído no cenário de crise das UPPs e da crise socioeconômica, havendo maior visibilidade na cobertura jornalística para o que as operações realizam efetivamente nesse contexto de intensificação dos conflitos.

Gráfico 4. Porcentagem das motivações patrimoniais do total de operações (RMR), 2007-2018)

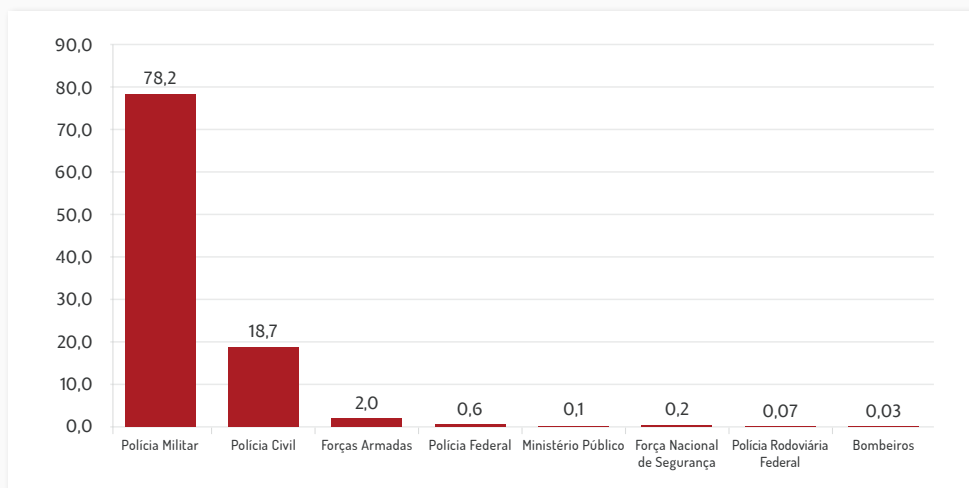


Nos anos mais recentes, ganham proeminência também as operações com motivações patrimoniais, como a recuperação de bens roubados. Estas representam apenas 8,6% do total de operações. No entanto, ao olhar detidamente o período, percebemos claramente que, nos anos de 2017 e 2018, as operações patrimoniais tiveram crescimento notável, verdadeira mudança de patamar quando observamos a porcentagem de operações patrimoniais ao longo dos anos anteriores. Nos 10 anos anteriores a 2017 (2007-2016), em média, as operações patrimoniais representavam cerca de 5,2% de todas as operações; entre os anos de 2017-2018, essas operações representaram 23,7% do total de operações. Nota-se, portanto, uma mudança no direcionamento do uso da força pelo Estado, no sentido de conferir maior importância à proteção patrimonial.

8.4 A PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES EM OPERAÇÕES

Outro importante elemento de caracterização das operações consideradas no período são as instituições que participaram dessas operações.

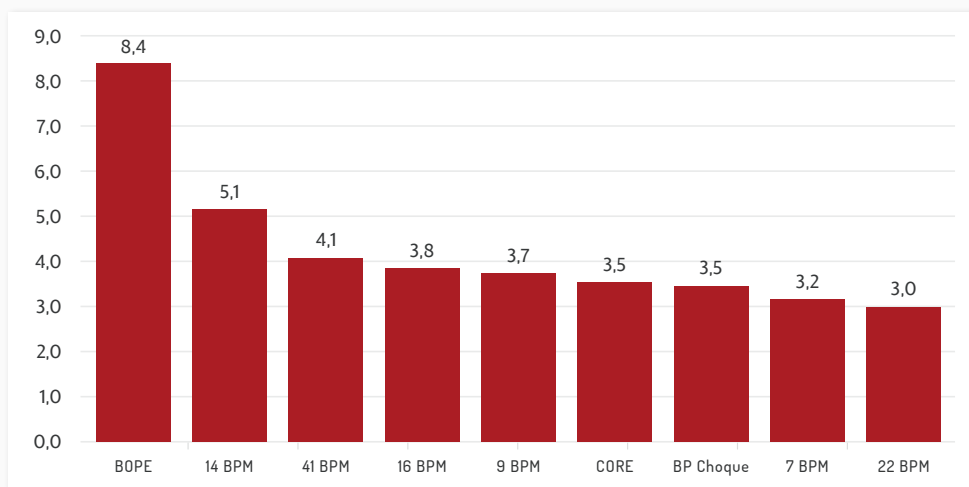
Gráfico 5. Porcentagem de participação das instituições em operações (RMR, 2007-2018)



Fonte: Jornais *O Dia*, *Extra* e *Meia Hora*.

A Polícia Militar, como era de se esperar, dada a sua atribuição de policiamento ostensivo, participou de 78,2% das operações no período, seguida pela Polícia Civil, com 18,7% de participação e pelo Exército com 2,0% de participação.

Gráfico 6. Porcentagem de participação das divisões em operações policiais (RMR, 10 principais divisões, 2007-2018)



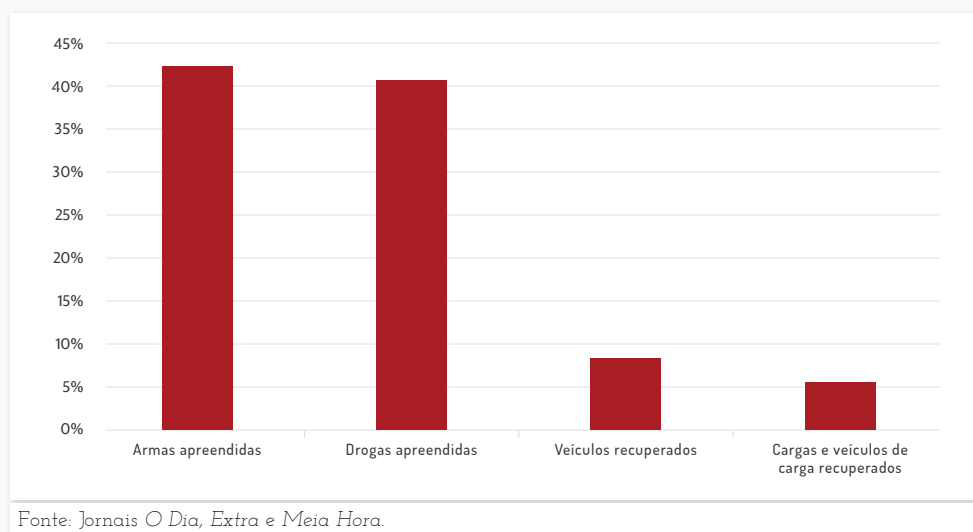
Fonte: Jornais *O Dia*, *Extra* e *Meia Hora*.

Entre as divisões que mais participaram das operações, selecionamos as 10 divisões que proporcionalmente mais atuaram. Entre essas 10 principais divisões, nove são da Polícia Militar, sendo dois batalhões de operações especiais (Bope e BPCHQ) e sete batalhões de área, além de uma unidade de operações especiais da Polícia Civil (Core). Cabe destacar que, entre os sete batalhões de área listados, um atua na zona oeste (14º BPM - Bangu), quatro na zona norte (41º BPM - Irajá, 16º BPM - Olaria, 9º BPM - Rocha Miranda e 22º BPM - Bonsucesso) e um no leste fluminense (7º BPM - São Gonçalo).

8.5 OPERAÇÕES POLICIAIS E SEUS RESULTADOS

Após estimarmos o volume, os autores e as razões das operações policiais, atentando-nos sempre às diferenças quanto aos lugares onde ocorrem, cabe, em seguida, buscarmos entender os resultados dessas operações. Neste item buscaremos apontar algumas variáveis que estimam o número de presos e apreensões, assim como o de mortos, feridos e de chacinas (aqui definidos como ocorrência de mais de três mortes). Em uma primeira etapa, faremos isso com dados totais, em seguida, pensando essas variáveis para cada motivação das operações, dado que essa variação nos permite levantar algumas questões mais precisas.

Gráfico 7. Porcentagem de operações com apreensões por tipo (RMRJ, 2007-2018)



O primeiro resultado a ser analisado é a porcentagem de apreensões e prisões. Em 61,0% das operações notificadas houve apreensões e em 46,0% prisões. Entre as apreensões, 42,0% eram armas; 41,0% drogas; 8,0% veículos (somados carros e motos) e 6,0% cargas (somados cargas e veículos de cargas). Cabe destacar que as porcentagens não

somam 100%, pois há operações com concomitância de prisões e apreensões ou de tipos de bem apreendido.

Tabela 1. Porcentagem de operações com apreensões por motivação (RMRJ, 2007-2018)

MOTIVAÇÕES VÁLIDAS	DROGAS APREENDIDAS	ARMAS APREENDIDAS	CARGAS RECUPERADAS	VEÍCULOS DE CARGA RECUPERADOS	VEÍCULOS RECUPERADOS	DINHEIRO RECUPERADO
Disputa entre grupos criminais	2,7	4,6	1,7	1,8	4,3	1,9
Fuga/perseguição	4,8	8,3	1,3	2,3	9,2	9,3
Mandado de busca e apreensão	12,5	14,9	5,7	3,7	20,1	29,0
Operações patrimoniais	2,8	4,7	78,9	79,9	24,0	6,2
Repressão ao tráfico de armas e drogas	71,6	59,9	12,1	10,5	36,5	48,8
Retaliação por morte ou ataque	5,5	7,5	0,3	1,8	5,9	4,9
TOTAL	100	100	100	100	100	100

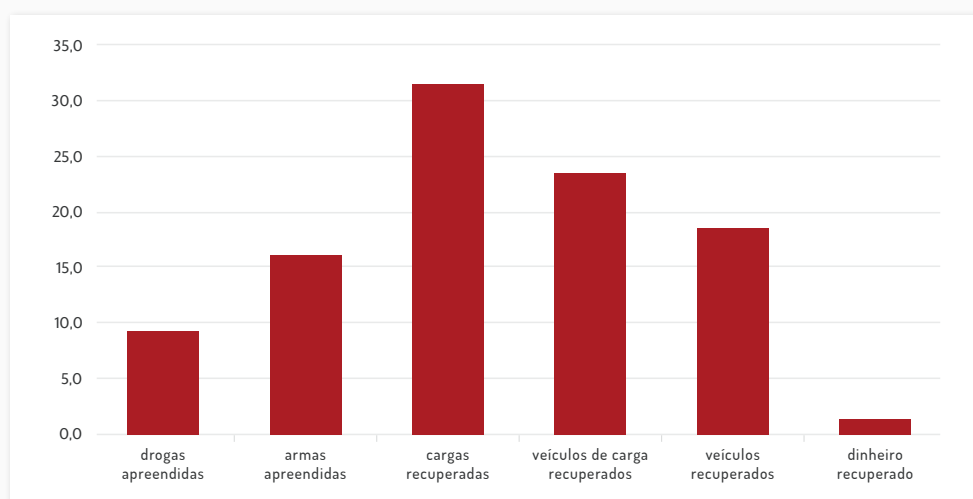
Fonte: Jornais *O Dia*, *Extra* e *Meia Hora*.

Quando procuramos qualificar as apreensões segundo as diferentes motivações das operações, alguns resultados interessantes vêm à tona. Drogas e armas são mais apreendidas em operações de repressão ao tráfico de drogas e armas, justamente porque, tautologicamente é dessa forma que se justificam enquanto tal. Aqui um olhar mais detido seria necessário, pois grande parte dessas operações fazem apreensões muito pequenas e seria necessário verificar em qual medida são de fato operações que procuram drogas e armas ou que apenas se justificam dessa maneira. As operações motivadas por mandado de busca e apreensão, em regra, conseguem apreender em cada operação drogas e armas em volume muito maior, mesmo que percentualmente apareçam em segundo lugar.

Cabe destacar também que as operações que buscam intervir em disputas criminais raramente realizam apreensões, assim como retaliação à unidade policial por ataque e fuga ou perseguição. Essas três motivações são aquelas que também não costumam resultar em recuperação patrimonial.

Por outro lado, as operações patrimoniais são bastante dirigidas para os seus objetivos, recuperando principalmente cargas e veículos de carga. Veículos e dinheiro têm uma distribuição semelhante, normalmente vinculadas a operações de repressão ao tráfico de drogas e armas, mandados de busca e apreensão e patrimoniais.

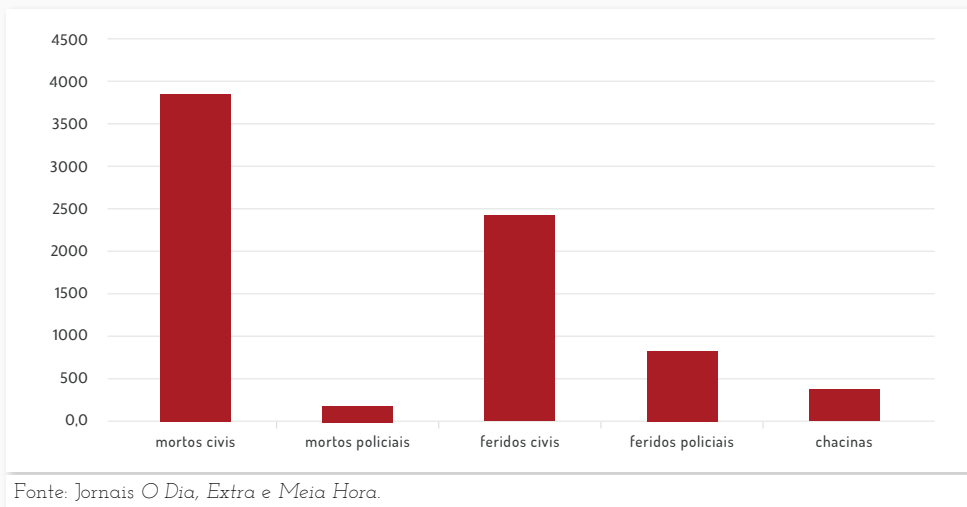
Gráfico 8. Tipos de apreensão em operações patrimoniais (RMR), 2007-2018)



Fonte: Jornais *O Dia*, *Extra* e *Meia Hora*.

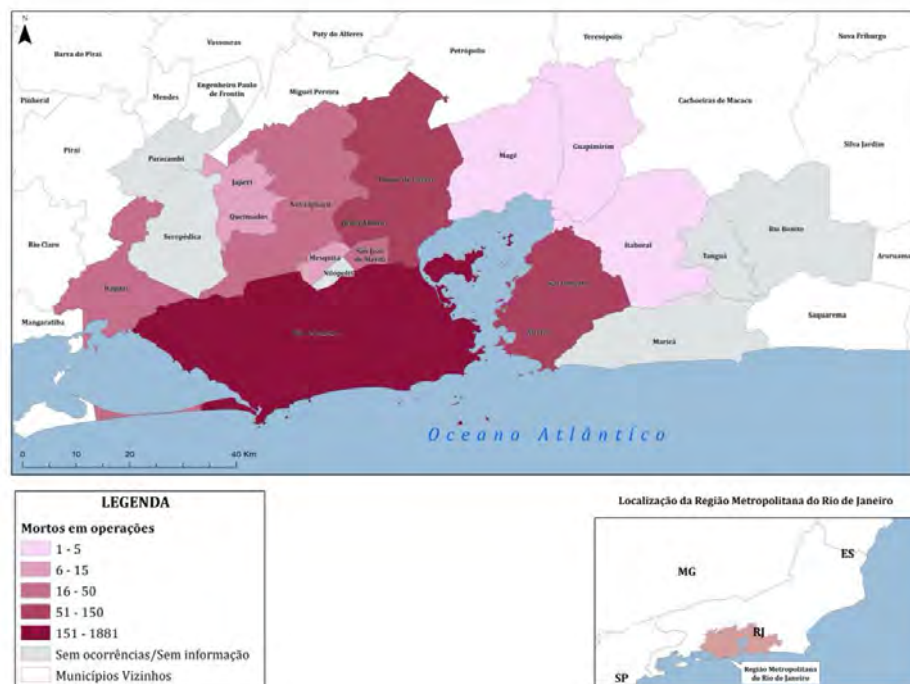
Um olhar mais detido sobre os tipos de apreensão provenientes especificamente das operações patrimoniais permite perceber a centralidade assumida pelo roubo de cargas dentro do universo dessas operações, dado que 31,5% das apreensões foram cargas, 23,4% veículos de carga, 18,5% veículos, 16,1% armas, 9,2% drogas e 1,3% dinheiro. Somados cargas e veículos de carga chega-se a 54,9% do total de apreensões no período. A importância do roubo de cargas para as ações em segurança pública no estado cresceu nos últimos anos, especialmente depois de 2017, quando esse tipo de crime passou a ser um problema público de grande visibilidade social, impactando o direcionamento das operações policiais ou militares.

Gráfico 9. Número de mortos e feridos (civis e policiais) e chacinas em operações (RMRJ, 2007-2018)



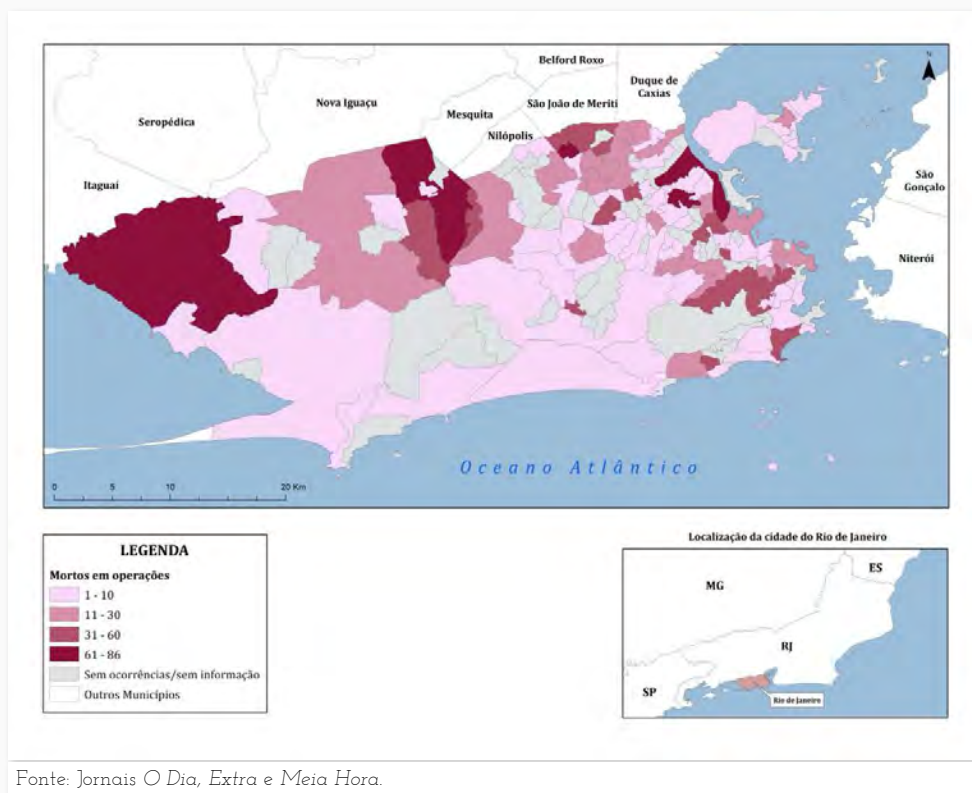
Um segundo resultado a ser considerado na compreensão das operações policiais são as suas consequências violentas. Em 88,7% das operações houve disparos de armas de fogo, em 22,9% houve mortos e em 18,9%, feridos. No período, notificamos 2.426 feridos civis e 824 policiais, ou seja, mais ou menos três vezes mais civis. Entre as notificações de mortos, 3.860 eram civis e 176 policiais. Assim, houve 21 vezes mais mortes de civis. Constatamos também que em 372 operações houve chacinas. É notável que a diferença entre policiais e civis mortos e feridos seja tão grande, o que para nós aponta claramente para um desequilíbrio de forças nos confrontos e consequências letais graves nas operações policiais.

Mapa 5. Mortos em operações por município (RMR), 2007-2018)



Fonte: Jornais O Dia, Extra e Meia Hora.

Mapa 6. Mortos em operações por bairro (Cidade do Rio de Janeiro, 2007-2018)



No que se refere à distribuição espacial dos resultados violentos das operações, podemos observar certa similaridade com a distribuição espacial das operações de um modo geral. Entre os cinco municípios com maior número de mortes em operações, encontram-se Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Niterói, São Gonçalo e Belford Roxo. Entre os bairros, os cinco com maior número de mortes foram Penha, Maré, Complexo do Alemão, Costa Barros e Santa Cruz.

Tabela 2. Porcentagem de operações com mortos, feridos e chacinas por motivação (RMRJ, 2007-2018)

MOTIVAÇÕES VÁLIDAS	MORTOS CIVIS	MORTOS POLICIAIS	FERIDOS CIVIS	FERIDOS POLICIAIS	CHACINAS
Disputa entre grupos criminais	15,6	13,3	13,2	8,0	21,5
Fuga/perseguição	11,1	9,5	14,8	10,9	9,0
Mandado de busca e apreensão	10,7	12,4	10,1	8,2	12,5
Operações patrimoniais	4,9	5,7	4,5	3,8	4,3
Repressão ao tráfico de armas e drogas	45,3	26,7	36,4	31,9	44,9
Retaliação por morte ou ataque	12,4	32,4	21,1	37,3	7,8

Fonte: Jornais O Dia, Extra e Meia Hora.

Já a relação entre mortos, feridos e chacina e as motivações das operações é bastante esclarecedora com relação aos efeitos de violência das operações policiais. Resta claro e evidente que as operações de repressão ao tráfico de drogas e armas são aquelas em que mais civis e policiais são mortos e feridos, assim como quando ocorrem mais chacinas.

Cabe destacar ainda que as operações de retaliação por morte ou ataque à unidade policial são aquelas que mais vitimizam policiais (mortos e feridos) e a segunda motivação que mais provoca ferimentos em civis. Essas operações que, como já dissemos, podem ser vistas como uma espécie de vingança institucional, não deveriam fazer parte do repertório de ação policial. As disputas entre grupos criminais também são a segunda causa de mortes civis e de chacinas, pois entrando em situações de conflito deflagrado, as forças da ordem acabam por multiplicar as mortes.

Por outro lado, as operações patrimoniais são aquelas em que tais consequências são menores, assim como as operações com mandado de busca e apreensão. Nessa direção,

parece-nos claro que aquelas operações que seguem procedimentos judiciais e investigativos (patrimoniais e com mandado de busca e apreensão) tendem a ser menos violentas, ao passo que aquelas com menor direcionamento judicial e investigativo (retaliação por morte ou ataque à unidade policial e disputas entre grupos criminais) são muito mais violentas.

8.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção da base de dados aqui analisada procurou preencher a lacuna de informações quantitativas sobre as operações de incursão policial ou militar em áreas pobres da cidade do Rio de Janeiro e de sua Região Metropolitana, visando fomentar o debate público sobre as políticas de segurança implementadas. Após apresentar uma análise resumida das informações compiladas na base, referentes ao período de 2007 a 2018, faz-se necessário pontuar algumas considerações conclusivas.

1. As operações policiais são o grande instrumento da ação pública na área de segurança pública na RMRJ e sua forma de incidência no período considerado, de 2007-2018, é pontuada pela crise das UPPs, a crise socioeconômica e fiscal e o aumento dos crimes patrimoniais que culminou com a Intervenção Federal na segurança pública do estado.

2. A principal motivação reportada para a realização das operações é a repressão ao tráfico de drogas e armas, mas outras motivações cresceram em importância a partir da crise do modelo das UPPs.

3. Houve aumento significativo de importância das operações motivadas pela repressão a crimes contra o patrimônio e recuperação de bens roubados entre os anos de 2017 e 2018, com maior número de operações, recuperações e apreensões, especialmente aquelas voltadas para o roubo de cargas.

4. A instituição mais atuante em operações é a Polícia Militar, com destaque para os batalhões especiais (Bope e BPChq) e alguns batalhões de área situados, sobretudo, na zona norte da cidade do Rio de Janeiro.

5. Os resultados violentos das operações, especialmente a letalidade, estão vinculados às diferentes modalidades das incursões policiais, sendo mais letais quanto menos provenientes de procedimentos judiciais e investigativos.

Por fim, cabe dizer que continuaremos a realizar o trabalho de levantamento e análise das operações policiais nos próximos anos, ainda mais dado o impressionante aumento da letalidade policial visto no ano de 2019, o que exige uma qualificação das circunstâncias em que tais mortes ocorrem.

REFERÊNCIAS

BRUNO, I.; DIDIER, E.; PRÉVIEUX, J. **Statactivisme**: comment lutter avec les nombres. Paris: La Découverte, 2014.

BRUNO, I.; DIDIER, E. **Benchmarking**. Paris: La Découverte, 2013.

DESROSIÈRES, A. **La politique des grands nombres**. Paris: La Découverte, 1993.

FARIAS, J. Da asfixia: reflexão sobre a atuação do tráfico de drogas em favelas cariocas. In: MACHADO DA SILVA, L. A. (org.). **Vida sob cerco**: Violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

GRILLO, C. C. **Coisas da vida no crime**: tráfico e roubo em favelas cariocas. 2013. Tese (Doutorado em Sociologia e Antropologia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

_____. Fronteiras tácitas: Confronto e acordo em favelas do Rio de Janeiro. **Revista Franco-Brasileira de Geografia**, Confins, n. 28, 2016.

HIRATA, D. **Sobreviver na adversidade**. Mercados e formas de vida. São Carlos: Edufscar, 2018.

HIRATA, D.; COUTO, M. I.; GRILLO, C. ; OLLIVEIRA, C. Quantifier des échanges de tirs: La production de données sur la violence armée dans des opérations de police à Rio de Janeiro. **Statistique et Société**, v. 7, n. 1, 2019.

KANT DE LIMA, R. **A polícia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Forense Editorial, 1995.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

LEITE, M. P. Entre o individualismo e a solidariedade: Dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 44, 2000.

MACHADO DA SILVA, L. A. Criminalidade violenta: por uma nova perspectiva de análise. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 13, 1999.

_____. Da informalidade à empregabilidade (reorganizando a dominação no mundo do trabalho). **Cadernos CRH**, Salvador, n. 37, 2002.

MACHADO DA SILVA, L. A.; LEITE, M. P. Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas? In: MACHADO DA SILVA, L. A. (org.). **Vida sob cerco**: Violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

MENEZES, P. **Entre o 'fogo cruzado' e o 'campo minado'**: Uma etnografia do processo de 'pacificação' de favelas cariocas. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

MISSE, M. **Malandros, marginais e vagabundos**: A acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

_____. **Crime e violência no Brasil contemporâneo**: ensaios de sociologia do crime e da violência urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006.

MISSE, M.; MOTTA, D. **Crime**: o social pela culatra. Rio de Janeiro: Achiamé/Socii, 1979.

MUNIZ, J. de O. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser**: Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

SOARES, L. E. Batista; PIMENTEL, R. A. **Elite da tropa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2016.

TELLES, V.; HIRATA, D. Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, set./dez. 2007.

ZALUAR, A. **A máquina e a revolta**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

9 A Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária e a necessidade urgente de controle externo e popular

Lucas Mauricio Silva¹

Resumo: Trata-se de uma análise das cinco missões da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária em cinco estados das regiões Norte e Nordeste do Brasil. Com a constante violação aos direitos humanos, o autor chama atenção para a necessidade de um controle externo das atividades da tropa de elite da polícia penal.

Palavras-chave: Força Tarefa Penitenciária. Polícia Penal. Controle externo.

Abstract: This is an analysis of the 5 missions of the Penitentiary Intervention Task Force in the 05 northern/northeast states. With the constant violation of human rights, the author draws attention to the need for external control of the activities of the elite criminal police force.

Keywords: Penitentiary Task Force. Criminal Police. External control.

9.1 INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende discutir a Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP), criada pelo Ministério da Justiça em 2017 e subordinada ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen), para atuar nos presídios brasileiros como uma tropa de elite convocada pelos governadores em momentos de crise, alçando agentes penitenciários ao cargo de policial. Assim, o presente trabalho justifica sua presença nesta coleção de artigos.

A supracitada força-tarefa já foi convocada para realizar cinco missões, em cinco estados diferentes do Brasil, todos eles nas regiões Norte e Nordeste: Rio Grande do Norte, Ceará, Amazonas, Pará e Roraima. Nos lugares onde passou, e nos lugares onde continua atuando, a FTIP, além de ter um caráter mais perene do que simplesmente episódico e excepcional para contenção de uma crise no sistema prisional, foi acusada de diversas violações aos direitos humanos.

Por conta dessas condutas que afrontam o princípio da dignidade humana das pessoas presas nos estabelecimentos prisionais onde a FTIP atuou e atua, faz-se necessário um controle externo da atividade dessa tropa de elite, seja por órgãos do sistema de justiça, como Defensoria Pública, Ministério Público e Tribunal de Justiça, seja pela sociedade civil, representada por ONGs ou entidades religiosas.

¹ Bacharel em Direito pela USP e assessor jurídico nacional da Pastoral Carcerária.

9.2 CRIAÇÃO DA FTIP, ESTRUTURAÇÃO E ALARGAMENTO DAS SUAS COMPETÊNCIAS

Em 23 de janeiro de 2017, o ministro da Justiça, Alexandre de Moraes, publicou a Portaria nº 93 com quatro artigos. Em seu 1º artigo, o ministro autorizava a formação de uma Força de Intervenção Penitenciária no âmbito da Força Nacional de Segurança. Tal força seria composta por agentes penitenciários federais, estaduais e do Distrito Federal, designados por meio dos Acordos ou Convênios de Cooperação Federativa da Força Nacional de Segurança Pública celebrados com os estados e o Distrito Federal.

A estruturação da Força de Intervenção Penitenciária (FTIP) autorizou que os governos estaduais, responsáveis pela gestão dos presídios, solicitassem em “situações extraordinárias” apoio do Governo Federal para a realização dos serviços de guarda, vigilância e custódia de presos.

Ademais é importante ressaltar que antes da criação da FTIP, a ocorrência de “crises” em uma unidade prisional poderia ensejar o envio da Força Nacional, que atuava somente na parte externa dos presídios. A parte interna de gestão da unidade era mantida sob o controle da Secretaria de Administração Penitenciária, por meio de equipe que já atuava na unidade, contando, muitas vezes, com equipes de outras unidades do mesmo estado.

Além disso, o site do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) informa que a FTIP auxiliaria no cumprimento do art. 11 da Lei das Execuções Penais, quanto às assistências previstas nesse artigo: assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa, garantindo a humanização da pena. No entanto, conforme será demonstrado neste artigo, a Força-Tarefa está muito longe de garantir qualquer tipo de humanização da pena.

Conforme declarou o governador do Pará, Helder Barbalho, onde a FTIP também esteve:

A FTIP [Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária] não está para tratar de um fato isolado, ela está aqui para exercer um papel determinante que é introduzir uma nova cultura dentro do cárcere. (DEPEN, 2019)

Na mesma linha, o secretário de Administração Penitenciária do Ceará, Mauro Albuquerque, ao tratar do envio de agentes penitenciários cearenses à força de atuação no Pará, afirmou que:

Eles vão intervir, reestruturar o sistema, treinar os agentes de lá, implantar procedimentos e contribuir com os irmãos paraenses. Na nossa crise de janeiro tivemos ajuda de vários entes da federação, então nada mais justo agora do que mandar nossos agentes cearenses treinados e capacitados na nova doutrina para auxiliar nas reconstruções de outros sistemas. (CEARÁ, 2019)

Como mostraremos a seguir, a força-tarefa trabalha com base em uma forte violação de direitos humanos, gerando uma série de mortes e torturas. Dessa forma, transformar isso em treinamento para todos os agentes é uma ampliação dos abusos a direitos. Além disso, a FTIP funciona fechando mais o sistema carcerário, portanto é importante o desenvolvimento de sistemas de controle externo da atuação desses agentes penitenciários (policiais penais) “especiais”.

Há poucas semanas, Sérgio Moro externou o desejo de aprofundar a utilização da Força de Intervenção, empregando-a “para uma atuação até mais preventiva” (RODRIGUES, 2019).

Assim, sob responsabilidade direta do Ministério da Justiça, mais do que uma força de intervenção, a FTIP se mostra cada vez mais como linha de frente de um novo modelo de gestão dos presídios brasileiros, marcado por violações à integridade física e psíquica da população encarcerada.

9.3 MISSÕES DA FTIP, VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E CARÁTER DE PERMANÊNCIA

9.3.1 1ª Missão Rio Grande do Norte

A primeira experiência de operação da FTIP explicitou, desde logo, que o “caráter episódico” e “excepcional” cederia espaço para uma atuação duradoura, perene de reestruturação da Gestão Prisional, muito mais do que apenas intervenções em tempos de crise.

A FTIP foi enviada para o estado do Rio Grande do Norte no dia 24 de janeiro de 2017, com o prazo para atuação no local por 30 dias. Foram enviados 78 homens dos estados de São Paulo, do Rio de Janeiro, do Ceará e do Distrito Federal. A iniciativa de enviar a força-tarefa ocorreu por conta das rebeliões que ocorreram no presídio de Alcaçuz.

A referida missão duraria apenas 30 dias, mas após 12 sucessivas portarias² do Ministério da Justiça, cujo conteúdo versava sobre progressões de prazo, a FTIP se quedou por 510 dias no estado, ou seja, um tempo 17 vezes maior do que a intervenção episódica que caracterizaria o envio das tropas.

Ainda nessa toada, com a intenção de se deixar a força-tarefa mais estruturada para possíveis missões que durassem mais tempo, pouco mais de dois meses depois de

2 Portaria nº 94, de 24 de janeiro de 2017; Portaria nº 178, de 21 de fevereiro de 2017; Portaria nº 262, de 22 de março de 2017; Portaria nº 342, de 20 de abril de 2017; Portaria nº 426, de 19 de maio de 2017; Portaria nº 477, de 21 de junho de 2017; Portaria nº 596, de 24 de julho de 2017; Portaria nº 898, de 23 de outubro de 2017; Portaria nº 1.118, de 30 de novembro de 2017; Portaria nº 99, de 15 de fevereiro de 2018; Portaria nº 47, de 18 de abril de 2018; Portaria nº 97, de 12 de julho de 2018.

deixar o Rio Grande do Norte, a FTIP foi objeto de uma nova portaria (BRASIL, 2018d), que criou uma Coordenadoria Institucional, responsável por “planejamento, articulação, gestão e ação” (BRASIL, 2018d), para a qual as secretarias estaduais de administração penitenciária poderiam “subdelegar a gestão das unidades prisionais” alvos de intervenção (BRASIL, 2018d).

Salienta-se que a nova portaria afasta muito a FTIP das suas competências originais. Ampliam-se as atribuições da FTIP, retirando poder dos estados, das secretarias de administração penitenciária e reduzindo a autonomia dos agentes locais.

Passa-se a Gestão do Estabelecimento Prisional para a Tropa de Elite dos Agentes Prisionais, gestão essa que não tem contato com a realidade local e que trabalha seguindo a lógica militarizada da intervenção rápida, e não de uma gestão duradoura, em que se respeitam os direitos humanos e que visa a um melhor cumprimento de custódia para os presos.

9.3.2 2ª Missão FTIP Roraima

A primeira missão da FTIP na Região Norte do país ocorreu em Roraima. A FTIP foi convocada para atuar na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo (PAMC). Prevista para durar 60 dias pela Portaria nº 204, de 21 de novembro de 2018, do então Ministério de Segurança Pública (BRASIL, 2018e), a operação foi objeto de três prorrogações desde então.³ Depois de mais de um ano do início da operação, a FTIP permanece no local até o momento da escrita deste artigo.

Importante ressaltar que as famílias dos presidiários ficaram seis meses sem poder visitar seus familiares. A Pastoral Carcerária até o momento não pode entrar na unidade e uma equipe da Pastoral Carcerária Nacional visitou o estado em junho de 2019, no entanto, foi impedida pela Gestão da Unidade de entrar.

Algo que é típico das missões e da atuação da FTIP é a política de isolamento total dos encarcerados. A Força tende a restringir e dificultar as visitas das famílias, além de haver inúmeros relatos de humilhação das famílias por parte dos agentes. Além disso, as entidades religiosas, geralmente, ficam impedidas de visitá-los. No Ceará, como demonstraremos a seguir, até a Defensoria Pública teve dificuldades para adentrar a unidade por conta da atuação da FTIP.

Um agente da pastoral carcerária entrevistou a mãe de um preso, que ficou proibida de visitar seu filho por seis meses. Essa mãe relatou que o filho passava fome, estava

³ Portaria nº 105, de 11 de fevereiro de 2019; Portaria nº 292, de 28 de março de 2019; Portaria nº 756, de 27 de setembro de 2019.

doente e com os seus dedos quebrados. A quebra do metacarpo é uma tortura típica realizada pela FTIP. Ela relatou que não reconheceu o próprio filho, que, após a liberação da visita, precisou ser convencida de que ele estava vivo e de que era ele mesmo que estava ali conversando com ela.

Em Roraima, em 2019, a força-tarefa realizou o treinamento de policiais e agentes da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Civil e do Choque Bope (Polícia Militar). Os agentes da FTIP deram ênfase às técnicas e metodologias aplicadas pelo grupo de intervenção (time tático), buscando o desenvolvimento de habilidades para desempenho da rotina em ambiente prisional.

Além de a força-tarefa ficar por mais de um ano responsável pela gestão da mesma unidade prisional, ainda expandiu seu *modus operandi* para diversos agentes de segurança que agora podem atuar dentro do cárcere.

9.3.3 Missão Ceará

No dia 25 de janeiro de 2019, o então ministro da Justiça Sérgio Moro publicou três portarias. A primeira ampliou as possibilidades de formação da força-tarefa. Se a portaria inaugural, de 2017, previa a autorização para “situações extraordinárias de grave crise no sistema penitenciário”, a nova determinação incluiu, entre as opções, a formação da força-tarefa “para treinamento e sobreaviso”, não considerando mais apenas a ocorrência de “crises” ou “distúrbios episódicos” para convocar sua atuação. Ademais, a portaria ampliou as competências da FTIP, incluindo atividades de “inteligência de segurança pública que tenham relação com o sistema prisional”.

Em seguida, outra portaria mobilizou a FTIP para treinamento e sobreaviso por 180 dias.

Nesse mesmo dia, por fim, uma terceira portaria determinou o envio da força-tarefa para o Ceará. A criação oficial da FTIP, na véspera de seu envio ao Rio Grande do Norte, e as alterações na sua estrutura antes das missões em Roraima e no Ceará parecem indicar que o instrumento foi criado e flexibilizado sob medida para determinadas incursões já previstas.

O envio das tropas da FTIP ao Ceará foi justificado por conta da crise que tomava conta desse estado no início do ano passado. O sistema prisional cearense vivia, e vive, em uma situação de completo caos, marcado pela superlotação e pelas violações aos direitos dos presos. No entanto, a resposta do estado, em contramão de qualquer política civilizatória, foi indicar o mentor da criação da FTIP para o cargo de secretário de Administração Penitenciária: Luis Mauro Albuquerque.

O gestor, que no passado foi secretário do Rio Grande do Norte, ao participar de audiência pública na Câmara dos Vereadores de Natal, defendeu que agentes penitenciários quebrem os dedos dos presos, pois conforme ele:

Quando se bate nos dedos – falo isso que não é porque não deixa marca nos dedos não [...] porque deixa marca – é para ele não ter mais força para pegar uma faca e empurrar num agente, é para não ter mais força para jogar pedra... Igual teve agente ferido que ninguém fala aqui [...]. (MDH, 2018, p. 67)

Quando tomou posse como secretário do Ceará, Luis Mauro assumiu que não reconheceria a existência de facções criminosas nas unidades prisionais, e que misturaria os presos em uma mesma unidade. Essas falas são consideradas uma das principais causas dos ataques que se sucederam no mês de janeiro de 2019 naquele estado, do dia 2 de janeiro ao dia 4 de fevereiro, a imprensa contabilizou 261 ações criminosas em, pelo menos, 50 dos 184 municípios cearenses, principalmente ataques com explosivos e tiros em prédios públicos. Diante disso, a FTIP foi enviada para o estado.

A equipe da Pastoral Carcerária Nacional realizou visitas nas unidades cearenses em julho e agosto de 2020. Observaram uma uniformidade na gestão das prisões em diferentes partes do estado, marcada por intenso rigor da disciplina na custódia dos presos. Nessas unidades prisionais, reina um silêncio que atordoa.

Não é permitido conversar ou rezar em voz alta e, durante parte considerável do dia, os presos são obrigados a ficar em posição de “procedimento”: agachados, enfileirados, com as pernas cruzadas e as mãos atrás da cabeça, que deve se manter baixa. Enquanto durar o “procedimento”, não são permitidos movimentos, barulhos ou olhares para o lado, sob pena de castigo. Há um olhar de terror por parte dos presos.

Os cárceres são marcados também por extrema superlotação, ausência de colchões, realização de transferências em massa de presos sem decisão judicial, falta de atividades de estudo, trabalho ou lazer, restrição ao banho de sol e uso indiscriminado de spray de pimenta. Muitos presos tiveram os dedos quebrados por agentes integrantes da FTIP. Quando os agentes da Pastoral visitaram as unidades do Ceará, os presos já estavam com os dedos calcificados, porque não tiveram o devido atendimento médico.

A Pastoral Carcerária está proibida de visitar as unidades na Região Metropolitana de Fortaleza. Na mesma toada, o Conselho Penitenciário do Estado (Copen) do Ceará – não consegue mais entrar em nenhuma unidade no estado. Ou seja, o aumento da obscuridade e do isolamento dos presos é ampliado, pois até os órgãos do estado são impedidos de visitar e sofrem diversas dificuldades para ter contato com a pessoa presa.

9.3.4 *Missão Amazonas*

A FTIP foi enviada ao Amazonas para atuação nas unidades onde ocorreu um dos maiores massacres da história do sistema prisional brasileiro. Em quatro unidades de Manaus, foram ceifadas ao menos 55 vidas, em uma noite. A FTIP, pela primeira e única vez, cumpriu com seu caráter episódico. No Amazonas, a força-tarefa foi designada para atuar 90 dias (BRASIL, 2019c) e não houve nenhuma prorrogação da sua permanência nas unidades prisionais do estado.

Em Manaus, uma equipe da Pastoral Carcerária Nacional teve a autorização para a realização de visita vetada durante a intervenção no Instituto Penal Antônio Trindade (Ipat).

As narrativas trazidas por presos que receberam o alvará de soltura ainda na vigência da intervenção em Manaus foram gravíssimas. Relatos apontaram que os presos foram forçados a raspar o cabelo, que ficaram dias sem banho de sol, com falta de comida e de água, obrigados a ficar constantemente em posição de procedimento, “igual um feto no chão, acororado, com as pernas encolhidas, a mão no pescoço e a cabeça abaixada” (CYTRYNOWICZ, 2019).

Um integrante da Pastoral ingressou na unidade, acompanhando comitiva da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara Federal (CDHM). O relatório produzido pelo grupo apontou que, mesmo em visita com os parlamentares:

a Pastoral Carcerária foi impedida de conversar com os internos de forma reservada e com registro fotográfico – o que, somado ao fato de que a Defensoria Pública e o Ministério Público não visitaram os presos reservadamente após os massacres – agrava a suspeita de tortura (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

Em resposta ao questionamento da Pastoral Carcerária, a Seap informou que a FTIP impossibilitou esse tipo de fiscalização (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

9.3.5 *Missão Pará*

O que ensejou o envio da FTIP ao Pará foi mais um massacre que ocorreu na Unidade de Altamira e durante o transporte dos presos no dia seguinte, que totalizaram 62 mortes nas mãos do estado paraense. No entanto, curioso notar que, apesar de a atuação da força-tarefa ter sido legitimada por conta da ocorrência do referido massacre, os agentes não foram enviados à cidade de Altamira, onde o conflito foi deflagrado, e sim ao Complexo Santa Izabel, a centenas de quilômetros de distância. Relatos de tortura ensejaram a recomendação de apuração por parte do Ministério Público Federal, pois são de extrema gravidade (MPF, 2019).

No Pará, o coordenador da FTIP, Maycon Rottava, que chegou a ser afastado por decisão da Justiça Federal, por conta das denúncias de tortura, ministrou aula inaugural para 642 convocados do Curso de Formação para agentes penitenciários.

No Centro de Reeducação Feminino de Ananindeua, de acordo com relatório elaborado pela Ordem dos Advogados do Brasil - Pará (OAB-PA), após vistoria na unidade, os agentes da FTIP foram acusados de obrigar as mulheres a ficarem apenas com suas roupas íntimas, deixando algumas completamente nuas, além de atirarem bombas dentro das celas e utilizarem *spray* de pimenta.

Ainda segundo o *Relatório de Inspeção Carcerária do Centro de Reeducação Feminino de Ananindeua*, elaborado pela Comissão de Direitos Humanos (CDH) da Ordem dos Advogados do Brasil - Pará (OAB-PA), as presidiárias foram forçadas a ficar em posição de "procedimento" por horas, e algumas foram colocadas sentadas em um formigueiro apenas de calcinha e sutiã. Consta que ficaram sete dias sem fazer higiene pessoal, com a comida vindo azeda ou estragada e com água para beber somente da torneira. Ainda houve relatos de presas que menstruavam nos uniformes, pois a FTIP não permitia a entrada de absorvente na unidade.

A Pastoral Carcerária também recebeu denúncias nas quais a denunciante relatou que policiais da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP) agrediram fisicamente encarceradas da unidade prisional mencionada. Informou, ainda, que teria havido operação violenta da FTIP no dia 4 de dezembro de 2019. O sadismo das agentes da FTIP chegou ao ponto de utilizarem uma trilha sonora musical para agredir psicologicamente as presas. A título de exemplo, a denunciante informou que as agentes citadas teriam colocado para tocar a música *Gortoz A Ran J'Attends* enquanto, hipoteticamente, agrediam a Sra. Dayane. Essa música foi tocada durante o curso de Serviço de Operações de Escolta (SOA), formação frequentada pelas agentes mencionadas. A denunciante é uma presa em liberdade condicional.

9.4 PEC DA POLÍCIA PENAL – COMO ASPS VIRARAM POLÍCIA

Em 4 de dezembro de 2019, foi publicada a Emenda Constitucional nº 104, a qual criou as polícias penais federais, estaduais e distrital, atualizando o art. 144 da Constituição Federal:

Art. 144 A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares; **VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.** (grifos nossos)

Neste artigo não se deseja defender a polícia penal ou qualquer coisa do tipo, uma vez que se acredita que a polícia penal apresenta diversos problemas, como: competências conflitantes com outras polícias; dever de custódia inconciliável com o dever de investigação; e o fato de a criação da polícia penal levar a uma diminuição da transparência no cárcere.

As atribuições policiais de uma polícia penal seriam não apenas redundantes, mas também conflitantes com as funções das polícias civil, federal e militar, podendo ensejar nulidades processuais. Na proposta, servidores encarregados das funções de custódia solicitam poderes de polícia – exercer a segurança da unidade e outras atribuições a serem especificadas. A definição de competência dessa nova instituição é vaga e a ela pode caber policiamento ostensivo, escolta de preso, controle de distúrbio, atividades de investigação e inteligência policial.

Desde a Constituição de 1988, debate-se a reestruturação das polícias, a fim de iniciarmos um regime democrático que não repita as violações da ditadura militar. Contudo, as violências e o aprofundamento de atuações militarizadas permanecem e, consequentemente, o Brasil tem a polícia que mais mata e mais morre do mundo. De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, as mortes causadas pela polícia aumentaram quase 20% e bateram recorde no último ano: foram 6.220 vítimas mortas pelo Estado, sendo que 75,4% são negros e mais de 99% são homens.

Uma polícia penal teria como atribuição a investigação de crimes praticados em suas próprias unidades prisionais – usurpando a competência da Polícia Civil, por exemplo.

Assim, haveria um conflito de interesses permanente entre os deveres de custodiar pessoas presas e de investigar crimes, uma fusão de atribuições já reconhecida como problemática dentro do consenso nacional pelo fechamento dasarceragens das delegacias da Polícia Civil. Nesses locais, quem tem o dever de custódia está simultaneamente encarregado de investigar delitos, muitos dos quais praticados por policiais ou pessoas presas nas próprias carceragens.

Enquanto delegados de polícia reivindicam, com razão, a separação das atribuições de polícia e de custódia, agentes penitenciários clamam hoje pela junção dessas mesmas funções. Essa sobreposição de competências de polícia às de custódia também seria contrária a normas internacionais.

E por último, uma polícia penal criaria um cenário de menor transparência e controle das atividades dentro do cárcere. Durante décadas, a notória falta de transparência e a ausência de controle externo do sistema prisional brasileiro têm sido identificadas pela sociedade civil, por autoridades públicas brasileiras e por organismos internacionais – como por representantes da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização dos Estados Americanos (OEA), por membros da Comissão

Parlamentar de Inquérito (CPI) Carcerária, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e por Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura - como falhas essenciais que permitem e promovem a permanência da tortura constante, do descontrole e de outras irregularidades.

Por tender a atribuir funções de investigação criminal aos servidores do sistema prisional, a criação de uma polícia penal agravaria a natureza fechada e corporativista do sistema prisional pátrio. Nessa toada, se o crime for cometido por agente de segurança, confundir-se-ão as figuras do investigador e do investigado, corroborando para uma blindagem daqueles agentes que praticam tortura e abusos de poder no cotidiano carcerário.

9.5 CONCLUSÃO: ENFRENTAR A FTIP E A NECESSIDADE DE CONTROLE EXTERNO, POR PARTE DO PODER JUDICIAL, DE ENTIDADES RELIGIOSAS E DA SOCIEDADE CIVIL

Para diminuir a violação de direitos humanos engendrados pela Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária, é necessário que haja controle externo sob a atividade desse órgão.

Diante desse cenário, a Pastoral Carcerária, a Associação para a Prevenção da Tortura (APT), o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, o Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro e outras organizações alertaram, em audiência perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para a necessidade de extinção da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária.

No entanto, enquanto a FTIP ainda existir, faz-se necessária a criação de mecanismos de controle externo da atividade dessa tropa de elite do sistema carcerário.

O ambiente do cárcere pode ser considerado uma instituição total, ou seja um lugar de residência e de trabalho, onde um grande número de indivíduos, colocados numa mesma situação, cortados do convívio com o mundo exterior por um período relativamente longo, levam em conjunto uma vida reclusa segundo modalidades explícitas e minuciosamente regulamentadas (GOFFMAN, 1987).

A vida do recluso é controlada até os mais ínfimos pormenores. Em primeiro lugar, sob uma única e mesma autoridade, todos os aspectos da sua existência se inscrevem num mesmo quadro; em seguida, cada fase da atividade cotidiana desenrola-se, para cada participante, numa relação de promiscuidade total com um grande número de outras pessoas, subordinadas aos mesmos tratos e às mesmas obrigações; em terceiro lugar, todos esses períodos de atividade são regulados segundo um programa estrito controlado pela gestão dos presídios, no caso aqui discutido, guiada por intervenções de uma força-tarefa federal.

Fechadas, isoladas, essas instituições constituem microcosmos sociais separados do resto da sociedade. No cárcere, o trânsito é permitido a alguns grupos apenas: como as instituições da Justiça (Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Justiça), os quais são obrigados por lei a atuar como órgãos fiscalizadores; os agentes penitenciários e, no caso discutido, os agentes da FTIP e os agentes religiosos, que obtêm permissão constitucional para realizar o trabalho religioso no cárcere.

Uma vez que o Estado é laico, então a assistência religiosa é exercida por agentes particulares e voluntários. Assim sendo, de todas as pessoas que transitam no cárcere, as únicas que não estão subordinadas ao Estado são os agentes religiosos. A única força da sociedade civil com acesso ao cárcere são as entidades religiosas, e, por conta disso, hoje são o único controle, verdadeiramente, exercido pela sociedade civil do trabalho daqueles que custodiam os presos.

A Pastoral Carcerária, em seu histórico de prevenção e combate à tortura, é uma das principais organizações que realizam um trabalho humanitário dentro das unidades prisionais. Portanto, enxerga-se a necessidade vital de haver um verdadeiro controle da atividade policial penal, por parte de autoridades constituídas pelo Estado sem a necessidade de ingresso de agentes religiosos para cumprir esse papel.

Entretanto, enquanto o Estado não possui um órgão responsável pelo controle da atividade policial penal, a violação ao direito do preso é fiscalizada pelos agentes religiosos. Durante a ocupação feita pela FTIP, que impede a entrada das entidades religiosas nas unidades, o controle externo das atividades de gestão da força-tarefa não está sendo feito.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. **Portaria nº 93, 23 de janeiro de 2017**. Dispõe sobre a formação da Força-tarefa de Intervenção Penitenciária no âmbito da Força Nacional de Segurança. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: http://www.lexeditora.com.br/legis_27283571_PORTARIA_N_93_DE_23_DE_JANEIRO_DE_2017.aspx. Acesso em: 27 ago. 2020.

_____. **Portaria nº 94, de 24 de janeiro de 2017**. Dispõe sobre a formação da Força-tarefa de Intervenção Penitenciária no Estado do Rio Grande do Norte. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-94-de-24-de-janeiro-de-2017-20592629>. Acesso em: 27 ago. 2020. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 178, de 21 de fevereiro de 2017**. Dispõe sobre a prorrogação do emprego da Força-tarefa de Intervenção Penitenciária no Estado do Rio Grande do Norte. Brasília, DF, 2017c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-178-de-21-de-fevereiro-de-2017-20811287>. Acesso em: 27 ago. 2020.

_____. **Portaria nº 262, de 22 de março de 2017**. Dispõe sobre a prorrogação do emprego da Força-tarefa de Intervenção Penitenciária no Estado do Rio Grande do Norte. Brasília, DF, 2017d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-262-de-22-de-marco-de-2017-20121309>. Acesso em: 27 ago. 2020.

_____. **Portaria nº 342, de 20 de abril de 2017**. Dispõe sobre a prorrogação do emprego da Força-tarefa de Intervenção Penitenciária no Estado do Rio Grande do Norte. Brasília, DF, 2017e. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-342-de-20-de-abril-de-2017-20177143>. Acesso em: 27 ago. 2020.

_____. **Portaria nº 426, de 19 de maio de 2017**. Prorroga o emprego da Força-tarefa de Intervenção Penitenciária no Estado do Rio Grande do Norte. Brasília, DF, 2017f. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-426-de-19-de-maio-de-2017-20228165>. Acesso em: 27 ago. 2020.

_____. **Portaria nº 477, de 21 de junho de 2017**. Dispõe sobre a prorrogação do emprego da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária em apoio ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Brasília, DF, 2017g. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-477-de-21-de-junho-de-2017-19132844>. Acesso em: 27 ago. 2020.

_____. **Portaria nº 596, de 24 de julho de 2017**. Dispõe sobre a prorrogação do emprego da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária em apoio ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Brasília, DF, 2017h. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-596-de-24-de-julho-de-2017-19195875>. Acesso em: 27 ago. 2020.

_____. **Portaria nº 898, de 23 de outubro de 2017**. Dispõe sobre a prorrogação do emprego da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária em apoio ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Brasília, DF, 2017i. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-898-de-23-de-outubro-de-2017-19370267>. Acesso em: 27 ago. 2020.

_____. **Portaria nº 1118, de 30 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a prorrogação do emprego da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária em apoio ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Brasília, DF, 2017j. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1118-de-30-de-novembro-de-2017-644583>. Acesso em: 27 ago. 2020.

_____. **Portaria nº 99, de 15 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre a prorrogação do emprego da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária - FTIP, em apoio ao Governo do Es-

tado do Rio Grande do Norte. Brasília, DF, 2018a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-99-de-15-de-fevereiro-de-2018-3352453>. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. Ministério Extraordinário da Segurança Pública. **Portaria nº 47, 18 de abril de 2018**. Dispõe sobre a prorrogação do emprego da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária - FTIP, em apoio ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Brasília, DF, 2018b. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27638971_PORTARIA_N_47_DE_18_DE_ABRIL_DE_2018.aspx. Acesso em: 27 ago. 2020.

_____. **Portaria nº 97, de 12 de julho de 2018**. Dispõe sobre a prorrogação do emprego da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária - FTIP, em apoio ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Brasília, DF, 2018c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-97-de-12-de-julho-de-2018-29897035>. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. Ministério de Segurança Pública. **Portaria nº 186, de 30 de outubro de 2018**. Dispõe sobre a formação da Força Tarefa de Intervenção Penitenciária no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública e do Departamento Penitenciário Nacional. Brasília, DF, 2018d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-186-de-30-de-outubro-de-2018-48227692>. Acesso em: 27 ago. 2020.

_____. **Portaria nº 204, de 21 de novembro de 2018**. Dispõe sobre o emprego da Força-tarefa de Intervenção Penitenciária no Estado de Roraima. Brasília, DF, 2018e. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-204-de-21-de-novembro-de-2018-51281343>. Acesso em: 27 ago. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 105, de 11 de fevereiro de 2019**. Dispõe sobre a prorrogação do emprego da Força Nacional de Segurança Pública, na cidade de Boa Vista, em apoio ao Estado de Roraima. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-105-de-11-de-fevereiro-de-2019-62978369>. Acesso em: 28 ago. 2020.

_____. **Portaria nº 292, de 28 de março de 2019**. Dispõe sobre a prorrogação do emprego da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária no Estado de Roraima. Brasília, DF, 2019b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-292-de-28-de-marco-de-2019-69183229>. Acesso em: 28 ago. 2020.

_____. **Portaria nº 564, de 28 de maio de 2019**. Dispõe sobre o emprego da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária no Estado do Amazonas. Brasília, DF, 2019c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-564-de-28-de-maio-de-2019-141404783>. Acesso em: 28 ago. 2020.

_____. **Portaria nº 756, de 27 de setembro de 2019**. Dispõe sobre a excepcional prorrogação do emprego da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária no Estado de Roraima.

Brasília, DF, 2019d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-756-de-27-de-setembro-de-2019-219111851>. Acesso em: 28 ago. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). Comissão de Direitos Humanos e Minorias. **Diligência sobre os massacres ocorridos no sistema prisional de Manaus**. Brasília, 6 e 7 jun. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/relatorio-final-diligencia-manaus>. Acesso em: 27 ago. 2020.

CEARÁ. Secretaria de Administração Penitenciária - SAP. **Ceará envia Força-Tarefa para apoiar a reconstrução do Sistema Penitenciário do Pará**. Fortaleza: 5 set. 2019. Disponível em: <https://www.sap.ce.gov.br/2019/09/05/ceara-envia-forca-tarefa-para-apoiar-a-reconstrucao-do-sistema-penitenciario-do-para/>. Acesso em: 28 ago. 2020.

CYTRYNOWICZ, Luisa. Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB. Pastoral Carcerária. **Após 10 dias de visita a Manaus, agentes da Pastoral Carcerária relatam situação**. 17 jun. 2019. Disponível em: <https://www.cnbb.org.br/apos-10-dias-de-visita-a-manaus-agentes-da-pastoral-carceraria-relatam-situacao/>. Acesso em: 27 ago. 2020.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL - Depen (Brasil). Serviço de Comunicação Social. **FTIP-PA inicia treinamentos de novos agentes na UNAMA**. Belém, 4 ago. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/ftip-inicia-treinamentos-de-novos-agentes-na-unama>. Acesso em: 27 ago. 2020.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1987.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS - MDH (Brasil). Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT). **Relatório de Monitoramento de Recomendações**: Massacres Prisionais dos Estados do Amazonas, do Rio Grande do Norte e de Roraima. Brasília: MDH, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF (Brasil). Procuradoria da República no Pará. **MPF recomenda apuração de denúncias de prática de tortura pela Força-Tarefa de Intervenção no PA**. Belém, 2 set. 2019. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-recomenda-apuracao-de-denuncias-de-pratica-de-tortura-pela-forca-tarefa-de-intervencao-penitenciaria-no-pa>. Acesso em: 27 ago. 2020.

RODRIGUES, Alex. Moro pode aprofundar uso da Força Tarefa de Intervenção Penitenciária. **Agência Brasil**, Brasília, 4 out. 2019. Justiça. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-10/moro-pode-aprofundar-uso-da-forca-tarefa-de-intervencao-penitenciaria#:~:text=O%20ministro%20da%20Justi%C3%A7a%20e,enfrentem%20crise%20no%20sistema%20carcer%C3%Alrio>. Acesso em: 27 ago. 2020.

10 Racismo, seletividade penal e genocídio negro no Brasil

Laís Gabrielle Batista da Silva¹

Resumo: O racismo é uma mazela socialmente incorporada pelas instituições brasileiras e materializado a partir da desigualdade, da discriminação racial, da seletividade penal, da rotina de vigilância ostensiva, do encarceramento massivo e das mortes causadas por agentes do Estado. Assim, o presente trabalho se propõe a analisar a partir da Criminologia Crítica a relação entre racismo, seletividade penal e genocídio negro, entendendo que as instituições sociais incorporam práticas discriminatórias ao estigmatizar e selecionar indivíduos “puníveis”. Entende-se, portanto, que ao estigmatizar e selecionar alvos, o sistema legitima práticas racistas e classistas, segrega parte da população e reafirma o funcionamento de um Estado genocida, que exclui e depois extermina a população negra. Ademais, objetiva-se compreender o racismo enquanto prática interligada à negação de direitos, visto que ao promover a distinção entre grupos dificulta o acesso aos direitos e à Justiça e perpetua o funcionamento de um sistema desigual, opressor e excludente.

Palavras-chave: Racismo. Seletividade Penal. Genocídio Negro. Necropolítica.

Abstract: Racism is a malaise socially incorporated by Brazilian institutions and is materialized from inequality, racial discrimination, criminal selectivity, the routine of ostensive surveillance, massive imprisonment and the deaths caused by State agents. Thus, the present work proposes to analyze from the Critical Criminology the relationship between racism, criminal selectivity and black genocide, understanding that social institutions incorporate discriminatory practices when stigmatizing and selecting “punishable” individuals. It is understood, therefore, that by stigmatizing and selecting targets, the system legitimizes racist and classist practices, segregates part of the population and reaffirms the functioning of a genocidal state, which excludes and then exterminates the black population. Furthermore, the objective is to understand racism as a practice linked to the denial of rights, since promoting the distinction between groups hinders access to rights and justice and perpetuates the functioning of an unequal, oppressive and exclusive system.

Keywords: Racism. Penal Selectivity. Black Genocide. Necropolitics.

10.1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países que mais prende no mundo: ocupa a 3ª posição no ranking mundial (BARRETO, 2017). Nesse sentido, percebendo o crescimento da população encarcerada nas últimas décadas e a relevância de se estudar os fatores sociopolíticos

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba.

que podem explicar o crescimento no número de encarcerados, o presente trabalho foi construído visando analisar os fatores que influenciam a dinâmica do sistema penal.

De maneira geral, este artigo lança a hipótese de que a prática do racismo é uma mazela socialmente incorporada pelas instituições brasileiras e – em especial – pelo Judiciário, fenômeno responsável por mascarar o controle social que o Estado opera contra grupos em condição de vulnerabilidade. Esse controle é materializado a partir da desigualdade, da discriminação racial, da seletividade penal, da rotina de vigilância ostensiva, do encarceramento exacerbado e das mortes causadas por agentes do Estado.

O objetivo é, portanto, analisar a partir da Criminologia Crítica a relação entre racismo, seletividade penal e genocídio negro, entendendo que as instituições estatais incorporam práticas discriminatórias e racistas, o que leva à seleção de indivíduos. Ademais, procurou-se compreender o racismo enquanto prática interligada à negação de direitos, além de entender o fenômeno da demonização social, que cria a exclusão e o “perfil inimigo” de grupos marginalizados.

Dessa forma, a metodologia desenvolvida é a bibliográfica e documental, a partir de uma análise que tem como base pesquisadores como Sueli Carneiro, Sérgio Adorno e Juarez Cirino Santos. Além disso, conta com a análise de documentos e dados do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (Infopen), do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, do Atlas da Violência etc.

Assim posto, o racismo é uma prática que viola direitos fundamentais, em especial, o direito à igualdade. O Poder Judiciário, ao promover distinção entre grupos, dificulta o acesso à Justiça e ratifica o funcionamento de um sistema desigual, opressor e excludente. Além disso, ao estigmatizar e selecionar alvos puníveis, que em regra são jovens, negros e da periferia, o sistema legitima práticas racistas e classistas, segrega parte da população e reafirma o funcionamento de um Estado genocida, que extermina a população negra.

10.2 RACISMO

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1968) definiu discriminação racial como

toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública. (ONU, 1965)

Desse modo, entende-se por racismo o conjunto de ideias e práticas discriminatórias que tem por objetivo afirmar a superioridade racial de um grupo perante outro. Assim, pode-se compreender que a raça é vista não como um conceito puramente biológico, mas como uma construção social que busca impor a superioridade de certo grupo.

Conforme Sueli Carneiro (2011), as condutas racistas caracterizam-se pela concepção de que certos grupos humanos são mais ou menos humanos que outros. Essa concepção naturaliza a desigualdade de direitos, consolidando a ideia de que certos humanos são portadores de humanidade incompleta, tornando-se natural que não participem do pleno gozo dos direitos. Assim, as desvantagens vivenciadas por grupos raciais discriminados da sociedade sustentam os privilégios dos grupos raciais dominantes e explicam as desigualdades de que padecem os grupos dominados.

Desse modo, o racismo é uma forma de discriminação que tem por critério a raça, manifestando-se a partir de práticas que culminam em desvantagens ou privilégios a depender do grupo ao qual pertença o indivíduo. As engrenagens do sistema social “normalizam” o funcionamento e a disseminação de práticas racistas, reproduzindo e perpetuando a discriminação e a desigualdade.

Nesse sentido, o racismo é uma prática institucional e culturalmente incorporada que se manifesta por meio de condutas discriminatórias cotidianas. A estrutura social é racista, pois, em todos os espaços, têm-se indivíduos negros em condição de subalternidade e, conseqüentemente, afetando a capacidade da população negra de ter acesso à Justiça e aos diversos benefícios gerados pelo Estado e pelas demais organizações e instituições.

Dessa forma, compreende-se que o racismo promove a exclusão e a desigualdade entre indivíduos, dificultando o acesso a direitos a certos grupos em decorrência da raça/etnia. Visto assim, defende-se neste trabalho que a exclusão social destrói a imparcialidade da lei, pois a desigualdade tem efeitos na atuação das instituições brasileiras, que protegem os poderosos e criminalizam os marginalizados. De acordo com Oscar Vilhena (2007), a exclusão causa a invisibilidade daqueles que são submetidos à marginalização e a imunidade dos privilegiados, afetando a imparcialidade da lei.

Assim, procurou-se evidenciar e entender como o racismo se manifesta dentro das instituições sociais, com ênfase no Judiciário, levando-se em consideração que essas práticas discriminatórias corroboram para a perpetuação da seletividade penal e, a partir de um processo de demonização social, para o genocídio da população negra.

10.3 SELETIVIDADE PENAL

O poder punitivo do Estado não atinge indiscriminadamente a todos os grupos sociais. A violência, a exclusão e o encarceramento em massa recaem sobre setores

exclusivos da sociedade, ou seja, grupos historicamente marginalizados, evidenciando que o Estado incorpora práticas racistas e gerando sérios reflexos nos processos de criminalização e penalização no cenário social.

O cometimento de crimes não é ato exclusivo da população negra, mas a punição tende a ser. Brancos cometem crimes igualmente, mas indivíduos negros tendem a ser mais perseguidos por agentes do Estado, enfrentam maiores dificuldades de defesa, tendem a ter um tratamento penal mais rigoroso e possuem maior probabilidade de serem punidos se comparados aos indivíduos brancos.

Conforme Sérgio Adorno (1995), a cor configura-se como um poderoso instrumento de discriminação no acesso à Justiça na sociedade brasileira. As sanções punitivas, a maior severidade na aplicação das penas e a intimidação policial recaem de maneira mais forte sobre uma parcela específica da população: jovens, pobres e negros.

Os cidadãos negros aparecem no imaginário coletivo como potencialmente criminosos e a construção social desse “perfil” é suficiente para criminalizar indivíduos negros. No entanto, nenhum estudo comprova que pessoas negras possuem maior inclinação para cometer delitos. Todavia, ainda segundo Adorno, estudos americanos realizados a partir de 1920 demonstram que preconceitos sociais e culturais, em especial o racismo, comprometem a neutralidade dos julgamentos e das aplicações das penas:

Um dos estudos demonstraram a preferência seletiva das sanções penais para negros, comparativamente a brancos. Segundo ele, as taxas desproporcionalmente elevadas de encarceramento de negros em relação à dos brancos (13 contra 1) não deviam conduzir à conclusão de que aqueles cometem mais crimes do que os demais grupos étnicos. A superpenalização dos negros resultava de um processo mais complexo que tinha início na polícia, cujas estratégias de vigilância ao privilegiar comportamentos dos cidadãos negros, redundam em taxas de encarceramento muito superiores aos demais grupos, circunstância que influía decisivamente na distribuição de sentenças condenatórias. (ADORNO, 1994, p. 80)

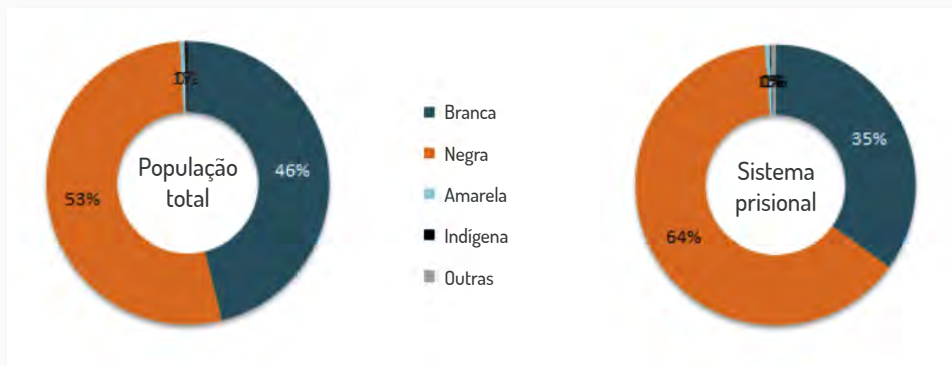
Constrói-se socialmente a figura do criminoso, aquele que coloca em risco a ordem social, coincidente com o perfil do homem negro e da periferia. Assim, o discurso que se adota é o de combate ao inimigo, ao alvo que o Estado deve destruir. A criminalização e o encarceramento funcionam como destino daqueles que são considerados “naturalmente perigosos”, cuja solução é reforçar a repressão e a violência. Nesse contexto, a supressão de direitos é uma forma de destruir e combater o inimigo que a sociedade criou.

O Judiciário enquanto instituição incorpora e dissemina diversos preconceitos que recaem sobre a população negra, suspeita de ser perigosa e violenta, e os refletem nas sanções penais:

A dinâmica dessa densa rede de relações sociais identifica o perfil dos sujeitos privilegiados pela ação penal desfaz a imagem de uma justiça cega e neutra, releva os debates e disputas pelo poder no interior dos tribunais, aponta para a complexidade dos processos, descaracteriza a dimensão exclusivamente técnica e jurídica que se procura atribuir ao desempenho dos agentes e aparelhos de contenção da criminalidade para, em lugar, fazer ressaltar suas determinantes políticas, manifestas no contraponto entre essas duas linhas de ação - a que apela para regras fixas e formais e a que sustém a partir de normas sociais não escritas e informais, sob o ponto de vista de quem julga - as quais podem estar em conflito, mostrar-se integradas ou justapostas. (ADORNO, 1994, p. 92)

Nessa perspectiva, ao se analisar esse fenômeno no cenário brasileiro, segundo dados do Infopen (2016), 64% da população encarcerada é negra, entretanto estes compõem somente 53% da população brasileira (Figura 1).

Figura 1. Raça, cor ou etnia das pessoas privadas de liberdade e da população total



Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho/2016; PNAD, 2015.

Ainda, indivíduos entre 18 e 29 anos correspondem a 55% dos presos (Figura 2), e os crimes que mais os levam à prisão são roubo (27%), tráfico (24%) e homicídio (11%). Ao analisar o grau de escolaridade, percebe-se que, enquanto a média brasileira de indivíduos com ensino médio completo é de 32% (IBGE), dentro das prisões os números caem para 8% (Figura 3). Esses dados permitem concluir que o perfil do encarcerado no Brasil é de jovens, negros, sem escolaridade e pobres.

Figura 2. Faixa etária das pessoas privadas de liberdade no Brasil

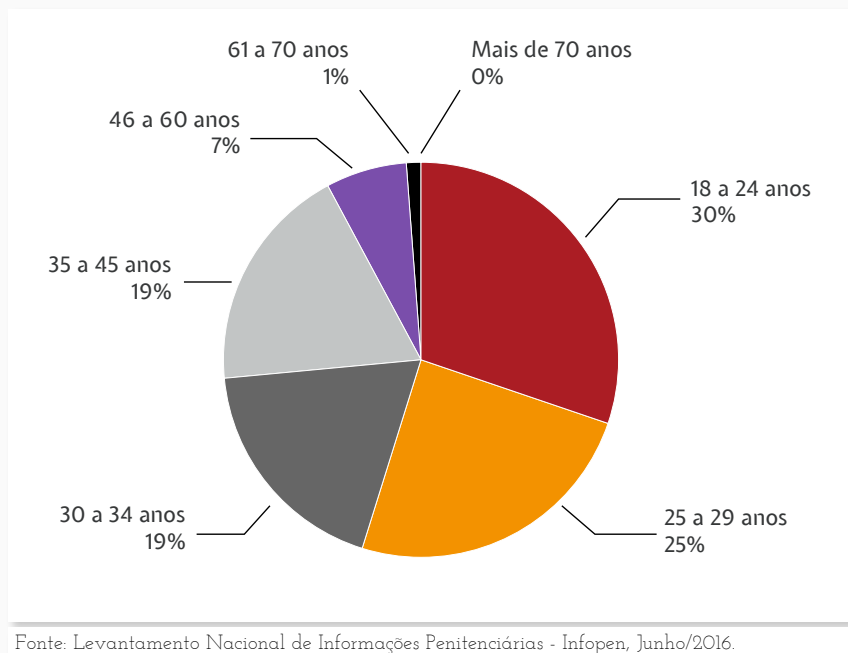
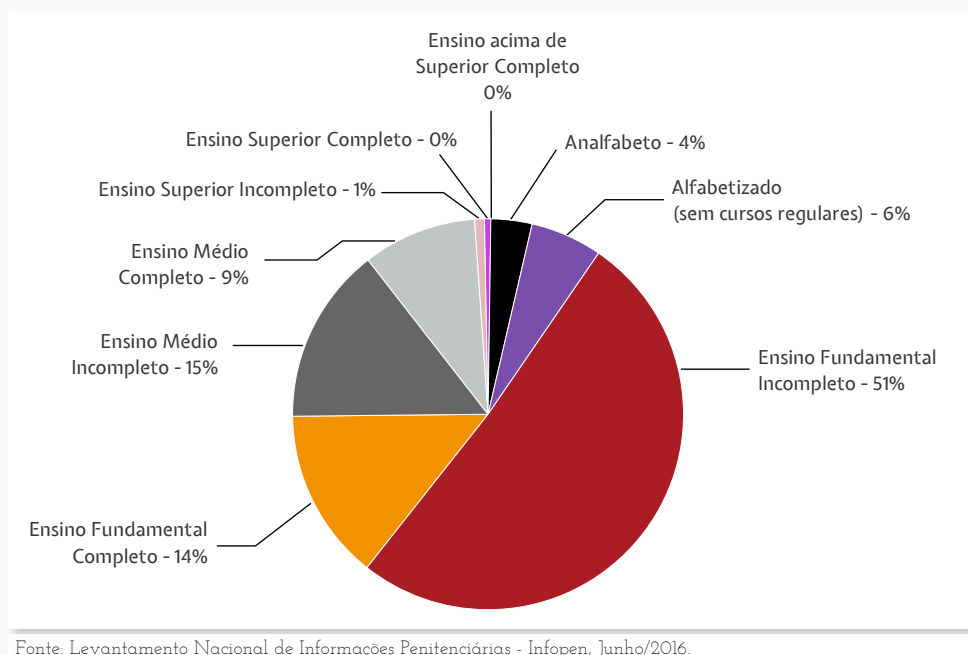


Figura 3. Escolaridade das pessoas privadas de liberdade no Brasil



De acordo com o *Atlas da Violência de 2019*, os negros, especialmente homens jovens negros, são o perfil mais frequente de homicídio no Brasil, sendo ainda muito mais vulneráveis à violência do que jovens não negros.

Em pesquisa realizada pelo Ipea em parceria com o Ministério da Justiça, intitulada *Aplicação de Penas e Medidas Alternativas*, constatou-se que as informações acerca de dados raciais são imprecisas – não foi possível determinar a cor dos autores em 30,9% dos casos. Todavia, nos processos que continham tais informações, verificou-se que 41,9% dos acusados eram brancos e 57,6% eram negros (Tabela 1).

Tabela 1. Varas criminais – Perfil dos autores, por raça/cor

RAÇA/COR	FREQUÊNCIA	%	% ACUMULADO
Branca	904	41,9	41,9
Negra	1243	57,6	99,5
Amarela	7	0,3	99,9
Indígena	3	0,1	100
Sem informação	966	-	
Total (válidos)	2.157	100	

Fonte: Diest/Ipea.

A pesquisa revelou a face racial da política penal brasileira: a partir dos levantamentos realizados, percebeu-se a existência de maior número de réus negros em varas criminais, isto é, onde a prisão é regra, e maior quantidade de réus brancos nos juizados onde prevalece a aplicação de penas alternativas.

Conclui-se, portanto, que indivíduos brancos têm mais acesso a penas alternativas, enquanto indivíduos negros vão mais para a prisão. Esse fenômeno destaca a desigualdade e a reprodução de opressão nas instituições brasileiras, o que confere cor da pele aos encarcerados. De acordo com o *Mapa do Encarceramento – os Jovens do Brasil* –, os réus negros são, proporcionalmente, mais condenados que réus brancos e permanecem, em média, mais tempo presos durante o processo judicial.

Ainda, consoante Juarez Cirino (2006), as engrenagens do sistema revelam que o controle social é resultado de um controle político-ideológico, que desconstrói a cri-

minalidade como ação individual e a revela como consequência de estruturas sociais estabelecidas. O direito atua, pois, como um instrumento de controle, capaz de ocultar interesses das classes e grupos sociais de poder político-econômico e de assegurar a continuidade de um sistema opressor.

Além disso, o sistema penal não se limitaria à seleção de perfis estigmatizáveis, mas incluiria variações na natureza e na intensidade das punições:

O sistema penal representa uma estratégia de poder definida nas instituições do Estado, aplicável como política das classes dominantes para a produção permanente de uma “ideologia de submissão”. (FOUCAULT, 1977, p. 74)

É necessário ressaltar, portanto, que o perfil social dos acusados está intimamente ligado à forma como o processo será conduzido, evidenciando o racismo incorporado às engrenagens do Estado e ao controle social que este exerce sobre grupos específicos da sociedade.

Nessa lógica, promove-se aquilo que Oscar Vilhena (2017) define como demonização, isto é, um processo no qual a sociedade cria a imagem de um inimigo, que não merece acessar diversos direitos. Assim, os esforços do Estado e da sociedade baseiam-se em causar danos ou eliminar “o inimigo”, cuja ação é socialmente legitimada e defendida.

10.4 GENOCÍDIO NEGRO

De acordo com o dicionário (GENOCÍDIO, 2020), genocídio significa “extermínio, feito de maneira deliberada que aniquila uma comunidade, grupo étnico ou religioso” e, ainda, “massacre que atinge um grande número de pessoas, populações ou povos”. Desse modo, este capítulo tem por objetivo considerar o genocídio negro no Brasil, a partir da compreensão do encarceramento massivo, da exclusão de direitos, da rotina de vigilância ostensiva e, sobretudo, das mortes de vidas negras.

No Brasil, indivíduos negros são os maiores alvos da ação policial e, também, os que mais são presos. Segundo dados do *Atlas da Violência 2019* (IPEA, 2019), 65.602 pessoas foram assassinadas no Brasil no ano de 2017. Destas, 75,5% eram negras. Além disso, segundo dados do Infopen (2016), 64% da população encarcerada é composta por pessoas negras. Entretanto, esses dados não demonstram que a população negra é mais perigosa ou mais criminosa, ao contrário, demonstram que a Justiça, a polícia e o Estado são seletivos.

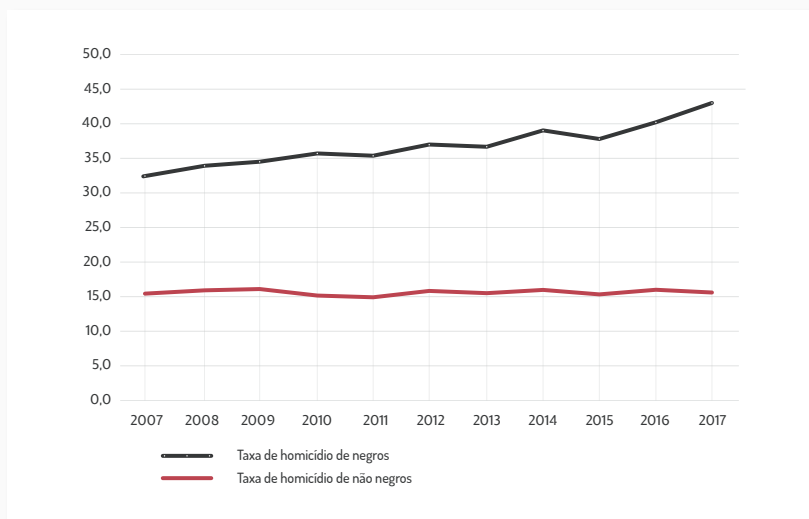
Conforme Carvalho (2018), a estigmatização do negro enquanto criminoso não só afirma a “não criminalidade” do branco, como faz com que o negro seja marginalizado,

alocado a lugares subalternos, e até mesmo “destinado” à morte. O indivíduo criminalizado carrega a marca do crime: ser negro. Ainda:

É sobretudo uma polícia, militar, que têm tido o poder de julgar e condenar à morte, sem provas, sem direito à defesa. A vítima sendo considerada culpada, até que se prove sua inocência, e não o contrário, como o princípio da presunção de inocência, de ordem jurídica constitucional e penal. (CARVALHO, 2018, p. 62)

O *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* (FBSP, 2018) avaliou 5.896 boletins de ocorrência de mortes decorrentes da ação policial entre 2015 e 2016 e, ao descontar as vítimas cuja informação raça/cor não estava disponível, identificou que 76,2% das vítimas de atuação da polícia são negras. Ainda, conforme dados do *Atlas da Violência 2019* (IPEA, 2019), para cada jovem branco que morreu assassinado, morreram 2,7 jovens negros. Esse quadro, que vem piorando na última década, demonstra uma piora na desigualdade de letalidade racial no país:

Figura 4. Taxa de homicídios de negros e não negros a cada 100 mil habitantes dentro destes grupos populacionais - Brasil (2007-2017)



De acordo, ainda, com o antropólogo e cientista político Luiz Eduardo Soares, em pesquisas realizadas no Rio de Janeiro, em 2003, 1.195 pessoas foram mortas por ação policial, das quais 65% apresentavam sinais claros de execução. Em 2004, contabilizou-se 984 vítimas, e em 2005, 1.087. Todavia, o fenômeno que se destacou é que quase a totalidade das vítimas eram jovens, negros, pobres e moradores das periferias. Ressalta:

Os números assustadores descrevem um verdadeiro genocídio, resultado de uma política deliberada de extermínio, absolutamente ilegal e arbitrária, que embutia a

crença de que ao policial cabia identificar o suspeito, julgar o réu, sentenciar a penal capital e executá-la, no mesmo momento e em um único e contínuo procedimento, incorporando a autoridade judiciária e traindo todos os limites legais, na contramão das garantias constitucionais. (SOARES, 2007, p. 37)

Além disso, cabe citar:

A violência policial é uma ostensiva consequência da prevalência da desigualdade racial no Brasil, associada à criação do perfil e estereótipo de criminalidade e do ser criminoso. Nesse sentido, a teoria crítica da raça demonstra como a raça é incorporada nas estruturas institucionais: há intensificação da hegemonia branca e o aumento da probabilidade de um tratamento separado de grupos sociais marginalizados. (SILVA, 2018, p. 47)

Desse modo, raça e classe são fatores extremamente importantes para analisar esse fenômeno. O racismo institucionalizado determina quem deve viver e quem deve morrer e o discurso da segurança pública indica a existência de atividades de cunho repressivo que culminam na morte de milhares de pessoas.

Além disso, a Anistia Internacional (2015) relatou que a força policial brasileira é a que mais mata no mundo, em meio à justificativa de “guerra contra o crime”. Há um padrão nas escolhas de quem será alvo do Estado, visto que os altos índices de brutalidade policial e assassinatos são direcionados às pessoas negras e às periferias. Portanto, a polícia, enquanto representante dos interesses do Estado, vê no indivíduo negro um inimigo a ser combatido e exterminado.

A polícia brasileira é uma instituição organizada que tem por dever proteger direitos e liberdades constitucionais, fazendo com que as leis sejam seguidas e a ordem estatal mantida, entretanto, deve atuar sem ferir direitos e garantias no processo. O uso da força é permitido desde que com moderação e em situações de extrema necessidade e relevância, atentando para o princípio da proporcionalidade.

Uma das características principais da organização policial é o comedimento do uso da força, levando em conta que o objeto da sua ação não é um inimigo a ser executado – diferentemente das Forças Armadas –, mas um cidadão cuja vida deve ser preservada até o momento que constitua ameaça a terceiros ou à vida do próprio policial. Ou seja, um policial pode – legitimamente e em conformidade com os direitos humanos – tirar a vida de um cidadão, desde que este se constitua como ameaça à vida de outrem e que não haja solução menos brutal.

Os agentes policiais assumem a função de defender a soberania e a ordem do Estado, sendo, portanto, defensores dos interesses do Estado e das demais instituições ligadas a este. O Estado, ao estigmatizar e criminalizar indivíduos jovens, pobres e negros, repro-

duz posicionamentos conservadores e autoritários em nome da segurança pública. Dessa forma, os agentes policiais reproduzem a opressão e a desigualdade caracterizadora do Estado brasileiro.

Visto assim, o extermínio em massa de indivíduos negros permite reconhecer a noção de necropolítica, fenômeno que produz a morte de forma seletiva. De acordo com Mbembe, a necropolítica é a capacidade de ditar quem pode e quem não pode viver, em outras palavras, o Estado escolhe quem vive e quem morre. Desse modo, este controla e opera contra grupos marginalizados, seja pela desigualdade econômica, pela discriminação racial, pela seletividade penal, pela rotina de vigilância ostensiva, pelo encarceramento exacerbado e, finalmente pelas mortes causadas por agentes do Estado.

10.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a analisar a relação entre racismo, seletividade penal e genocídio negro, defendendo que as instituições estatais incorporam práticas discriminatórias e racistas, o que leva à seleção de indivíduos. A partir da análise dos documentos oficiais, constatou-se que o racismo de fato promove a exclusão e a desigualdade entre indivíduos, que o poder punitivo do Estado não atinge indiscriminadamente a todos os grupos sociais e que os jovens negros são o perfil mais frequente de vítimas de homicídio no Brasil, sendo ainda muito mais vulneráveis à violência do que jovens não negros.

A priori, buscou-se entender o racismo enquanto prática que nega direitos, dificulta o acesso à Justiça e ratifica o funcionamento de um sistema desigual, opressor e excludente. A naturalização do racismo promove a desigualdade de direitos e consolida a ideia de que certos humanos são “menos humanos que outros”, tornando-se natural que não participem do pleno gozo dos direitos.

Além disso, as engrenagens do sistema social “normalizam” o funcionamento e a disseminação de práticas racistas, reproduzindo e perpetuando a discriminação e a desigualdade. A estrutura social é racista, pois, em todos os espaços, têm-se indivíduos negros em condição de subalternidade e, conseqüentemente, afetando a capacidade da população negra de ter acesso pleno à Justiça e aos diversos benefícios gerados pelo Estado e pelas demais organizações e instituições.

Ademais, ao analisar dados sobre o Sistema Penal, percebeu-se que o poder punitivo do Estado não atinge indiscriminadamente a todos os grupos sociais. O cometimento de crimes não é ato exclusivo da população negra, mas a punição tende a ser. No entanto, nenhum estudo comprova que pessoas negras possuem maior inclinação para cometer delitos. Brancos cometem crimes igualmente, mas indivíduos negros tendem a ser mais

perseguidos por agentes do Estado, enfrentam maiores dificuldades de defesa, tendem a ter um tratamento penal mais rigoroso e possuem maior probabilidade de serem punidos, comparando-os com indivíduos brancos.

Portanto, o Sistema Penal incorpora e dissemina diversos preconceitos que recaem sobre a população negra, suspeita de ser perigosa e violenta, e os refletem nas sanções penais. Esse fenômeno destrói a imparcialidade da lei, visto que a desigualdade tem efeitos na atuação das instituições brasileiras, pois protege os poderosos e criminaliza os marginalizados. O perfil social dos acusados está intimamente ligado à forma como o processo será conduzido, evidenciando o racismo incorporado às engrenagens do Estado e ao controle social que este exerce sobre grupos específicos da sociedade.

Além disso, ao observar os dados relativos do *Atlas da Violência*, evidenciou-se que os negros são o perfil mais frequente como vítimas de homicídio no Brasil, sendo ainda muito mais vulneráveis à violência do que jovens não negros. O racismo institucionalizado determina quem deve viver e quem deve morrer e o discurso da segurança pública indica a existência de atividades de cunho repressivo que culminam na morte de milhares de pessoas.

A polícia brasileira é a que mais mata no mundo e o extermínio em massa de indivíduos negros permite reconhecer na política brasileira a noção de necropolítica, fenômeno que produz a morte de forma seletiva. O Estado determina alvos e a polícia mata desenfreadamente. O sistema legitima práticas discriminatórias, segrega parte da população e reafirma o funcionamento de um Estado genocida, que exclui e depois extermina a população negra.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Crime, justiça penal e desigualdade jurídica: As mortes que se contam no Tribunal do júri. **Revista USP**, São Paulo, n. 21, p. 132-151, 30 maio 1994. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/26942>. Acesso: 20 ago. 2019.

_____. Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo. **Revista Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 43, p. 45-63, nov. 1995. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/203942/mod_resource/content/1/Adorno.pdf. Acesso: 20 ago. 2019.

_____. Racismo, criminalidade violenta e justiça penal: réus brancos e réus negros em perspectiva comparativa. **Revista Estudos Históricos - FGV**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 283-300, dez. 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2034/1173>. Acesso em: 31 ago. 2020.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal** - introdução à Sociologia do Direito Penal. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

BARRETO, Eduardo. Brasil é o terceiro país com mais presos no mundo, diz levantamento. **O Globo**, 8 dez. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/brasil-o-terceiro-pais-com-mais-presos-no-mundo-diz-levantamento-22166270>. Acesso: 20 ago. 2019.

BATISTA, Waleska Miguel. **A inferiorização dos negros a partir do racismo estrutural**. São Paulo, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662018000402581&lng=en&nrm=iso. Acesso: 20 ago. 2019.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Instituto de Pesquisa econômica e Aplicada - Ipea. **A aplicação de penas e medidas alternativas**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriospesquisa/150325_relatorio_aplicacao_penas.pdf. Acesso: 20 ago. 2019.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

CARVALHO, L. S. **O encarceramento em massa da população negra, agenciado pelo Estado brasileiro, como um mecanismo do genocídio anti-negro**. 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufes.br/ABEPSS/article/view/23486>. Acesso: 20 ago. 2019.

CASTRO, Rosana. **Necropolíticas e adoecimento: genocídio negro, gênero e sofrimento**. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S-0102-311X2019000708002. Acesso: 20 ago. 2019.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL - DEPEN (Brasil). **Levantamento Nacional de Informação Penitenciária - INFOPEN**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>. Acesso: 20 ago. 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FBSP (Brasil). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2014 a 2017**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.forum-seguranca.org.br/atividades/anuario/>. Acesso: 20 ago. 2019.

GENOCÍDIO. In: DICIO Dicionário On-line de Português. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/genocidio/>. Acesso: 20 ago. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FBSP. **Atlas da Violência 2017**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30253.

_____. **Atlas da Violência 2019**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019>. Acesso: 20 ago. 2019.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. 3. ed. São Paulo: n-1 Edições, 2018. 80 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**, 21 dez. 1965. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discrimin.html>. Acesso em: 31 ago. 2020.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **A Criminologia Radical**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Governo. **Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência**. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/indice-de-vulnerabilidade-juvenil-a-violencia-2017-desigualdade-racial-e-municipios-com-mais-de-100-mil-habitantes/>. Acesso: 20 ago. 2019.

SILVA, M. A. "Olha quem morre, então veja quem você mata": o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o reconhecimento do genocídio da população negra na violência policial, um estudo de casos: Wallace de Almeida e Favela Nova Brasília. Brasília, 2018. Disponível em: <http://bdm.unb.br/handle/10483/20431>. Acesso: 20 ago. 2019.

SOARES, Luiz E. **A violência do Estado e da Sociedade no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

VIERA, Oscar Vilhena. **A desigualdade e a subversão do Estado de Direito**. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452007000100003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso: 20 ago. 2019.

11

Violência policial, racismo
institucional e o genocídio
da juventude negra:
“Chacina do Cabula”, um caso
paradigmático

Paula Ramaiane Mota Pereira¹

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar as formas de controle social desenvolvidas no Brasil pelo aparato policial militar como elemento de dominação sociorracial, originadas no processo de formação social e institucional escravocrata, racista e genocida. A partir dessa premissa foram expostas noções de criminologia para compreender o processo de criminalização dos dias atuais e os resquícios de elementos como a escravidão, o racismo institucional e teorias pseudocientíficas como a de Lombroso. Buscou-se identificar os fundamentos sociais e políticos da configuração e legitimação da ação policial violenta e racista desde os primórdios da história do Brasil. Analisou-se a cultura empregada na atividade policial, no treinamento nessas academias e inclusive na sua função de ostensividade. No teor deste trabalho foi explicitada a seletividade pela qual o sistema penal escolhe seus personagens para direcionar a vigilância institucional e configurá-los como potenciais criminosos. Por meio do estudo da Chacina do Cabula, na localidade conhecida como Vila Moisés, foi possível exemplificar como a ação policial resultou na morte de 12 jovens, negros e residentes de bairros periféricos da cidade de Salvador. Com relação à abordagem, foi realizada entrevista com pessoas que diretamente estiveram envolvidas na investigação desse ocorrido, além de recortes divulgados pela imprensa.

Palavras-chave: Cabula. Violência-Policial. Racismo-Institucional. Genocídio da Juventude Negra.

Abstract: The present article aims to analyze the forms of social control developed in Brazil by the military police apparatus as an element of sociorracial domination, originated in the process of social and institutional formation for slavery, racist and genocidal. From this premise, notions of criminology were exposed to understand the process of criminalization on current days and remnants of elements such as slavery, institutional racism and theories pseudo scientific like Lombroso's. Was sought to identify the social and political foundations of the setting and legitimization of the violent and racist police action since the beginnings of the history of Brazil. The culture employed in police activity was analyzed, as well as the training in these academies and also in its ostensive function. In the content of this work has been clarified the selectivity by which the penal system chooses its characters to direct the institutional surveillance and set them up as potential criminals. Through the study of the killings of the Cabula, on the location known as Vila Moisés, it was possible to exemplify how the police action resulted in the deaths of 12 young, black and residents of peripherals neighborhoods in Salvador. Regarding the approach was

1 Graduada em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Especialista em Direito Civil e Pós-graduanda em Ciências Criminais pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Graduada em Letras Vernáculas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

conducted an interview with people who were directly involved in the investigation of this event, as well as clippings released by the press.

Keywords: Cabula. Police-Violence. Institucional-Racism. Black youth genocide.

11.1 INTRODUÇÃO

A formalização do controle social é escorada em uma herança colonial marcada pela dominação e conveniência de subordinar pela violência os grupos étnico-raciais não europeus e identificados como inferiores. Pautando-se na elucidação dos sistemas penais, foi observada a forma de operacionalidade das normas jurídicas, a forma apática como se apresentam diante de uma ideologia igualitária.

A abordagem metodológica se alicerçou na vertente jurídico-sociológica que propõe uma investigação no campo do Direito, utilizando os fenômenos sociais, ou seja, os efeitos jurídicos nas relações sociais. Fez-se necessário ir à fonte da Antropologia, Sociologia e Política para que a temática em questão fosse abordada.

A contextualização foi possível com análise do ocorrido na Vila Moisés, bairro periférico localizado na cidade de Salvador, que serviu como palco de uma chacina ocorrida após policiais militares invadirem a comunidade em busca de suspeitos. Também serviram como base a este estudo o acesso ao inquérito policial, conversas com o delegado diretor do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa, bem como mídias audiovisuais transmitidas pelos meios de comunicação.

11.2 VIOLÊNCIA E CRIMINALIZAÇÃO

11.2.1 Aspectos históricos

A contextualização social em que o Brasil está inserido sucede uma herança colonial marcada pela conveniência de a elite dominante - de origem eurodescendente - ser subordinadora e controlar as classes sociais e os grupos étnicos negros e indígenas, considerados como inferiores, o que concebeu a ideologia voltada em proveito dos opressores. Tal ideologia desenvolveu, assim, uma histórica política enraizada no controle, na repressão e no genocídio das populações negra e indígena da América Latina.²

2 O processo de dominação dos povos indígenas foi efetivado pela forma de controle violento e intolerante em face da cultura originária e pela imposição do estatuto de inferioridade, maximizado por assassinatos mediante guerras e massacres dos que ofereciam resistência ou contrariavam interesses econômicos e políticos.

A referência inicial remonta ao “descobrimento” do Brasil pelos portugueses ou, como aponta o filósofo argentino Enrique Dussel (*apud* SILVA FILHO, 2012, p. 343),³ por uma invasão da América. Nesse sentido, a visão histórica de violência cultural e física e a negação de identidade étnica e cultural concretizaram a exploração da terra nova, vislumbrando uma conquista calcada de forma violenta na implantação do Estado colonial português e de suas instituições jurídicas e políticas.⁴

As metodologias de punições ligadas ao modelo escravista, utilizadas na época do colonialismo, são reafirmadas no autoritarismo policial. Porém, coordenado com novos elementos: a incidência de um controle urbano na figura de um novo feitor (policiais) pertencente ao Estado e que antes era praticado pelo mandamento senhorial (feitores), substituindo, assim, as senzalas pelas ruas e transferindo a ideia de quilombo a uma reunião de criminosos.⁵

Os discursos de democracia racial⁶ são utilizados como prevenções da elite, que teme novos confrontos decorrentes de insurreições negras. Tendem a formular uma estratégia para suprimir os vestígios que derivaram do processo de subordinação e que envolveram questões absolutamente raciais, a fim de evitar o alarme de racismo que obstruiria a amigável relação entre negros e brancos. Entretanto, é notório que o intento é naturalizar as desigualdades e substituir os privilégios direcionados a alguns como forma de direitos.⁷

3 Dussel (2012) supprime o discurso de uma descoberta para transformar em uma visão de invasão das Américas.

4 Abdias do Nascimento (1978) menciona aristocracia para referir-se à classe dominadora, colonizadora, superior, à classe privilegiada que subordinava os escravos ao seu modelo de exploração. O interesse econômico e político-cultural do empreendimento colonial, em dinâmico processo de constituição do modelo econômico capitalista europeu, vislumbrou na escravização de africanos a mais eficaz resposta para o suprimento da mão de obra para sustentar as engrenagens predatórias dos rentáveis recursos do colonialismo. O negro surge como fator significativo da construção econômica do país, contribuindo por meio do uso da força corporal. Isso porque o seu papel era de escravizado, o seu trabalho era estrutural para aproveitamento da aristocracia branca.

5 A Constituição Imperial de 1824 preservava o nexo colonial, que ao escravo só restaria cidadania no reconhecimento como sujeito se penalmente responsabilizado. Wehling (2011, p. 484) afirma que o “escravo sujeito ativo ou agente do crime era considerado pessoa e não coisa, o que significa dizer que respondia plenamente por seus atos, como imputável. Enquanto sujeito passivo, o mal a ele feito era considerado não dano, mas ofensa física”. Ao contrário ocorre frente à lei civil que o escravo é visto como coisa – não possuía direitos civis e nem políticos.

6 Essa lógica funciona, por exemplo, com a instituição da Polícia Militar quando ratifica as práticas violentas destinadas a uma juventude negra, por meio de uma continuidade do processo de naturalização nas mortes de corpos negros. A criminalidade vai sendo construída com base no enquadramento do perfil de suspeito padrão, mesmo porque o aparato policial vê nesses jovens negros um inimigo do Estado a ser exterminado pelas suas ações.

7 O sistema escravocrata implantado pelo colonialismo português ganhou contornos institucionais cada vez mais sofisticados na busca de camuflar sua violência, crueldade e, por fim, sua natureza racista. Houve um intento de caracterizar como pacífico o saque do colonizador aos povos e às terras, e a repressão e a imposição da cultura e identidade portuguesa, ancoradas pela força do controle social exercitado pelas instituições jurídico-políticas metropolitanas e, posteriormente, nacionais de forma a naturalizar as estratégias de controle social.

No presente, os órgãos governamentais estruturantes da sociedade forjam uma democracia racial, mas potencializando um racismo institucional, podendo este ser compreendido como atos comissivos ou omissivos que podem ou não ter previsões em ordenamentos jurídicos que direcionam as desigualdades raciais, objetivando um projeto de subordinação e diferenciação biológica negra e exaltando a supremacia branca. O racismo institucional difere do racismo individual.⁸

11.2.2 Sistema penal

O sistema penal é formado por um grupo de instituições que, observando as normas jurídicas, é designado para realizar o direito penal, formalizado por três instituições: a judiciária, a policial e a penitenciária, tendo como objetivo o controle social (NILO, 2007).⁹

A elite detentora de uma ideologia racista assinala que a delinquência recai a determinados sujeitos reportados como inferiores e admite que o racismo é o plano de fundo substancial do sistema penal. Esse sistema é seletivo, pois não submete todos os crimes e criminosos, além de ser desenvolvido para atingir crimes cometidos por agentes vulneráveis. Ao abordar este tema, Zaffaroni (2001) traz a discrepância entre o poder que é idealizado para sua concretude e a capacidade de execução desses órgãos.

"Nossos sistemas penais reproduzem sua clientela por um processo de seleção e condicionamento criminalizante que se orienta por estereótipos proporcionados pelos meios de comunicação de massa." (ZAFFARONI, 2001, p. 133). A lógica que sustenta o funcionamento do sistema penal é arqueada na população vulnerável, pois há uma perseguição em determinados indivíduos já delineados no perfil de suspeito.¹⁰

É importante observar que a conjuntura do modelo de segurança atual se fundamenta em elementos imaginários, discursos e ideologias criados ou transportados de outros modelos, sem ao menos lidar com dados da sua realidade social. Pois é muito

8 Diferentemente das manifestações racistas individuais, geralmente sustentadas pelo ódio e desprezo manifesto, bem como daquelas estruturadas em torno do discurso pseudocientífico de hierarquias e distinções biológicas definidas por raça, o Racismo Institucional costuma apresentar-se sob formas invisíveis, aparentemente desvinculadas da pretensão discriminatória, embora capazes de produzir efeitos raciais desfavoráveis aos grupos étnicos vulneráveis, mantendo-os subalternizados e naturalizando as manifestações de opressão, violência e genocídio. (VIDA, 2017)

9 Ainda que a sua operacionalidade não se firme com o desempenho real, ele se apresenta como um sistema igualitário porque atinge a todos sem qualquer distinção, repressivo no que tange a prevenir irregularidades e seletivo para com a conduta de determinados grupos.

10 Dentro do cenário de insegurança, a operacionalidade dos sistemas penais é contraditória ao discurso jurídico-penal porque o planejamento é apoiado numa dada realidade, só que as agências destinadas a esse cumprimento atuam de forma diversa do programado. Mesmo reconhecendo os impactos desse modelo, ainda conservam os mesmos mecanismos antigos de segurança. É semeado no exercício do poder o controle fundamentado com nível elevado de violência que acentua mortes em massa.

mais vantajoso alcançar a realidade utilizando ideologias capazes de mascarar uma realidade almejada, retirando a visibilidade do sistema falho implantado.¹¹

Ao reportar as ideologias comuns da escola clássica e da escola positivista, tende a identificar que ambas constituíram o modelo de ciência penal pautada em aspecto na generalidade do homem e da sociedade, integrando os dois elementos em suas elaborações, mesmo que com visualizações de homem e sociedade de forma distinta. Ainda assim, é presente em ambas as convicções a "ideologia da defesa social, como o nó teórico e político fundamental do sistema científico" (BARATTA, 2002, p. 41).

O jovem que pertence a determinado grupo social, que traja determinadas vestimentas ou que reflete a aparência da cultura periférica é imputado como um criminoso que merece ser excluído do meio social. Os meios de comunicação contribuem para a propagação de fotografias ou mesmo sentenciam antes mesmo de o indivíduo ser submetido ao processo penal. Esses jovens simplesmente são estigmatizados por terem o contato com o sistema penal.¹²

11.3 SURGIMENTO DA POLÍCIA MILITAR

11.3.1 Instituição da Polícia Militar

A instituição militar é um órgão pertencente à Administração Pública Direta do Estado, destinado a realizar o funcionamento da segurança pública. O art. 144, § 5º, da Constituição Federal de 1988¹³ preceitua a composição das polícias, suas funções e seus campos de atuação. A Polícia Militar tem por atividade a vigilância ostensiva e a garantia da ordem pública, ou seja, tem por destinação atuar na prevenção de infrações penais.¹⁴

11 As características estruturantes de todo o poder exercido pelos sistemas penais se moldam em uma seletividade na contenção de grupos, e não na repressão ao crime, em reprodução elevada de violência. Constituem um modelo repressivo, estigmatizante, degradante nas relações comunitárias, violador de direitos, e ainda apresentam uma corrupção institucionalizada, desigual no discurso jurídico penal e com a realidade operacional.

12 Nessa concepção, o Estado tende a garantir as relações de sujeição legitimando o seu poder. Sendo assim, o sistema penal é tendencioso e violento para determinado segmento de classes ou grupos étnicos subalternizados, direcionado aos vulneráveis, e resguarda o racismo biológico que supõe o criminoso natural como aquele que não se encaixa nos padrões biológicos do agrupamento branco.

13 Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: § 5º As polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

14 As agências executivas institucionalizadas como não judiciais têm a função, no sistema penal, de aparelho de vigilância de natureza civil, entretanto existe uma militarização desses órgãos. Observa-se que o serviço policial de investigação criminal é de âmbito civil, enquanto a atividade dos militares é ostensiva. No entanto, ambos os serviços têm como característica a militarização, os regulamentos próprios fadados em disciplinamento de cunho militar, sanções, uniformes etc. (ZAFFARONI, 2001, p. 137).

A Polícia Militar é subordinada aos governos estaduais e do Distrito Federal, assim como as polícias civis, o corpo de bombeiros e as forças auxiliares e reservas do Exército. Em tal situação as polícias são reforçadas pelos estados ao qual são submetidas. Na Bahia, a Constituição Estadual fortalece no art. 148, incisos I a V,¹⁵ a funcionalidade desenvolvida pelo órgão militar.¹⁶

11.3.2 Evolução histórica

A origem da polícia está intimamente ligada à chegada dos colonizadores portugueses ao Brasil, principalmente com a vinda de D. João VI no século XIX, que necessitou de uma articulação militar, tendo em vista que a conhecida Guarda Real de Polícia de Lisboa permaneceu em Portugal, e nas terras brasileiras uma estrutura similar foi montada a fim de adotar o mesmo modelo de organicismo da guarda portuguesa, os mesmo trajes, as armas, a mesma estrutura militarizada, inclusive com o uso de cavalaria.

A Polícia Militar, que se modela pela criação da Guarda Real, passa a ser subordinada ao Ministério da Guerra e da Justiça Portuguesa em 1809, com toda a sua estrutura seguindo os moldes do Exército. Em 1930, a subordinação passou a ser diretamente ao Ministério da Justiça, e no período que constituiu a Guerra do Paraguai, um marco modificou as atuações militares - os agentes passaram a desenvolver serviços de infantaria e também a, cada vez menos, atuar nos serviços de proteção à sociedade. Contudo, essa proximidade acarretou práticas semelhantes entre as duas instituições, inclusive na adesão do nome militar.¹⁷

A União, tendo em vista o desempenho das Forças Armadas, cria a Lei nº 1.860, de 1909, e especificamente nos arts. 7º e 32 determina o serviço militar como obriga-

15 Art. 148. À Polícia Militar, força pública estadual, instituição permanente, organizada com base na hierarquia e disciplina militares, competem, entre outras, as seguintes atividades: I - polícia ostensiva de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e mananciais e a relacionada com a prevenção criminal, preservação e restauração da ordem pública; II - Revogado; IV - a polícia judiciária militar, a ser exercida em relação a seus integrantes, na forma da lei federal; V - a garantia ao exercício do poder de polícia dos órgãos públicos, especialmente os da área fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e do patrimônio cultural.

16 Outrora, o resguardo flagrantado do intento de eliminação da população negra sempre foi o plano de fundo do racismo, e produz efeitos determinantes nas relações episódicas de genocídios. A distinção realizada nas abordagens quanto aos estereótipos, às clientelas do sistema penal, é apenas exemplo de questões sociais que enfrenta a nossa política de segurança.

17 As polícias nessa época se destinavam a uma parcela do controle social, dirigiam suas habilidades à vigilância das classes perigosas, isto é, dos escravos, dos libertos e dos pobres livres. Na prática, suas atribuições eram voltadas à repressão aos tumultos de rua, aos pequenos roubos e furtos e a outras condutas sociais indesejadas, como a capoeira. A polícia republicana vai internalizando o seu papel de controlar a massa negra. O governo passa a aderir a um modelo de polícia francês. Com essa influência na formação policial brasileira, começa-se a traçar um arcabouço hierarquizado, e as polícias vão adquirindo disciplina, recebem remuneração que vai ser custeada pelo governo.

tório, ao mesmo passo que posiciona as forças estaduais como auxiliares da Guarda Nacional. Em seguida, cria a Lei n.º 3.216, que torna as policiais militares vinculadas ao Exército brasileiro.¹⁸

Na Constituição de 1946, são consolidadas as atribuições militares. A ação violenta é mantida como caráter de legitimidade e justiça. Com o golpe militar de 1964, o aparelho policial passa por lapidações na tentativa de promover uma nova ordem política, e a polícia seria de fundamental importância na construção e manutenção do regime autoritário.

11.3.3 Legitimidade na conduta policial militar

Nessa premissa, a violência disseminada pelos aparelhos policiais se direcionou a corpos brancos. Isso foi a primeira brutalidade da polícia, tendo em vista que não houve qualquer distinção entre negros e brancos, mas o que caracterizou a ação inicial foi a truculência. Não se trata de uma negativa que o aparato autoritário não incide sobre a população branca em estado de vulnerabilidade, a afirmativa é que os indivíduos negros sempre foram condicionados ao controle penal, reafirmado pelas polícias.¹⁹

A articulação dos centros urbanos pós-abolição estruturou-se mediante políticas urbanas higienistas e eugenistas que afastaram a população negra dos centros urbanos, confinando-a nas periferias e favelas, para sobreviver em meio às precariedades, estabelecendo-se um controle de erradicação que submeteu os negros a uma pobreza urbanizada.²⁰

Foucault (2014, p. 134) opera a ideia da “disciplina”,²¹ o domínio sobre os corpos dos outros, consequentemente fabricando corpos submissos e exercitados, ou mesmo corpos docilizados. Em geral, os cursos de formação são conduzidos como um adestramento que origina desequilíbrios emocionais e psicológicos. Assim, os indivíduos se modelam disseminando violência e desumanidade para justamente expressar o pensamento do governo, e servir à elite que os contratou.

18 Após serem conferidas como forças auxiliares do Exército brasileiro, a participação da Polícia Militar nas lutas e nos movimentos de oposição contra o controle político da época aumentou muito. Ocorriam revoltas pelos quatro cantos do Brasil, em especial a Revolta de Canudos, em que fica evidente a atuação militar contra o povo negro que denunciava o modelo republicano instituído no Brasil.

19 Vale atentar que o segmento branco dos imigrantes sempre concentrou prioridade de investimentos estatais, seja dos nacionais, seja das imigrações, porém o discurso de democracia racial estabelece a ideia de pobreza branca como reflexo de uma estruturação econômica mal organizada, enquanto para os negros a pobreza era sinônimo de um contexto social que repercutiu ao longo da história.

20 Nesse panorama, os indivíduos recrutados para compor as agências executivas militarizadas são do mesmo grupo populacional, exatamente retirado dos locais que produzem o público-alvo para criminalização e produção de vitimados. Eles são introjetados em uma formação policial sustentada pelo uso da força, isso porque há uma preferência em atributos físicos, sendo irrelevantes os requisitos intelectuais.

21 “Esses métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo, que realizam a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade-utilidade, são os que podemos chamar as ‘disciplinas’”.

11.4 CHACINA DO CABULA

A região do Cabula teve sua história marcada por lutas e resistências. Os quilombolas que fundaram a localidade sempre se opuseram às estruturas raciais formuladas pelo Estado brasileiro. Assim ocorreu em 1807, quando o Quilombo do Cabula foi destruído. Também no ano de 1996 foi realizada a Operação Beiru, em que 52 jovens negros foram assassinados pela polícia em um mês. No ano de 2015, tal ação se repetiu na Vila Moisés, com a operação da Rondesp, que culminou na morte de 12 jovens com idades entre 17 e 25 anos.

A Vila Moisés é uma comunidade localizada nas imediações da Estrada das Barreiras, mas que integra o bairro do Cabula, na cidade de Salvador. É um lugarejo que tem uma arquitetura formada por becos, moradias simples e lajes. Suas vielas conduzem a um campo de futebol, ao fundo se tem a Mata Atlântica. Esse campo foi palco de um episódio ocorrido na madrugada do dia 6 de fevereiro de 2015, após operação realizada pela Polícia Militar do grupamento da Rondesp (Rondas Especiais) que resultou na morte de 12 pessoas, estas identificadas de sexo masculino, jovens negros residentes daquela comunidade.²²

O desfecho da versão apresentada pela polícia judiciária foi ratificado pelo secretário de Segurança Pública (SSP) Maurício Barbosa que, na sua fala, mostrou-se convicto de que os 12 vitimados durante a operação da Polícia Militar pertenciam a uma quadrilha que atuava no bairro da Engomadeira e nas intermediações do Cabula. Afirmou que, dos 12 envolvidos, nove apresentavam antecedentes criminais, mas posteriormente corrigiu afirmando que apenas dois tinham registro na folha de antecedentes criminais.

Os familiares dos jovens e organizações de Direitos Humanos, movimentos sociais, Ordem dos Advogados do Brasil, juristas e aplicadores do Direito entenderam a colocação do governador de que a polícia teria legitimidade para atuar conforme atribuições constitucionais, observando o uso da força como em casos de necessidade como uma afronta aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos. Porém Rui Costa intensificou a bravura da Rondesp na proteção das pessoas de bem, contra os criminosos violentos.²³

²² A versão da polícia foi relatada pelo delegado-diretor do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP), que afirmou que as investigações perduraram por quatro meses, e foi possível ouvir todos os envolvidos no episódio, bem como testemunhas oculares, moradores, inclusive foi realizada a reconstituição dos fatos que contou com a presença de membros do Ministério Público, da Defensoria Pública, das respectivas Corregedorias Militar e Civil, e teve a participação do representante da Secretaria de Segurança Pública e dos meios de comunicação que publicaram apenas atos permitidos pela autoridade policial. Dessa forma, ficou concluído por meio de laudos que naquela madrugada houve um confronto entre a polícia e os suspeitos de planejarem um possível delito em estabelecimento bancário.

²³ "A Polícia Militar que eu imagino e quero construir no estado é uma PM que respeite o cidadão e atue sempre dentro da legalidade. A polícia, assim como manda a Constituição e a lei, tem que definir a cada momento e nem sempre é fácil fazer isso qual o limite de energia e de força necessário para conter cada situação tem que

Na exibição do programa *Profissão Repórter* da emissora Rede Globo de Televisão, que foi ao ar no dia 24 de fevereiro de 2015, os moradores da localidade relataram fatos ocorridos na noite da execução dos 12 jovens. Esses mesmos moradores não quiseram ser identificados e preferiram não aparecer, permitindo somente o áudio da entrevista, e também não tiveram coragem de ir até as unidades para relatar o que viram, pois temiam represálias.

O crime teve como fundamento uma ação ocorrida dias antes na mesma localidade, que acabou ferindo um tenente, conforme conta o promotor. Este acrescenta que "Dez dias antes da situação, houve uma operação policial malsucedida que envolveu três dos suspeitos que estavam na mesma situação lá do Cabula. Como o tenente tomou um tiro no pé, esse fato desencadeou toda a ação". Ele afirma que a ação não foi deflagrada pela corporação, mas por alguns policiais, como forma de vingança. Testemunhas ainda afirmaram em depoimentos que ouviram muitos tiros disparados pelos PMs, e posteriormente ocorreram tiros espaçados. "Davam três ou quatro tiros e paravam. Depois mais três ou quatro tiros e paravam novamente".²⁴

A magistrada Marinalva Almeida Moitinho substituiu o então juiz Vilebaldo José de Freitas Pereira, titular da Vara do Tribunal do Júri onde tramita o processo que se ausentou para usufruir férias. A juíza substituta prolatou a sentença da qual fundamenta a ação dos nove policiais militares acusados por homicídio qualificado em legítima defesa.

A Chacina do Cabula demonstra a visão real de extermínio contra jovens negros dentro de um sistema apadrinhado pelos representantes do Estado.²⁵ Existe uma polícia violenta, que tortura e mata com empenho, a fim de que seus policiais sejam taxados de heróis, porque é dessa forma que a sociedade esboça. Contudo, em um Estado tabulado como democrático de direito, os marginalizados da sociedade devem ter o direito de defesa reconhecido. Até porque estaríamos resgatando a volta dos suplícios, em que a

ter a frieza necessária e a calma necessárias para tomar a decisão certa e a definição e a escolha muitas vezes não resta muito tempo são alguns segundos que precisa decidir. É como um artilheiro em frente ao gol que tenta decidir, em alguns segundos, como é que ele vai botar a bola dentro do gol, pra fazer o gol. Depois que a jogada termina, se foi um golão, todos os torcedores da arquibancada irão bater palmas e a cena vai ser repetida várias vezes na televisão. Se o gol for perdido, o artilheiro vai ser condenado, porque se tivesse chutado daquele jeito ou jogado daquele outro, a bola teria entrado. Nós defendemos, assim como um bom artilheiro, acertar mais do que errar. E vocês terão sempre um governador disposto a não medir esforços, a defender desde o praça ao oficial, a todos que agirem com a energia necessária, mas dentro da lei" - FALA DO GOVERNADOR.

24 O Ministério Público tem certeza de que foi uma execução. Diante de toda as provas juntadas aos autos, sobretudo a prova pericial dá-se conta de que, naquele dia, houve uma execução de vários seres humanos - que resultou em 12 pessoas mortas e mais seis feridas. Os laudos de exame cadavérico descrevem as trajetórias das balas, o exame de balística, o local do crime, a trajetória de automóvel. Ou seja, o conjunto de todas as provas periciais, aliado aos depoimentos de sobreviventes e de algumas testemunhas ouvimos, mostram que foi execução.

25 Jornais de grande circulação na cidade de Salvador por meio de acesso a laudos periciais realizados divulgaram que alguns dos mortos na Chacina apresentam perfurações na palma das mãos, nos braços e antebraços, que quatro baleados tinham vestígios de pólvora nas mãos e a maioria apresentava pelo menos cinco marcas de tiros, alguns desses disparados a curtas distâncias (menos de 1,5 metro).

sociedade civil aplaudia as penas e execuções físicas em praças públicas.²⁶

11.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, o trabalho foi desenvolvido a partir da construção histórica que legitimou a Polícia Militar para as suas condutas lesivas. Tende a sistematizar a história do Brasil e sedimentar a estruturação dos períodos históricos que transcenderam a metodologia racista, opressora e genocida da elite branca, fundamentada no controle social direcionado aos negros, tidos como inferiores e desprovidos de direitos.

Nessa linha expositiva, foram contextualizadas as operações desastrosas de policiais militares, com a análise da chacina do Cabula, uma das práticas genocidas deflagrada pela PM com a aprovação dos gestores públicos, que viram na execução sumária uma forma de higienizar os negros, enfatizando-os como criminosos.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Celia Maria Marinho de. **Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites - século XIX**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. v. 6.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

BORTONI, Larissa; OLIVEIRA, Nelson. **Papel e atuação da polícia militar são questionados pela sociedade e por estudiosos**. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/11/25/papel-e-atuacao-da-policia-militar-sao-questionados-pela-sociedade-e-estudiosos>. Acesso em: 15 maio 2017, às 20h15.

BAHIA. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado da Bahia**. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 1989. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=73273>. Acesso em: 10 maio 2017, às 18h15.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

26 Os diversos grupos militantes que atuam contra as brutalidades policiais, a seletividade do sistema penal, bem como do genocídio da juventude negra repudiaram as ações policiais e saíram em defesa das vítimas daquele genocídio e de seus familiares. Particularmente, o Movimento Reaja ou Será Morto, nas palavras de Hamilton dos Santos, evidencia que a polícia invariavelmente para justificar esses assassinatos diz que são bandidos e que têm passagem pela polícia, como se isso justificasse pessoas que têm passagem pela polícia serem mortas. No Brasil não se tem a pena capital, mas parece que está instituída intrinsecamente.

BRASIL. Secretaria da Segurança Pública do Estado da Bahia. **Cartilha de Orientação Policial**: Tatuagens: Desvendando segredos. Salvador: Magic Gráfica, 2011.

BRASIL. Ministério Público do Estado da Bahia. Juízo da 2ª Vara do Tribunal do Juri. **Edital de Intimação de Advogados**. Juiz de Direito Marivalda Almeida Moutinho. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/273309707/Juiza-Marivalda-Moutinho-absolve-PMs-acusados-de-execucao-em-Salvador-na-chamada-Chacina-de-Cabula>. Acesso em: 25 maio 2017, às 18h06.

BREVE histórico da PMBA. Disponível em: http://www.pm.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=446&Itemid=429. Acesso em: 1º maio 2017, às 10h.

CARDOSO, Aderivaldo Martins. **A polícia e a sociedade bandida**. Desmilitarização das polícias, uma mudança cultural ou uma questão de sobrevivência? 2007. Disponível em: <https://aderivaldo23.files.wordpress.com/2010/02/livro-del.doc>. Acesso em: 28 abr. 2017, às 19h31.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem**: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

DUARTE, Evandro C. Piza. **Criminologia e Racismo**: Introdução ao processo de recepção das teorias criminológicas no Brasil. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1988.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão**: o sistema penal e o projeto genocida do Estado Brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramalhe. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

GI BA. **SSP divulga áudios e diz que mortos no Cabula têm ligação com quadrilha**. Disponível em: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2015/07/ssp-divulga-audios-e-diz-que-mortos-no-cabula-tem-ligacao-com-quadrilha.html>. Acesso em: 20 maio 2017, às 14h21.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA (Brasil). Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Atlas da Violência**. 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf. Acesso em: 28 maio 2017, às 20h08.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF (Brasil). **PGR pede federalização das investigações da Chacina do Cabula**. 23 jun. 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-pede-federalizacao-das-investigacoes-da-chacina-do-cabula>. Acesso em: 25 maio 2017, às 18h06.

NASCIMENTO, Abdias do. **O genocídio do negro brasileiro: O processo de um racismo mascarado**. São Paulo: Paz e Terra, 1978.

PRADO, Luiz Regis; MAÍLLO, Alfonso Serrano. **Curso de Criminologia**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PROFISSÃO REPÓRTER. **Mortes por PMs teve aumento de 80% em um ano em São Paulo**. 24 fev. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/profissao-reporter/videos/t/programas/v/mortes-por-pms-teve-aumento-de-80-em-um-ano-em-sao-paulo-par-te-1/3990785/>. Acesso em: 25 maio 2017, às 7h06.

REIS, Dyane Brito. A marca de Caim: As características que identificam o "suspeito", segundo relatos de policiais militares. **Caderno CRH**, n. 36, p. 181-196, jan./jun. 2002.

RELATÓRIO FINAL CPI assassinato de jovens. Relator Senador Lindbergh Farias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>. Acesso em: 25 maio 2017, às 7h10.

RODRIGUES, Nina. **As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil**. Salvador: Progresso, 1957.

RUI COSTA sobre operação da Rondesp na Estrada das Barreiras. YouTube, 6 fev. 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Im2YKABgMNo>. Acesso em: 20 maio 2017, às 14h54.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. Da "invasão" da América aos sistemas penais de hoje: O discurso da "inferioridade" latino-americana. In: WOLKMWER, Antonio Carlos (org.). **Fundamentos de História do Direito**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

SOUZA, Adilson Paes de. **A educação em direitos humanos na polícia militar**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. **Sentença**. Disponível em: <http://esaj.tjba.jus.br/esaj/portal.do?servico=190100>. Acesso em: 25 maio 2017, 18h50.

VIDA, Samuel. Operação Quilombo e o republicanismo baiano. **Rede Social Correio Nagô**, 16 abr. 2013, p. A5. Disponível em: <http://correionago.ning.com/profiles/blogs/opera-o-quilombo-e-o-republicanismo-baiano>.

_____. Racismo Institucional e decolonialidade. In: SEMINÁRIO INTERNO DO PROGRAMA DIREITO E RELAÇÕES RACIAIS, 2., Salvador, 2017. **Anais [...]**. Salvador: UFBA, 2017. (No prelo).

WEHLING, Arno. O escravo ante a lei civil e a lei penal no império (1822-1871). In: WOLKMWER, Antonio Carlos (org.). **Fundamentos de História do Direito**. 6. ed. Belo Horizonte: del Rey, 2011.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

12

O banzo persiste:
políticas da inimizade de
Achille Mbembe e o mapa da
violência no Brasil 2019

Marcos da Silva e Silva¹

Resumo: O genocídio contra o povo negro permanece! O fundamento desse problema histórico-social será aqui apresentado pela obra *Política da Inimizade* do autor Achille Mbembe em uma aproximação direta com os índices apresentados pelo *Mapa da Violência de 2019*. Iremos com a proposta de Mbembe propor uma leitura global com a intenção de apresentar as estruturas que constituem o racismo como um sistema alimentado por modelos neoliberais de mundo. A partir dessa visão, lançaremos uma leitura local e periférica no que diz respeito ao Brasil, trazendo o mapa da violência para ilustrar de que maneira o racismo está estruturado no Brasil, o que leva, por sua vez, a uma política de inimizade ou, em outras palavras, à morte dos negros. E o banzo persiste.

Palavras-chave: Política da Inimizade. Morte. Mapa da Violência.

Résumé: Le génocide contre le peuple noir reste! La base de ce problème historico-social sera présentée ici par le travail *Enemy Politics* de l'auteur Achille Mbembe en approximation directe avec les index présentés par la carte de la violence de 2019. Nous allons suivre la proposition de Mbembe de proposer une lecture globale avec l'intention de présenter les structures qui constituent le racisme en tant que système alimenté par les modèles néolibéraux du monde. À partir de cette vision, nous lancerons une lecture locale et périphérique sur le Brésil, en amenant la carte de la violence pour illustrer la structure du racisme au Brésil, ce qui conduit à une politique d'inimitié, entre autres. Des mots à la mort des Noirs. Et le banzo persiste.

Mot clé: Politique d'ennemis. La mort. Carte de la violence.

12.1 INTRODUÇÃO

Considerado pela revista *Jeune Afrique* como o décimo dos cinquenta africanos mais influentes da atualidade, Joseph-Achille Mbembe, camaronês, professor de História e de Ciências Políticas com doutoramento pela Sorbonne, em 1989 e com um *Diplôme d'études approfondies* em Ciência Política na parisiense *Institut d'Études Politiques*, é diretor de Pesquisa Social e Econômica da Universidade de Witwatersrand, em Joanesburgo, tendo sido também diretor executivo no Conselho para o Desenvolvimento da Pesquisa em Ciências Sociais em África (Codesria), e é, atualmente, investigador na Universidade de Harvard, no instituto para a pesquisa africana e afroamericana W. E. B. Du Bois.

¹ Realizando estágio de Pós-Doutoramento em Psicologia Social pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, (PUC-SP). Mestre em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Possui Pós-Graduação em Ensino de Filosofia (Unesp), Graduação em Filosofia e Pedagogia e Licenciatura em Filosofia, História, Sociologia e Psicologia. É professor no curso de Jornalismo e TECH na Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM).

O seu livro *De la postcolonie - Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine* assinala-o como um dos grandes e mais ativos ensaístas contemporâneos, com extensa obra publicada sobre História e Política africanas, na qual explora os temas do poder e da violência.

Políticas de Inimizade, publicado em língua portuguesa pela Antígona, com tradução de Marta Lança, é o último ensaio de Achille Mbembe, em que ele analisa a relação do afastamento violento entre o "nós" e o "outro", alimentado pelo racismo cirúrgico que se nutre num sistema de *feedback* positivo, resultando na construção crescente de um inimigo cuja existência, segundo o autor, é crucial para a sobrevivência das democracias liberais atuais. Em analogia direta, são essas democracias que têm permitido o homicídio de negros no Brasil.

Essa obra cumpre a advertência do seu autor, declarando que o texto que o forma é episódico e espasmódico, com excertos repetidos que funcionam como pilares da ponte que liga as margens entre a violência e o poder. Esse frêmito de intermitência não só dificulta a análise do ensaio como implica que esta recensão ousa reorganizar as palavras e ideias de Achille Mbembe (AM).

A obra divide-se em cinco partes, com um primeiro capítulo que caracteriza o tempo atual como uma saída da democracia; um segundo, com as linhas mestras que determinam a sociedade da inimizade - nesse capítulo, apontaremos para o racismo estrutural marcante no Brasil; um terceiro capítulo, que trata do poder exercido sobre a vida ou morte do "outro" - apontaremos para *O Mapa da Violência* na perspectiva ética e racial; o quarto capítulo sugere um tratamento para a relação sem afeto entre o "nós" e os "outros"; e uma parte final, que indica uma ética do ser que viaje pela terra entre o seu nascer e o seu morrer.

12.2 A "SAÍDA DA DEMOCRACIA" (OU O OCIDENTE MODERNO)

Achille Mbembe defende que a atualidade é traçada com linhas de repovoamento humano, de migrações e da globalização de todos, numa tela de **militarismo e do capital**, sendo o resultado expectável a saída da democracia.

A base teórica desse discurso se assenta no **regionalismo** que abriga a **visão humana do mundo com uma proteção provinciana da realidade**, antiglobal e **antiuniversalista**. Advoga Achille Mbembe que o pensamento dominante não é global, ao contrário do que as transfusões de recursos humanos e financeiros poderiam indiciar; nem aglutinador, opondo-se ao que a modernidade representa: o estreitamento do mundo, o repovoamento da Terra e o desenvolvimento mundial com epicentro nas potências ocidentais (com ênfase na Europa), onde a ecologia redefinida pelo homem, por meio de ferramentas computacionais, acelera quem já vai mais rápido.

Perante essa matriz orientadora das democracias ocidentais, a violência **dos corpos “ao longo da história” foi substituída pela violência da força das formas, o que para nós se configura com o poder militar** por meio da regulação dos comportamentos sociais, da **prevenção da desordem pública e da organização dos rituais coletivos**, transparecendo uma idílica vida de paz e tranquilidade, ao menos televisiva de massa, que democratiza a invisibilidade dos fatos por meio do entretenimento em formato de notícias apaixonadas. Diante dessa calmaria, AM responde que a **brutalidade das democracias** nunca foi senão abafada.

Conclui o ensaísta que a democracia (e os seus métodos de engenharia social), a plantação colonial (como local de materialização de quem é diferente) e o **império colonial** (com a expansão do capital) fazem parte do mesmo quadro histórico. Temos presente, então, que o “eu” e o “outro” há muito foram formados.

Com o **advento do terrorismo**, a identificação do “outro”, que se opõe ao “eu” e ao “nós”, é facilitada e legitima estados de exceção,² caracterizados por violência³ contra-terrorista e por retroalimentar o terrorismo, validando a sua passagem de exceção para permanente. Como justificar o estado de exceção da violência de Estado?

Tendo identificado o “outro”, no qual se exerce a violência, circunscrevendo o local de quem é diferente e do qual nasce a agressão, falta expandir o capital: terror, guerra e economia fazem parte do *pout-pourri* da apropriação de recursos que vemos em pano de fundo. Esses recursos tornam-se, em si, modos de produção de bens e serviços, numa dinâmica geradora de capital. Exemplifiquemos este utilitarismo e pragmatismo bélico com a legitimação da agressão por meio de purgas da corrupção, dádiva da democracia e da defenestração de tiranos. Tão magnânimos valores absolvem o contraterror cruel, a tortura prática e as detenções ilimitadas. Mas como se processa a legitimação da violência no contraterror?

AM sugere que a tentativa de erradicação do “outro” (o terrorista, o muçulmano, o palestino...) implica sempre um “nós” e será a distância entre eles que determina o grau de exclusão do “outro”. Sendo a resposta ao inimigo justificada, então as consequências dessa “legítima defesa” operam sob o signo da “necropolítica”, que AM defende estar ligada ao conceito de “biopoder” de Foucault e que reside na possibilidade de exercer a escolha de quem vive e quem morre, verdadeiro detentor da tesoura de Ariadne.⁴ Em terra Brasil, as

2 O Estado de exceção funciona como um dispositivo jurídico que exerce a suspensão da vida e a validade da morte, por meio de atos legislativos, posicionando-o no limiar entre democracia e absolutismo. Esse conceito vai beber no “USA Patriot Act”, após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, pelo presidente norte-americano George W. Bush.

3 Zygmunt Bauman diria “a suspensão do mandamento «não matarás» em relação ao outro torna-se condição para o preservar em relação a si mesmo [...] A defesa do próprio direito de viver requer uma negação desse direito ao outro. Em tal configuração, o outro não precisa - ou assim parece - de ser definido. O outro define-se - como inimigo - quando lança o respeito alheio pela sua identidade moral em conflito com a sua proteção da identidade alheia.” (BAUMAN, 2007, p. 57).

4 Achille Mbembe revisitará e aprofundará este tema no terceiro capítulo.

políticas de segurança pública não escapam a esses cortes. Não queremos com isso dizer que somos contra a segurança, a análise que aqui é feita é aquela em que não se diz que as políticas públicas de segurança não consideram o recorte social e racial, problemas que ainda não foram resolvidos pós-abolição. Ainda é fácil cientificar o “outro”, e as políticas públicas de segurança ainda continuam dando tiro no escuro. Porém o tiro no escuro é sempre certo, é sempre no outro.

Diabolizando o “lá fora” e o “outro”, permite-se santificar o “cá dentro” e os “nossos”, “cidadão de bem” de o que afasta a democracia de um sentido universalista ou do “bem comum”. AM adverte que as escolhas dos caminhos possíveis da democracia no futuro obedecem a uma destas estruturas: ou “universalista” com os seres humanos-utilizadores de uma estrutura já existente (Terra) ou “em comum”, em que se acorda a partilha e a responsabilização do bem comum. Ambas implicam semelhança nos seres gestores. E se não se escolher esse caminho? E se o caminho for a violência?

12.3 A SOCIEDADE DE INIMIZADE (OU A CONSTRUÇÃO DO “OUTRO”): A VIOLÊNCIA QUE MATA O “OUTRO”

Achille Mbembe, apreensivo, cede que as culturas sempre foram protagonistas de “genocídios” e escravidão, classificando os outros como estrangeiros, excedentes ou indesejáveis. Por quantas vezes não foram estes considerados párias, privados de direitos sem enquadramento legal ou com direitos muito restritos (exceto, talvez, o direito a ser tributado)? “No *Atlas da Violência 2019*, verificamos a continuidade do processo de aprofundamento da desigualdade racial nos indicadores de violência letal no Brasil, já apontado em outras edições” (IPEA; FBSP, 2019, p. 49).

Esses supranumerários da sociedade não seriam notados se não nos causassem sofrimento e vontade de romper o silêncio. As suas presenças na nossa casa provocam dor e, como tal, há que os barrar na sua existência junto de nós, erguendo fronteiras físicas ou psicológicas. Os limites impostos são facilmente reconhecíveis: muros, *checkpoints*, falta de acesso a atendimento especializado, vedações que os distanciam do nosso epicentro asséptico. As formas psicológicas implicam burocratizações das relações e vontades.⁵

Os elementos ameaçadores estão presentes em espírito, e nele, apesar de não estarem materializados, *exercem* o seu poder maléfico na prática, mas não justificam o contra-

5 Podemos ilustrar esse quadro de violência em dois exemplos: o global e o local. Do ponto de vista global, podemos olhar deslocação entre países e as mortes. Do ponto de vista local, podemos destacar a exclusão dos negros ao longo da história. Segundo o professor Adilson Moreira: “O racismo institucional pode assumir quatro formas. Ele pode ocorrer quando pessoas não têm acesso aos serviços de uma instituição, quando os serviços são oferecidos de forma discriminatória, quando as pessoas não conseguem ter acesso a postos de trabalho na instituição ou quando as chances de ascensão profissional dentro dela são diminuídas por causa da raça” (MOREIRA, 2019, p. 50).

terror. Por outro lado, se existem, na prática (e nos medeiam), então, o contraterror está legitimado, sendo também justificado o desejo de inimigo, consagrando a necessidade de *apartheid* como justa. Mbembe considera que o contraterror autorizado é fruto de “inconfessáveis desejos íntimos ontologicamente anais”.

Perante o fato consumado da existência do inimigo e das suas ações, condena-se este, recorrendo à Lei de Talião.

Esse ódio por “nós” emanado e alimentado pelas imagens da TV e da internet não sofre abalos se não existe concordância entre estas e a realidade. De fato, as *fake news* não existem como ferramentas veiculadoras de contrapropaganda num jogo de soma zero, mas, sim, para cimentar aquilo em que se deve acreditar. Os fatos alternativos só interessam numa realidade alternativa, só possível de vingar pelo relativismo que o Ocidente concedeu aos seus discípulos: lógica não existe. Correlação chega. Causalidade cansa: repetir, repetir, repetir.

Assim, o militarismo veste o direito, cobre-se de democracia e canta a civilização. Assim avança como avançaram imensas civilizações humanas, com senhores e escravos e, hoje, prosseguem semelhantes democracias sem semelhantes entre si: é necessário haver inimigos. Ao analisarmos *O Mapa da Violência*, o lugar do outro fica explícito.

Em 2017, 75,5% das vítimas de homicídios foram indivíduos negros (definidos aqui como a soma de indivíduos pretos ou pardos, segundo a classificação do IBGE, utilizada também pelo SIM), sendo que a taxa de homicídios por 100 mil negros foi de 43,1, ao passo que a taxa de não negros (brancos, amarelos e indígenas) foi de 16,0. Ou seja, proporcionalmente às respectivas populações, para cada indivíduo não negro que sofreu homicídio em 2017, aproximadamente, 2,7 negros foram mortos. (IPEA; FBSP, 2019, p. 49)

Com esse estado de insegurança, o Estado nutre-se num processo de *feedback* positivo, com o retorno a alimentar o retorno. Quebrar o ciclo é complexo, porque certezas e convicções são uma e a mesma coisa, tal como dogma e lógica: o religioso do *self* assim o exige, nada carece de raciocínio e o que nos faz sentido é a realidade.

No processo de criação de inimizade, surge o tribalismo nacional que opõe país a não país e país a não país. O sangue volta a surgir como medida do bom e do correto. Dirimir em tribunal tornar-se-á obsoleto?

Com um contrato entre pessoas que se aninha no esotérico da “minha” verdade, quebrando-se regras e alegando a censura do politicamente correto, cospe-se a espuma raiosa do animal encurralado que, sem fuga possível, regurgita um nanorracismo em escala aparentemente condizente com o grau de dissemelhança do outro. A definição de nanorracismo como agressão é espinhosa: a condenação da liberdade de expressão na “brincadeira” preconceituosa toma dimensões superiores à agressão em si. Citemos o autor:

Nanorracismo é a forma narcótica do preconceito em relação à cor expressa nas gestões anódinas do dia-a-dia, por isto ou por aquilo, aparentemente inconscientes, numa brincadeira, numa alusão ou numa insinuação, num lapso, numa anedota, num subentendido e, é preciso dizê-lo, numa maldade voluntária, numa intensão maldosa, num atropelo ou numa provocação deliberada, num desejo obscuro de estigmatizar e, sobretudo, de violentar, ferir e humilhar, contaminar o que não é considerado como sendo dos nossos. (MBEMBE, 2017, p. 95)

O nanorracismo entende a diferença como grau maior de afastamento: só há disparidade quando há um fundo comum de identidade e só existe o “outro” se o “outro” estiver entre “nós” diz-nos Franz Fanon por meio de Achille Mbembe. O nanorracismo é a agressão legal ao outro de forma impune e há muito ultrapassou o arsenal de agressões do “pequeno branco”, sublinha Mbembe: é democrática e de todos para todos, sendo distribuída no centro administrativo, nos campos de refugiados ou nas brigadas de trânsito, com a replicação da plantação colonial, com senhores e servos.

O nanorracismo alimenta-se e mantém a fome: poligamia, mutilação genital feminina, infanticídio, mercado informal são *amuse-bouche* de uma força segregadora, barras energéticas do ódio ao estrangeiro. Chafurdando na ignorância, para os nacionalistas o racismo é uma flor-de-lótus que se esquece de onde vem, desejando um regresso a uma época na qual o racismo não pertencia às partes vergonhosas da sociedade. Citando Fanon, Achille Mbembe assevera que o racismo de superfície, primitivo, implica culpabilidade e má-consciência, levando o racista a dissimular-se. O professor Adilson Moreira, ao falar do racismo recreativo, faz-nos o seguinte alerta: “Mais uma vez, a raça não é um simples parâmetro de classificação biológica, mas sim uma identidade social que posiciona os indivíduos dentro das relações hierárquicas existentes em uma sociedade” (MOREIRA, 2019, p. 56). Hoje, não há essa necessidade, porque é permitida a libertação desses, outrora inconfessáveis, desejos de ressignificar o que é ser negro pelo mundo branco. Divida-se, assim, o mundo entre o “nós” e o “eles” e os secretos apetites continuarão.

Haverá, então, algo a determinar a atuação do “nós” sobre o “eles”?

12.4 “NECROPOLÍTICA” (OU A LIGEREZA NA UTILIZAÇÃO DO POLEGAR)

A capacidade de ditar quem vive ou quem morre é o limite da soberania e relaciona-se com o “biopoder”.⁶ O Estado de exceção e a relação de inimizade são a base

6 Termo criado originalmente pelo filósofo francês Michel Foucault para se referir à prática dos estados modernos e à regulação dos que a ele estão sujeitos, por meio de “uma explosão de técnicas numerosas e diversas, para obter a subjugação dos corpos e o controle de populações”. Tanto na obra de Foucault quanto na de teóricos posteriores, o termo tem sido usado em referência a práticas de saúde pública, regulação de hereditariedade e regulação de risco.

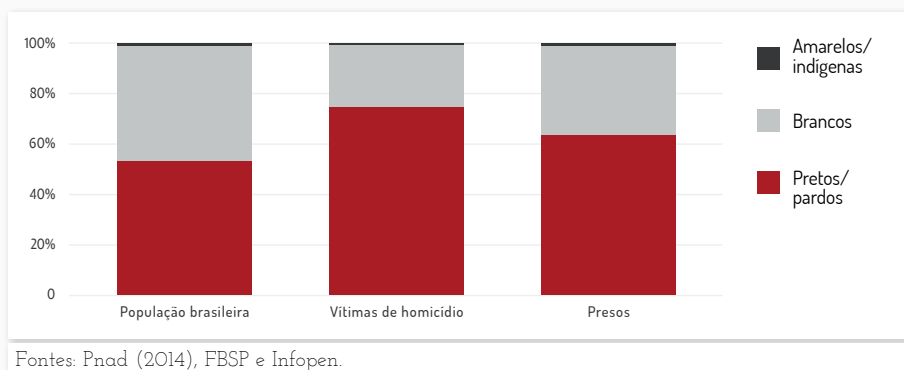
normativa para o direito de matar, sendo a emergência o estado natural entre o “nós” e os “outros”, mesmo que os “outros” sejam uma ficção.

Esse biopoder, nas palavras de Achille Mbembe, assenta-se na raça e na classe. O pensamento ocidental escora-se nestes,⁷ para ativar os mecanismos de desumanidade e subjugação. Racismo é, então, um meio de exercer o biopoder.

O biopoder, como Foucault denomina esse modo de exercício do poder sobre a vida, é cada vez mais “disciplinar e regulamentador”. Mas fica a questão: se o poder do Estado se manifesta como tecnologia de sustentação e prolongamento da vida, o que tornaria possível o assassinio, a determinação da morte? “Como exercer o poder da morte, como exercer a função da morte, num sistema político centrado no biopoder. (FOUCAULT, 2010, p. 68-69)

Essa manifestação do biopoder pode ser observada no *Mapa da Violência de 2019*. Vejamos os dados:

Gráfico 1 – Mortalidade de negros e pardos é quase três vezes maior que a de brancos



Perante a percepção da existência do “outro” como um assalto na minha vida, a sua eliminação física está plasmada tanto na pré como na pós-modernidade e, com essa premissa montada, há que se executar a sentença com a desumanização da morte, na qual o extermínio nazi é o epítome da modernização, eficiência e técnica, numa industrialização da eliminação física que recorre à contabilidade e logística de meios humanos e materiais para a sua otimização. Nas palavras de Foucault, evidenciamos esta fala:

[...] a condição de aceitabilidade de tirar a vida numa sociedade de normalização. Quando vocês têm uma sociedade de normalização, quando vocês têm um poder

7 A diferença da importância relativa de ambos difere consoante a escola de pensamento.

que é, ao menos e todas sua superfície e em primeira instância, em primeira linha, um biopoder, pois bem, o racismo é indispensável como condição para poder tirar a vida de alguém, para poder tirar a vida dos outros. A função assassina do Estado só pode ser assegurada, desde que o estado funcione no modo de biopoder, pelo racismo. (FOUCAULT, 2010, p. 218)

De uma forma paralela, temos a operacionalização do biopoder com a escravatura: o escravo, enquanto instrumento de trabalho, tem um preço, sendo o seu trabalho necessário e mantido vivo num estado de lesão, de morte-na-vida, que produz uma contradição entre liberdade de propriedade e liberdade pessoal.

Essa desumanização da pessoa por meio da conquista colonial e mercantilização capital do outro transfere-se, então, para a Europa, onde se materializa nos campos de extermínio. Ampliou-se o *modus operandi* da plantação colonial para os campos nazis. AM defende que, em ambos os locais, o exercer da soberania faz-se à margem da lei. Nas palavras do professor Silvio de Almeida:

A existência do mercado - enquanto relação entre o sujeito de direito e proprietários de mercadorias - depende de que o Estado garanta, por meio do controle burocrático a repressão, a propriedade privada e as relações jurídicas, o que supõe uma capacidade interventiva sempre presente. Ao mesmo tempo, os alicerces do Estado dependem "da existência assegurada do processo de valorização capitalista regulada pelo mercado". (ALMEIDA, 2019, p. 95)

Mas como se processa a desumanização do "outro"? O fato de ser possível subjugar o "outro" ilegalmente deriva da negação racista de qualquer vínculo comum entre o conquistador e o nativo. Aos olhos do conquistador, a vida selvagem é só outra forma de vida animal, algo sobrenatural que ultrapassa o imaginário ou a compreensão.⁸ Esse princípio fornece o argumento para a reificação do "outro": os selvagens são seres humanos naturais, sem caráter humano específico, sendo possível aos europeus massacrar sem a consciência de ser cometido um crime. Isso permitiu que a ocupação colonial não só impusesse a imagem de controle, vigilância e da separação como também a de exclusão. Como isso se configura no racismo:

O racismo estabelecerá a linha divisória entre superiores e inferiores, entre bons e maus, entre os grupos que merecem viver e os que merecem morrer, entre os que terão a vida prolongada e os que serão deixados para a morte, entre os que devem permanecer vivos e os que serão mortos. E que se entenda que a morte aqui não é apenas a retirada da vida, mas também é entendida como exposição ao racismo da morte, a morte política, a expulsão e a rejeição. (ALMEIDA, 2019, p. 115)

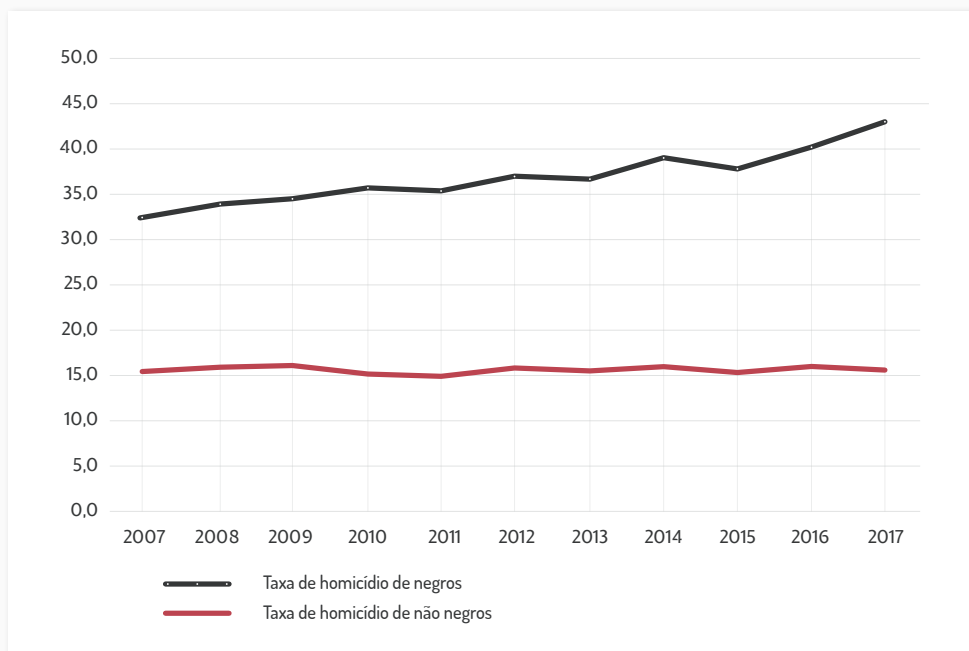
8 cremos que AM explora aqui uma expansão da ideia do "desconhecido que mete, por isso mesmo, medo".

O biopoder demonstra-se como insuficiente para responder às formas contemporâneas de subjugação da vida ao poder da morte. Assim, o *necropoder*, com a distribuição de armas a um grande número de pessoas, numa sociedade que cria mundos-de-morte, onde os indivíduos têm estatuto de mortos-vivos é, afinal, uma economia do biopoder, sendo que a função do racismo “é regular a distribuição da morte e tornar possível a função assassina do Estado”. Quer seja no seu dispositivo de guerra, destruição de populações civis, quer seja na política aplicada aos migrantes e refugiados, cabe ao *necropoder* ser a legitimação do desejo de exclusão do “outro”.

O *necropoder* encontrou espaço na plantação e no campo de extermínio, nos espaços vedados, e encontra-se no Médio Oriente ou no Mar Mediterrâneo, onde liberdade, morte e a vida são conceitos difusos. No Brasil o *necropoder* se estabelece pelo racismo estrutural configurado nas desigualdades e representado pelos dados sociais, e, ao mesmo tempo estruturalmente é racial, perceptível a olho nu.

Vejamos nos dados:

Gráfico 2 – Taxas de homicídio de negros e de não negros a cada 100 mil habitantes dentro destes grupos populacionais – Brasil (2007-2017)



Fonte: Os dados de homicídios foram provenientes do MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). Observação: o número de negros foi obtido somando pardos e pretos, enquanto o de não negros se deu pela soma dos brancos, amarelos e indígenas, todos os ignorados não entram nas contas. Elaboração Diest/Ipea e FBSP.

Nessa observação podemos notar a normatização da inimizade ou o direito de matar do Estado, o qual só pode existir por meio da exceção. É nesse lugar que se exerce o necropoder, no espaço do cotidiano e que matam pela força da lei por meio do poder judicial e pela força. Nesse espaço do cotidiano se constrói o modo como o outro vê o negro:

É nesse espaço de dúvida, paranoia, loucura que o modelo colonial de terror se impõe. A iminência da guerra, a emergência de um conflito e o estresse absoluto dão tônica para o mundo contemporâneo, em que a vida é subjugada ao poder da morte. (ALMEIDA, 2019, p. 119)

Chega-se, assim, à questão pragmática: haverá antídoto?

12.5 “A FARMÁCIA DE FANON”⁹ (OU O QUE NOS FAZ UNIVERSAIS): O BANZO PERSISTE

Alegando que a inimizade é um ramo da democracia liberal e que “escravos e colônia não são estranhos à democracia”, AM defende, em última instância, que só existe democracia liberal se suplementada de serviços, de colônias e de império.

Do *princípio da destruição* ao *princípio da vida*, surge Fanon, que defende a violência para a descolonização. Mbembe replica “haverá sempre a criação de algo novo após a violência”? O *princípio da violência* inscreve-se em três tópicos incontornáveis no século XX: o racismo, o imperialismo e o direito à autodeterminação e à morte. Envolvam-se os três temas anteriores de condimentos nacionalistas e militaristas e temos uma “grande desilusão” de Freud, acarinhada pelo pessimismo gerado por estes três temas, resultando, numa primeira metade do século XX como nunca existiu na História da Humanidade.

O “homem branco”, diz Achille Mbembe, “destruidor com adaptação fácil à morte do outro”, subjugam-se aos impulsos escondidos de um homem primitivo, no qual as pulsões adormecidas das camadas mais profundas da sua psique foram acordadas: “os estados primitivos podem ser sempre reintegrados”. Mas os impulsos não chegam: é necessário um receptor da morte construindo um “outro” como alvo. AM orienta o pensamento para se atentar à animalidade nazi nesse particular e para acrescentar a essa conformação política o colonialismo. Nazis e fascistas professam a crença na sua superioridade e na competência técnica da raça branca. Da Europa tudo parte e colonialismo, nazismo e fascismo são o fenótipo da alma do Ocidente, que age para o bem comum, sendo que “os horrores que os colonizados sofriam não são nada quando comparados se forem entregues a si mesmos”. Há que civilizar o “outro” porque o “outro” é o meu negativo. Concomitantemente, AM afirma que a materialização da fotografia do racismo

⁹ No livro surge o termo “Pharmakon”, que enquadrado na filosofia e na teoria crítica, surge com várias valências: antídoto, veneno e/ou fuga.

branco é de revelação gradual. O medo provocado pelo negro é o negativo do branco. Esse medo gera uma neurose: está enquadrada a necessidade da violência.

Mas como justificar a moralidade da violência? AM é claro: “os autores da violência tornam-na mito, responsabilizando as vítimas pela violência de que são precisamente vítimas”. O “outro”, enquanto meu *negativo*,¹⁰ surge porque lhe reconheço o que não desejo em mim, ou seja, ele faz parte de mim, mas não o aceito. Peguemos nessa fobia, eduquemos, repliquemos, façamos peças jornalísticas e temos a política de inimizade.

Então, para onde ir?

12.6 “ESSE MEIO-DIA ATORDOANTE” (OU O CAMINHO A DESCOBRIR)

Perante o ressurgimento dos ataques aos “outros”, AM pergunta onde está o humanismo. Responde que a humanidade contém a história dos negros, sendo estes tão herdeiros desta história como a restante espécie humana. Com esse pano de fundo, humanidade é menos um nome que uma práxis e há que se aplicá-la globalmente.

Há, no entanto, críticas a esse devir humano:

- I) a afrocêntrica, que considera que a epistemologia fundada na história de África (com as suas categorias e conceitos) desmistifica a pretensão universalista do humanismo ocidental que quer, em última análise, apagar a profundidade histórica e a originalidade africana. Cheik Anta Diop, seu subscritor, formula o humanismo pela questão do afrocentrismo que tem crédito na dívida da civilização para com a África;
- II) a afrofuturista, que defende que o postulado humanista apenas automatiza o sujeito/entidade para um estatuto mecânico de um objeto, inibindo, por definição, o humanismo. Os *objetos-homens*, dos quais o negro é bitola, coloca em xeque o humanismo e obriga-o a transportar esse fantasma.

AM esclarece que a crítica afrofuturista ao humanismo não está completa, porque carece de crítica ao capitalismo nos três instintos da sua origem com a fabricação de raças (o “outro”), a reificação de tudo para todos (mercado) e a subsequente monopolização destes: o humanismo, defende, existe entre a curva do lucro maximizada e o fim da humanidade.

Perante a agressão neoliberal, assiste-se, hoje, à tendência para a universalização da condição antigamente reservada ao negro, mercantilizando qualquer homem-objeto: o

¹⁰ Interpretado aqui como a parte de mim que é repugnante e indesejável.

negro é o “outro”, o “homem-fluxo”, “homem-digital” que se autorreifica, capitalizando-se por meio das suas capacidades.

Gera-se, então, o grande paradoxo do século XXI, segundo Mbembe: “escravos sem senhores e senhores sem escravos”. Os escravos, aliás, são a parte onerosa da estrutura de custos. E se, antigamente e no contexto da colônia, a raça era um subsídio à classe e a luta de classes era inseparável da de raça, hoje, não é necessária a biologização, bastando apelar ao bilhete de identidade, à incompatibilidade de civilização e à desumanização do “outro”. À ação de globalização da identidade contrapõe-se a reação da balcanização do mundo, com o desejo da universalização, sim, mas do *apartheid*, numa altura de consciente finitude do sistema Terra.

12.7 CONCLUSÃO

AM é claro quando caracteriza o “século XXI que abre com a demonstração da extrema fragilidade de todos. E de tudo.”. AM questiona o país que todos carregamos e que “passando-o a vê-lo a contraluz” poderá denotar que “não somos de nenhum lugar”. Conceder que somos viajantes e que isso nos forma como humanidade é-nos obrigatório. Somos “parentes” do planeta, contrapondo ao mecanismo tribal e de linhagem a nova materialização de “homem-no-mundo”, sem ser necessário colocar questões de nascimento, origem ou raça.¹¹ Ousamos esclarecer o pensamento de Mbembe: para que inventar o “outro”?

Não pertencer a nenhum lugar é próprio do homem e passear constantemente devia fazer parte da sua vida, gerando solidariedade e desprendimento, mas nunca indiferença.

Na aceleração da passagem pelo mundo, reconheça-se, declara AM, que a Europa “que tanto tem dado ao mundo e que tanto dele tem tirado, [...], deixou em contrapartida de ser o centro de gravidade do mesmo mundo”.

Achille Mbembe termina este ensaio com um chamamento, uma práxis que bebe no ser “Ser Humano”, porque, havendo vários feixes, vários vetores no Mundo, pode-se viver uma relação de desejo, sem risco de uma sociedade de inimizade e porque se pode e deve cruzar uma multiplicidade de lugares com a máxima responsabilidade e como seus donos.

E no Brasil, como se manifesta esse modelo de mundo? Por sermos historicamente constituídos de uma visão universal de mundo, tornamo-nos o cemitério no quintal da casa. O modelo neoliberal pensado para o mundo mata, nós matamos e morremos, mas

¹¹ Por outro lado, AM assevera que o nascimento num local é acidental, mas isso não negligencia nenhuma responsabilidade.

somos vistos como uma nota de rodapé dessa agenda de violência global. No plano local, manifesta-se por meio das políticas públicas a mesma visão que é criada pelo mundo branco, a de que “somos outro”. Sendo assim, morremos à margem e aparecemos nos índices.

[...] constatamos em mais uma edição do Atlas da Violência a continuidade do processo de profunda desigualdade racial no país, ainda que reconheçamos que esse processo se manifesta de formas distintas, caracterizando cenários estaduais e regionais muito diversos sobre o mesmo fenômeno. Portanto, pelo que descrevemos aqui, fica evidente a necessidade de que políticas públicas de segurança e garantia de direitos devam, necessariamente, levar em conta tais diversidades, para que possam melhor focalizar seu público-alvo, de forma a promover mais segurança aos grupos mais vulneráveis. (IPEA; FBSP, 2019, p. 51)

E o que podemos esperar a partir do que aqui apresentamos? As perspectivas como se apresentam não são boas, mas tendemos a navegar e a passar por essas encruzilhadas com as oferendas nas mãos com uma possibilidade ética que nos permita passar, que nos permita ser caminhantes, que nos permita viver.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, S. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro, Pólen Livros, 2019.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e Ambivalência**. Lisboa: Relógio d'Água, 2007.
- FOUCAULT, M. **Em defesa da Sociedade**: Curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP (org.). **Atlas da Violência 2019**. Rio de Janeiro, São Paulo: IPEA, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf. Acesso em: 4 set. 2020.
- MBEMBE, Achille. **Crítica da Razão Negra**. Tradução de Marta Lança. Portugal: Antígona, 2014.
- _____. **Políticas da Inimizade**. Tradução de Marta Lança. Portugal: Antígona, 2017.
- MOREIRA, A. **Racismo Recreativo**. São Paulo: Sueli Carneiro, Pólen Livros. 2019.

13

Direitos humanos dos policiais

*Andressa Mirelli Monçale¹
Deivisson dos Santos Costa²*

Resumo: Ao constatar que os profissionais de segurança pública exercem profissão de grande relevância social e, em contraste, são também grandes vítimas da violência que assola o país, o presente estudo objetivou estudar a aplicabilidade dos direitos humanos na vida desses profissionais, partindo do campo do direito constitucional, abordando os direitos humanos e a segurança pública, bem como buscando compreender se esses agentes são respeitados nos seus direitos fundamentais. Leva em consideração que o tema, ora proposto, é pouco debatido, e, quando em pauta, recebe pouca importância, e os policiais não são atendidos nas suas demandas por direitos fundamentais, em especial os direitos sociais que lhes são constantemente violados. Nesse sentido, em razão das rígidas normas castrenses ou por conta do medo de ser vítima de violência, o policial vive em constante estado de alerta e de isolamento, não usufruindo as horas de folga como fazem os cidadãos civis. Portanto, a presente pesquisa busca elucidar se os policiais têm seus direitos fundamentais garantidos.

Palavras-chave: Direitos humanos. Segurança Pública. Dignidade do policial.

Abstract: When observing that public security professionals exercise a profession of great social relevance and, in contrast, they are also great victims of the violence that ravages the country, the present study aimed to study the applicability of human rights in the life of these professionals, starting from the law constitutional, addressing human rights, public security, and seeking to understand whether these agents are respected in their fundamental rights. The issue is not debated and the police are not attended to in their demands for fundamental rights, especially the social rights that are constantly violated, either due to the rigid military rules, or because of the fear of being a victim of violence, the policeman lives in a constant state of alertness and isolation, not enjoying the hours off as civil citizens do. This research seeks to elucidate whether the police have their fundamental rights guaranteed.

Keywords: Human rights. Public security. Dignity of the policeman.

Direitos humanos podem ser entendidos como os dispositivos que guiam os outros direitos existentes, fundamentando-os. E, sobre o conceito de direitos humanos, ensina Ramos (2017, p. 21) que se compõe em um “conjunto de direitos considerado indispensável para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade”.

1 Bacharela em Direito pela Universidade de Cuiabá e escritora da Polícia Judiciária Civil do Estado de Mato Grosso.

2 Bacharel em Direito pela Universidade de Cuiabá e assistente auxiliar de Gabinete do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso.

Reforça o doutrinador que esses direitos são primordiais e “indispensáveis à vida digna”. Portanto, os direitos humanos não estão voltados a uma parcela específica da sociedade, consoante reforça Nucci (2016) ao lecionar que são universais. Sendo assim, igualam-se todos os seres humanos.

Nucci (2016, p. 21) esclarece que são fundamentais os direitos que “forem assim reconhecidos por tratados, convenções, constituições”. Dessa forma, os direitos fundamentais são aquelas normas expressas em tratados internacionais, sendo que outros direitos considerados fundamentais, ainda que não estejam explicitados em norma legal do Estado, podem também ser denominados direitos humanos se previstos em textos, normas e acordos internacionais.

Com isso, verifica-se que esses direitos são garantias ao ser humano que visam tutelar seus direitos, ainda que em situações em que o próprio Estado não positive algumas dessas garantias em seu ordenamento, destacando-se que na ausência de garantias, a comunidade internacional estipula parâmetros mínimos para resguardar a dignidade da pessoa humana.

Acerca dos documentos e tratados de direitos humanos, convém ressaltar os documentos que os disciplinam, nesse sentido:

As normas de proteção dos Direitos Humanos integram, no plano interno dos Estados, suas Constituições e leis especiais e, no plano externo, Cartas, Declarações, Convenções e Protocolos, a exemplo da Carta da Organização das Nações (ONU), da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), no Hemisfério Ocidental, além da contribuição normativa dos países asiáticos, dos países africanos, da União Europeia (UE), do MERCOSUL e do Grupo Andino. (MATTOS, 2019, p. 85).

Portanto, destaca-se que há diversas organizações internacionais, bem como documentos aptos a promover proteção ao ser humano. Ressalta-se, nesse contexto, que direitos fundamentais são os direitos humanos que estão positivados na Constituição Federal, enquanto os direitos humanos são as garantias expostas nos tratados e nas convenções internacionais.

Contudo, independentemente da denominação, sejam direitos humanos ou direitos fundamentais, o relevante é que sejam assegurados a todos, resguardando-se a dignidade da pessoa humana sem fazer distinção de qualquer natureza.

Sabe-se que a Declaração Universal de Direitos Humanos, proclamada no ano de 1948, introduziu o direito internacional dos direitos humanos para promover os princípios pertinentes à dignidade da pessoa humana, com o objetivo de evitar a guerra e promover a paz entre as nações. Seguindo seus preceitos, a Constituição Federal de 1988 trouxe uma evolução na consolidação legislativa das garantias e dos direitos fundamentais,

notadamente com a inserção de forma expressa, no art. 60, § 4º, das cláusulas pétreas, que priorizam os direitos e as garantias individuais. Veja-se o teor do referido dispositivo:

Art. 60. [...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais. (BRASIL, 1988)

Deve-se, ainda, observar que uma vez positivados na Constituição, seja de maneira implícita ou explícita, os direitos humanos fundamentais se destinam a todos indistintamente, uma vez que a Constituição cuidou também de garantir essa uniformidade de direitos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. (BRASIL, 1988).

O mandamento constitucional, contido no *caput* do art. 5º, deixa bem claro que não deve haver distinção de qualquer natureza quanto à aplicabilidade dos direitos e garantias constitucionais. Portanto, a Constituição preserva princípios básicos que norteiam a aplicabilidade dos direitos fundamentais, e dentre estes importa destacar no presente estudo os princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana.

O princípio da igualdade pode ser compreendido como norteador de todo o ordenamento jurídico pátrio. Acerca dele é lecionado por Moraes:

[...] adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico. (MORAES, 2017, p. 48)

Observa-se, portanto, que a Carta Magna veda as distinções arbitrárias por qualquer motivo, sendo admitido tratamento desigual apenas quando essencial para se concretizar justiça, quando se aplicaria à máxima da igualdade material “tratar desigualmente para igualar os desiguais”, sem se descuidar da igualdade formal.

Portanto, o princípio da igualdade tem grande destaque na Constituição de 1988, nas palavras de Ramos:

Na Constituição de 1988, a igualdade tem, inicialmente, a forma de valor ou princípio maior assumido pelo Estado brasileiro desde o seu Preâmbulo, o qual prega

que a igualdade é um dos valores supremos da sociedade fraterna que se pretende a sociedade brasileira. Em seguida, o art. 3º estabelece os diversos objetivos do Estado brasileiro voltados à erradicação dos fatores de desigualdades materiais, como a pobreza, marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais. (RAMOS, 2017, p. 626)

Influi-se da lição acima que o mandamento constitucional vincula o Estado, que fica obrigado a proporcionar o bem-estar de todos, devendo, para tanto, erradicar toda forma de preconceito e discriminação, tomando para a sociedade uma direção mais justa e fraterna. O Estado brasileiro também deve assegurar políticas públicas com propósito de eliminar as desigualdades materiais e regionais.

Assim, o princípio da igualdade tem condão de garantir uma vida plena e digna. Nesse sentido, remete-se ao princípio da dignidade da pessoa humana, pelo qual o Estado deve respeitar todo um conjunto de valores e princípios, possibilitando que as pessoas possam, por si mesmas, entre outras conquistas, buscar a realização espiritual e material.

Mazzuoli (2014, p. 23) ressalta a importância do princípio da dignidade da pessoa humana ao dispor que ele é "verdadeiro núcleo-fonte de todos os demais direitos fundamentais do cidadão, por meio do qual todas as pessoas devem ser tratadas e julgadas de acordo com os seus atos, e não em relação a outras propriedades suas não alcançáveis por eles".

Assim, compreende-se que o Estado deve garantir a dignidade a qualquer pessoa, sem fazer distinção de qualquer espécie. De modo que se pode intuir, no que tange ao tema central da presente pesquisa, que não se deve permitir qualquer violação aos agentes de segurança pública, uma vez que o trabalho destes é um dos meios necessários para se alcançar uma vida digna, devendo o Estado garantir recursos mínimos para que se exerça o direito à vida plena e feliz.

Os direitos sociais são aqueles que têm por norte a garantia de condições mínimas para que o indivíduo tenha um desenvolvimento saudável de suas potencialidades, sempre em paridade com os demais concidadãos, e o Estado está obrigado a criar políticas públicas para a concretização de tais direitos.

Além disso, são normas de ordem pública, têm caráter imperativo. São invioláveis pela vontade dos contratantes. Ademais, uma vez inseridos no título constitucional "Dos Direitos e Garantias Fundamentais", têm caráter de norma autoaplicável, ou seja, subordinam-se à regra da autoaplicabilidade, nos termos do art. 5º, § 1º, que dispõe "as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata" (BRASIL, 1988).

Referente ao rol dos direitos sociais, leciona-se que eles estão exemplificados no Capítulo II do Título II do texto constitucional, mas “não esgotam os direitos fundamentais constitucionais dos trabalhadores, que se encontram também difusamente previstos na própria Constituição Federal” (MORAES, 2017, p. 165).

A despeito das garantias relatadas acima, no que se refere ao tema dos direitos humanos dos agentes de segurança, sabe-se que esses profissionais são constantemente inseridos em situação de vulnerabilidade social, porque em especial a classe de policiais militares e civis está diretamente ligada às vivências trágicas que causam grave sofrimento psicológico, bem como dificultam o exercício de direitos básicos, como saúde, trabalho digno, lazer, segurança etc.

Nesse sentido, destaca-se que, dentre as previsões do art. 6º da Carta Magna, é possível extrair como proclamados os direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988).

Deve-se reforçar que o art. 144 da Constituição Federal expõe que a “segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988). Portanto, tem-se a compreensão de que a segurança pública, em que pese ser dever do Estado, é também responsabilidade de todos, compreendendo nesse contexto a responsabilidade de outras instituições do Estado, a sociedade civil organizada e a sociedade como um todo.

É nesse sentido que se comenta o referido art. 144:

O constituinte, ao formular nossa atual Constituição Federal, determinou que a responsabilidade pela segurança pública não é exclusiva do Estado, e, portanto, todos os cidadãos devem contribuir de forma a resguardar a ordem pública e zelar pela sua própria segurança e a das demais pessoas. Dessa forma, percebe-se que além da sociedade possuir a segurança como um direito, ela também tem deveres relacionados, vulgo, o de cooperar para a proteção dos cidadãos. Já o Estado detém o papel principal nesta temática, uma vez que deve buscar meios para a concreta efetivação da referida segurança. (MONEZI; HENRIQUES, 2016, p. 1)

Dessa forma, pode-se observar que, ao destacar a segurança pública como responsabilidade de todos, também se deve ter a compreensão de que é injustiça culpar, unicamente, as forças policiais pelo cenário atual de insegurança social, uma vez que toda corporação policial realiza seu trabalho com o que lhe é ofertado pelo Estado.

Ora, compreendendo o cidadão policial como trabalhador, faz-se importante referenciar a segurança pública como tema que caminha junto aos direitos humanos, tanto no

que compreende os direitos humanos tutelados para os civis como também os direitos humanos que se relacionam ao profissional da segurança pública.

Reforce-se que a segurança pública não depende unicamente do combate e da prevenção a infrações penais, uma vez que, conforme se disse, embora a Constituição tenha dado destaque às instituições de segurança, elas não são as únicas responsáveis por essas funções, e a prevenção de infrações não é a única medida a ser tomada para a garantia de eficiência na gestão da segurança pública.

E apesar de ser comum o pensamento de que a polícia na rua traz segurança, na realidade, para ser efetiva não bastam ação e presença policial. Realmente, sabe-se que é essencial a presença policial nas ruas; entretanto, não se deveria descuidar – e refere-se aqui tanto à população quanto aos governantes – de diversos outros aspectos garantidores de uma pacificação social, incluindo-se nesse sentido a necessidade de intervenção estatal por meio de outras instituições (MOURA *et al.*, 2013):

A prevenção primária ressalta a educação, a habitação, o trabalho, a inserção do homem no meio social, a qualidade de vida, como elementos essenciais para a prevenção do crime, elementos estes que operam sempre a longo e médio prazo e se dirigem a todos os cidadãos. São estratégias de política econômica, social e cultural, cujo objetivo primário seria oferecer qualidade de vida ao cidadão, e último seria dotar o cidadão de capacidade social para superar eventuais conflitos de forma produtiva. (JORGE-BIROL, 2007, p. 1).

Sousa e Morais (2011) reforçam a compreensão de que a prevenção do delito, no Estado Democrático de Direito moderno, exige “organização das competências estatais”. Assim, as instituições devem ter maior interação entre elas e também interagir com os setores privados, incluindo também a própria sociedade na responsabilização e na obrigação de garantia de paz social.

A lição de Leite (2013) também destaca a importância da participação de outras instituições:

Não se pode olvidar, por outro lado, a participação de outras instituições públicas e privadas, as quais, nada obstante não se destinarem primariamente às atividades de segurança pública, desempenham papel de suma importância nessa área, quicá até mais eficaz na redução da violência. Como exemplo disso, referimo-nos aos diversos órgãos encarregados da educação, do desporto, do emprego e da assistência social. (LEITE, 2013, p. 1)

Em consonância com esse entendimento, Jaime (2006) disciplina que falar em política criminal sem, contudo, aplicar políticas sociais, é meramente administrar placebos, pois se utilizam medidas inúteis para conter a violência e a criminalidade

dentro da sociedade. Dessa forma, compreende-se que a instituição policial, em que pese ser cobrada pelo fracasso das políticas de segurança pública, não é estudada nem tem debatida sua real função. Sobre a crítica às doutrinas especializadas, escreve o respeitável doutrinador:

Os processualistas penais desandam a discutir os modos de colheita das provas desde o início da persecução penal, mas não investem no tema segurança pública. [...] Encontra-se alguma coisa sobre ordem pública ao se tratar do assunto referente à prisão preventiva, porém, soluções para a segurança pública passam ao largo do processo penal. [...] Autores ligados à execução penal dedicam-se a explorar o universo dos presídios, das penas restritivas de direitos, da multa, bem como do funcionamento desses institutos, seja para criticá-los ou para enaltecer algum ponto positivo. (NUCCI, 2016, p. 49).

Portanto, no que se refere à segurança pública, importa fixar a lição de Nucci (2016, p. 49) que esclarece: “segurança pública é o bem-estar social, associado à paz e à ordem da comunidade em suas várias acepções e aspectos; essa modalidade de segurança não tem por base exclusivamente o combate ao crime”. A função policial é assegurar a ordem pública de maneira a possibilitar que o cidadão possa exercer suas funções diárias no contexto social. A polícia não é – nem pode ser – a única solução para os conflitos sociais, deve-se, para que essa ordem seja mais consistente e duradoura, assegurar políticas públicas em outras áreas sociais, possibilitando que a polícia exerça seu papel quando estritamente necessário.

Se a função policial, exercida no cenário local, tem o condão de satisfazer ao sentimento de segurança e de ordem, para compreender a atual função das polícias no ordenamento jurídico atual é necessário ressaltar, novamente, as disposições contidas no art. 144 da Constituição Federal, que prevê em seus incisos que a preservação da ordem pública e a garantia da segurança serão exercidas por meio da(s): I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; e polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988).

Se a segurança pública é uma das funções da polícia – mas não a única responsável por ela, já que a segurança exige, para ser realmente efetiva, uma série de medidas que extrapolam as atividades policiais, sendo encargo do governo tomar medidas para que outras instituições deem sua contribuição para manutenção da paz e da ordem social –, cabe-lhe, apenas manter um equilíbrio social, diante da impossibilidade de zerar a criminalidade. Assim, ela deve proporcionar um ambiente de pacificação social suficiente para que, unindo forças com outras entidades e com a própria sociedade, estabeleça-se uma sociedade mais justa e fraterna.

A polícia cabe realizar o possível, contando com o apoio de várias outras instituições, incluindo a sociedade geral. Não é uma tarefa solitária, mas comunitária. Os problemas da segurança pública não dizem respeito apenas à polícia, mas à sociedade

civil, bem como a todos os órgãos governamentais que deveriam interagir através de medidas sociais de prevenção ao delito (NUCCI, 2016, p. 52).

Denota-se que há a necessidade de interação entre os órgãos governamentais, a sociedade civil e as forças policiais. Fato que torna imperioso pôr em pauta a discussão acerca da efetividade dos direitos humanos na preservação dos interesses do cidadão policial, bem como inserir esse cidadão nas discussões acerca dos direitos humanos que dizem respeito ao próprio policial.

Relembre-se que, segundo as notas de Nucci (2016), quando se define bem o papel da polícia, bem como quando a sociedade tem consciência de qual papel ela desempenha, fortalece-se a legalidade e inibem-se expectativas desmotivadas e a cobrança de atitudes heroicas. Dessarte, extinguem-se, ou amenizam-se as críticas injustas.

Assim, a construção de uma sociedade justa e igualitária depende da observância dos preceitos fundamentais sem fazer qualquer diferenciação arbitrária entre os indivíduos, que são destinatários dos princípios, e nessa “não diferenciação” pode-se compreender que o policial deve ser percebido conforme o termo doutrinário “pessoa humana”, sendo, portanto, pessoa de direitos, e não só de deveres. Observando isso, é espantoso notar que poucos estudos tenham se destinado aos direitos dos policiais. As pesquisas relacionadas às polícias estão sempre direcionadas para o estudo das transgressões por parte dos maus policiais e, raramente, estudam-se as violações que sofrem esses agentes de segurança pública.

O policial é desvalorizado de uma forma geral pela sociedade. Talvez esse fato ocorra porque o Estado se omite e não cumpre seu papel social, forçando as diversas polícias a trabalharem em setores que fogem a sua função. Nesse contexto, a omissão do Estado exige muito e oferece pouco ao policial, violando diversos direitos, o que, na relação entre particulares ou entre empresa jurídica de direito privado e um civil, por exemplo, geraria para aquela o dever de reparar os danos causados pela violação desses direitos básicos.

Sobre o dever de promover a segurança pública, destaque-se:

Note-se que é exatamente neste ponto em que se deve focar no responsável, por esse provimento, o Estado. A sua omissão, no que tange a segurança, reflete em inúmeros outros direitos fundamentais como vida, integridades física ou psíquica, liberdade etc., e essa situação se agrava sobremaneira quando se verifica que a sociedade adaptou a sua vida ao crime. E mais, há um ideário de medo, devido a incerteza de ser o próximo alvo da insegurança atual. O sofrimento humano, por si só, já gera danos aos seus direitos personalíssimos, como a dor, o espanto, a emoção, a vergonha, em geral, uma dolorosa sensação experimentada pela pessoa. (LIMA; CAMILO, 2012, p. 7)

Observe-se que os autores discutem a responsabilidade civil do Estado pela sua omissão quanto à efetivação do direito à segurança. Descrevem o sofrimento das pessoas diante da sensação de violência constante. Os policiais que combatem a essa escalada de violência, são, portanto, diretamente prejudicados pela omissão estatal, como seus concidadãos, sofrem e, dessa forma, o descaso do Estado com a segurança tem reflexo nos seus direitos personalíssimos.

Assim como não se estudam as violações que sofrem os policiais, sabe-se que há poucos estudos que acerca da vitimização destes, sendo que a vitimização da PM, por exemplo, passou a ser “objeto de investigação” há pouquíssimo tempo, e o crescente índice de agentes mortos e feridos demonstra que os agentes de segurança pública são também vítimas do aumento da violência (FRANÇA; DUARTE, 2017, p. 4). Portanto, observa-se que a violência atinge os policiais de forma direta, e o aumento na insegurança representa também maior chance de vitimização policial, não só por ele ser parte da sociedade, mas por estar destinado justamente a combater a violência, de forma que, para ele, o Estado atuar de forma eficiente na pacificação social significa ter seus direitos respeitados.

Cresce o índice de policiais mortos e feridos. São vítimas da falência do sistema de segurança e, principalmente, são vítimas da omissão do Estado em lhes garantir direitos fundamentais básicos, conforme expõem Minayo, Souza e Constantino:

No período de 1994 a 2004 foram aposentados por laudo médico 594 policiais civis, por todas as causas geradoras de invalidez temporária e permanente, incluindo-se doenças e lesões provocadas por acidentes e violência [...] Os que moderadamente aproveitam o tempo de lazer também vivenciam 2,2 mais risco de sofrer violência do que os que passam mais tempo em casa lendo, descansando ou dormindo (lazer domiciliar elevado). (MINAYO; SOUZA; CONSTANTINO, 2007, p. 2774).

Note-se que as consequências da profissão de policial ultrapassam as horas de serviço. Ser policial significa correr riscos 24 horas, uma vez que, nos dias atuais, estes são alvos prioritários dos bandidos, de forma que, conforme se destaca na pesquisa, até mesmo o lazer do policial se tornou atividade de risco.

É importante reforçar todo o exposto: a segurança pública é um direito social, tutelado pelo art. 6º da Constituição Federal, que preceitua entre os direitos sociais o direito “à segurança” (BRASIL, 1988), de forma que o policial também é vítima quando o Estado não oferece políticas públicas de segurança realmente efetivas, sendo este, talvez, o primeiro direito fundamental dele que o Estado viola.

Observa-se que a Constituição de 1988 representou um avanço com relação às anteriores no que se refere à proteção dos direitos sociais, uma vez que os lançou ao patamar de direitos fundamentais, ressaltando a sua imprescindibilidade para que o cidadão

possa viver com dignidade. Por meio da segurança pública, o Estado brasileiro fica vinculado a garantir o exercício de outros direitos sociais.

Deve o Estado proporcionar meios para que o agente de segurança exerça sua profissão em igualdade e dignidade com os demais cidadãos. Não se pode aceitar a vitimização dos policiais como consequência da profissão. É inconcebível sob a luz da Constituição Cidadã que se diferencie um cidadão de outro por conta da profissão que ele exerce.

Há, portanto, a compreensão de que a sensação de polícia violenta não condiz com a realidade. O que se reforça é que não é justificada a má fama da polícia como uma instituição violadora de direitos humanos. O que se tem na prática é um “ouvi falar”, nem sempre condizente com todo o contexto. Instituições que deveriam contribuir para a pacificação social reforçam o quadro de descrédito da polícia ao levar desinformação para a população e criar uma sensação de lados opostos, de confronto.

Nesse mesmo sentido, buscando apontar soluções para melhorar a imagem das polícias, o que proporcionaria ao agente de segurança a sensação de dignidade por meio da profissão, Souza (2015) defende:

Outro desafio que precisa ser enfrentado é mudar a imagem que os policiais são violentos, corruptos, como noticiado diariamente na imprensa [...]. Para isso é necessário divulgar as boas práticas de enfrentamento da violência e ações de controle e punição dos maus policiais. (SOUZA, 2015, p. 1)

Para Balestreri (1998, p. 13) o caminho para que a polícia seja respeitada passa “pela superação das sequelas deixadas pelo período ditatorial: velhos ranços psicopáticos, às vezes ainda abancados no poder, contaminação anacrônica pela ideologia militar da Guerra Fria”. Para o autor, é preciso desconstruir os velhos conceitos de que a violência, a “truculência”, mantém a competência, pois faz-se necessário treinamentos técnicos. O autor compara a profissão do policial com outras carreiras que compõem a segurança pública e defende:

O policial, pela natural autoridade moral que porta, tem o potencial de ser o mais marcante promotor dos Direitos Humanos, revertendo o quadro de descrédito social e qualificando-se como um personagem central da democracia. As organizações não-governamentais que ainda não descobriram a força e a importância do policial como agente de transformação, devem abrir-se, urgentemente, a isso, sob pena de, aferradas a velhos paradigmas, perderem o concurso da ação impactante desse ator social (BALESTRERI, 1998, p. 13).

O policial não é inimigo dos direitos humanos. Antes de tudo, é defensor e parte deles. Dessa forma, não é justo que a discussão permaneça apenas acerca da violação dos direitos humanos pelas instituições policiais, como se ela fosse ora um contraponto

aos direitos humanos, ora a única responsável por garantir que os direitos dos cidadãos sejam respeitados.

Portanto é imprescindível que se estabeleça ação conjunta entre todos os órgãos responsáveis pela segurança pública, que os gestores do Executivo ofereçam à população serviços efetivos de educação, iluminação pública, bem como que o legislador estabeleça leis mais efetivas.

De fato, há casos de violência policial, mas estes devem ser punidos nos limites da lei, coibindo o indivíduo transgressor. Do contrário, a instituição é injustamente depreciada, como se sofresse retaliação pelos atos do regime militar. Sua essencialidade acaba sendo contraposta ao descaso social e estatal, como se seus integrantes não fossem também parte da sociedade e, ainda, reforce-se que a maior parte da tropa é composta por pessoas que vêm dos bairros mais periféricos.

Silva (2018) aponta que há um “sucateamento ocasionado pelos governos estaduais que atinge as Polícias Civis”, de forma que os agentes nessa corporação precisam agir de maneira abnegada e determinada, sem aparatos mínimos de que deveriam dispor. Para desgosto maior, não são reconhecidos pelo esforço e conhecimento adquirido dentro e fora da profissão.

Dessa forma, tem-se em pauta o direito de exercer a profissão de forma digna, a omissão estatal, o descaso e o sucateamento intencional das polícias violam os direitos humanos dos policiais, uma vez que eles são a parte “humana” do sistema de segurança. Nucci destaca que os policiais passam por humilhações constantes, dentro dos quartéis ou na rua, em contato com os seus compatriotas. Não obstante, escreve o autor:

[...] Algumas autoridades judiciárias determinam a retirada das algemas e chegam a oferecer um cafezinho ao preso, mas não ao policial da escolta. Alguns policiais são impedidos de ingressar na sala de audiências e não podem entrar armados no recinto do fórum. Por isso, muitos presos se sentem supervalorizados, terminando por mostrar indisciplina carcerária, desrespeitando os policiais (NUCCI, 2016, p. 66 *apud* MACHADO, 2000, p. 64).

Há, portanto, uma evidente inversão de valores, em que o policial parece assumir o papel de vilão dentro da sociedade. E a percepção de valores invertidos beneficia apenas aqueles que não têm qualquer compromisso com a sociedade, incute-lhes a sensação de protagonistas e muitas vezes o preso nutre o sentimento de herói por ser transgressor que rompe com o sistema, sentimento corroborado pela desvalorização do policial, que parte, não raramente, de outras autoridades públicas.

Quando uma pessoa escolhe ser policial, tem alguma noção dos riscos que a profissão proporciona. Entretanto, espera-se que haja o fornecimento de equipamentos de segu-

rança mínimos para garantir a vida do profissional que atua em labores que, por sua natureza, oferecem riscos, o que, ao menos na prática, não se é observado com relação ao Estado. O policial, diante da omissão do Estado, fica relegado a pôr em risco sua vida com armas e proteção insuficientes.

Os autores Lima, Bueno e Mingardi (2016, p. 17), em uma análise conjunta intitulada *Estado, policiais e segurança pública no Brasil*, inspirada pelas manifestações de 2013, buscaram fazer um panorama de segurança pública, e visavam apontar medidas de modernização na gestão da atividade das polícias, bem como defenderam a necessidade de mudanças legislativas substanciais.

No estudo, os autores concluíram que, entre outros aspectos, o cidadão policial está diretamente exposto a “padrões operacionais inaceitáveis de letalidade e de vitimização”, de forma que o policial tem, em média, três vezes mais risco de ser morto que o “cidadão da sociedade como um todo” (LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016, p. 17). Portanto, mais uma vez se destaca que o policial é vítima primeira da violência e da política de confronto do Estado, e que tem que se lançar a riscos para exercer seu mister, entretanto, diante do quadro político, sua vitimização é grande porque falta treinamento, faltam equipamentos, falta tempo de descanso suficiente para se restabelecer dos plantões estendidos.

Os autores ainda informam que o policial está em constante situação de ameaças por parte do crime organizado, sendo realmente notório que, muitas vezes, são alvos prioritários das facções quando estas pretendem retaliar o Estado por alguma operação, prisão, morte de algum líder da criminalidade, ou policiais simplesmente são mortos por serem identificados por algum criminoso.

Nesse mesmo sentido, a pesquisa de vitimização e percepção de risco entre profissionais do sistema de segurança pública, realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pela Fundação Getúlio Vargas, com apoio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, aponta os seguintes dados:

75,6 % Profissionais de segurança pública foi alvo de ameaças em serviço; 53,1% fora de serviço receberam ameaças; 61,9% dos PMs tiveram algum colega próximo vítima de homicídio em serviço; 70,0%, também entre PMs tiveram algum colega próximo vítima de homicídio fora de serviço (FBSP; NEOP, 2015, p. 7)

Nesse sentido, tecendo comentário sobre a vitimização policial, dentro e fora de serviço, Fernandes, ressalta a carência de estudo acerca da violência sofrida pelos profissionais de segurança e, reforça:

[...] o que afeta as percepções dos policiais sobre a atenção que a sociedade e o Estado dedicam ao respeito à vida e à integridade física dos trabalhadores da segurança

pública. Neste ponto, compartilha-se da opinião de Adorno e Minayo (2013, p. 590), para os quais a carência de estudos sobre o tema pode ter a ver “com a mentalidade de nossa sociedade para quem o ser humano [policial] nada mais é do que um objeto instrumental de produção de segurança pública”. (FERNANDES, 2016, p. 194 *apud* ADORNO; MINAYO, 2013, p. 590)

É de fato notório que há por parte dos policiais a sensação de que não são valorizados, enquanto de outro lado a sociedade não observa o policial como ser humano individualmente compreendido, colocando-o como instrumento de combate à violência, ou ferramenta de promoção da paz pública, como se este fosse mero objeto do Estado.

Diante dos dados de vitimização do policial civil expostos por Minayo, Souza e Constantino (2007, p. 274), destaca-se que “essas informações reforçam a urgência de se criarem mecanismos de proteção dos policiais fora do tempo que passam na corporação”, perfazendo-se uma obrigação do Estado promover medidas que possibilitem a convivência comunitária.

Conforme se destacou, o policial também sofre violência quando está de folga e busca o lazer e convivência comunitária. Analisando depoimentos de policiais militares, Silva e Sento-Sé demonstram a dificuldade que o policial encontra para ter um convívio social como os seus concidadãos civis:

Para além daqueles benefícios comuns em outras atividades como o vale-transporte, auxílio alimentação e plano de saúde, por exemplo, os policiais se ressentem de não poderem usar o transporte público ou morar em determinadas regiões da cidade, haja vista que tais exposições hipertrofiariam os riscos a que estão submetidos. (SILVA; SENTO-SÉ, 2013, p. 338).

Portanto, pode ser observado que uma grande barreira à convivência do policial com os demais cidadãos é a própria violência, uma vez que eles são alvos dos criminosos, veem-se obrigados a não utilizar de espaços e bens públicos de que qualquer outro profissional se beneficia. O profissional de segurança pública adota frequentemente como hábitos “evitar usar transporte coletivo; esconder a farda ou distintivo no trajeto entre a casa e o trabalho; limitam o círculo de amizade e convívio aos colegas de trabalho; escondem de conhecidos o fato de que são policiais/guardas/agentes prisionais” (FBSP; NEOP, 2015, p. 22).

Entretanto, a despeito dos dados negativos, principalmente pelo empenho de alguns profissionais, reconhece-se que nem tudo se perfaz em dor e sofrimento, Lima, Bueno e Mingardi (2016, p. 17) demonstram que algumas das polícias dispõem de equipamentos e ferramentas tecnológicas. Assim como elas têm em seus quadros homens e mulheres “altamente qualificados e com grande preparo intelectual, muitos com disposição para inovar e construir padrões de policiamento mais eficientes em contextos democráticos”.

Dessa forma, reforça-se a ideia de que é preciso investir em equipamentos e em capacitação humana para que, motivados, os policiais ponham suas capacidades a serviço da sociedade, contribuindo assim para preservação dos direitos fundamentais, garantindo e se beneficiando da ordem pública. Ao investir no policial, o Estado garante a efetivação do seu direito fundamental e impede a evasão dos bons profissionais para a iniciativa privada.

De igual valor é a inserção do policial na construção dos direitos humanos e na construção de políticas voltadas a sua proteção. Esse é um caminho para que a sociedade tenha uma polícia capacitada e para que a polícia seja reconhecida e valorizada pela sociedade. Nesse sentido, leciona-se que:

Aproximar a polícia das ONGs que atuam com Direitos Humanos, e vice-versa, é tarefa impostergável para que possamos viver, a médio prazo, em uma nação que respire “cultura de cidadania”. Para que isso ocorra, é necessário que nós, lideranças do campo dos Direitos Humanos, desarmemos as “minas ideológicas” das quais nos cercamos, em um primeiro momento, justificável, para nos defendermos da polícia, e que agora nos impedem de aproximar-nos. O mesmo vale para a polícia. (BALESTRERI, 1998, p. 7)

Portanto, essa aproximação entre instituições de direitos humanos e profissionais de segurança deve ser realizada de forma urgente para que a nação brasileira encontre, finalmente, uma pacificação satisfatória. Com empenho de todos, os policiais também deixariam de ser vítimas da violência que tanto assombra a sociedade. Atualmente, são prisioneiros dessa violência e muitas vezes se veem impedidos de exercer direitos básicos, como o de ir e vir, o direito ao lazer e à segurança.

Nucci (2016, p. 67) leciona nesse sentido, dispondo que os policiais também são titulares dos princípios constitucionais, em especial, o da dignidade da pessoa humana. Defende que o “respeito é uma via de mão dupla entre policiais e infratores; entre policiais e a sociedade”, e, conclui afirmando que “os direitos humanos existem para tutelar ambos”. Se policiais são titulares dos direitos humanos, não podem ser excluídos da proteção estatal simplesmente porque fazem parte das entidades que compõem o braço armado do Estado com vistas à manutenção da ordem pública.

Conforme já se ressaltou, quando se discute sobre direitos humanos, a visão propagada é, na maioria das vezes, a de que a polícia tem que garantir os direitos humanos, isso quando esta não é posta como violadora deles. É nesse sentido a lição:

Muito se fala na aplicação dos Direitos Humanos pelos policiais militares no trato com a população, a mídia e as organizações de Direitos Humanos promovem inúmeros debates e protestos no que tange a atuação policial e seus limites dentro dos direitos humanos. (QUEIROLO, 2013, p. 11)

Portanto, evidencia-se que a sociedade e a grande mídia – e mesmo o meio acadêmico – promovem debates sobre direitos humanos de forma constante, mas excluem da discussão os policiais, incluindo-os apenas para cobrar efetividade ou mesmo para reclamar de violações que ocorrem por parte de alguns policiais mal preparados ou mal-intencionados.

É necessário reforçar que, no presente estudo, não se questiona a importância de o policial trabalhar seguindo os preceitos constitucionais, muito pelo contrário, tal prática deve ser incentivada. O que se demonstra é que não se faz justiça quando somente é posta em prática a cobrança da aplicação dos direitos pelos policiais sem observar se o Estado tem atendido suas necessidades mais básicas.

O fato de não haver debates acerca das violações que os policiais sofrem simplesmente por serem policiais faz ter a percepção de que eles, ao vestirem a farda, não mais são considerados humanos e, portanto, deixam de ser titulares dos princípios básicos que garantem a dignidade. Nesse sentido, Nucci (2016, p. 66) acrescenta que “o respeito ao policial integra a solução para o eficiente combate à criminalidade”, de forma que esse respeito precisa advir da sociedade e, principalmente do Estado.

Queirolo (2013, p. 11) citou em seu estudo as Diretrizes Nacionais de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública, as quais preveem estruturas e educação em direitos humanos para os agentes de segurança pública, estabelecem alguns conceitos que, em tese, deveriam ser seguidos pelos gestores visando ao respeito aos direitos desses profissionais.

Cabe mencionar que as referidas diretrizes, instituídas pela Portaria Interministerial SEDH/MJ nº 2, foram assinadas em 15 de dezembro de 2010, por meio da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e do Ministério da Justiça, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 16 de dezembro 2010, e são consideradas uma vitória para salvaguardar direitos fundamentais dos profissionais de segurança pública.

Nesse sentido, a publicação *A Atuação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República 2003-2010*, dispõe:

A elaboração dessas diretrizes se deu a partir da concepção de que policiais e profissionais de segurança pública devem ser reconhecidos, cada vez mais, em sua condição de trabalhadores e trabalhadoras, cidadãos e cidadãs titulares de direitos e, especialmente, como sujeitos de Direitos Humanos (BRASIL, 2010).

Portanto, constata-se que os profissionais de segurança devem ser equiparados aos cidadãos civis em direitos fundamentais, respeitando-se dessa forma o princípio da igualdade e estabelecendo-se a verdadeira isonomia. Conforme se compreende do texto

acima, as diretrizes partem da ideia de que é preciso garantir reconhecimento ao policial, bem como preservar seus direitos.

Esclarece-se ainda que as diretrizes contemplam direitos à “valorização da vida, participação cidadã, saúde, cultura, educação, reabilitação e integração, dignidade e segurança no trabalho, habitação e produção de conhecimentos” (BRASIL, 2010). De forma que, para construir uma valorização em que se respeitem esses preceitos, foram apresentadas 67 diretrizes com o condão de contribuir para o fortalecimento de uma cultura de garantia e universalização de direitos, bem como para viabilizar a aproximação entre os direitos humanos e a segurança pública.

As diretrizes são promissoras porque a elas foi dada “a vocação de estimular a participação democrática e a conquista de direitos pelos próprios profissionais de segurança pública”. Ou seja, preocupou-se em inserir o agente no debate e, mais que isso, incentivar que ele, por meio de sua autonomia, conquiste a garantia dos próprios direitos (BRASIL, 2010).

Aqueles que atuam na proteção dos direitos humanos, segundo os preceitos das diretrizes, devem passar a perceber os profissionais da segurança pública como não violadores dos preceitos fundamentais, mas sim, como destinatários destes. E os profissionais de segurança devem observar nos agentes de direitos humanos defensores de seus direitos fundamentais e contribuintes na construção da paz pública.

Ainda nesse diapasão, vale citar *ipsis litteris* o parágrafo do prefácio da cartilha do Governo Federal que elenca as diretrizes e esclarece a necessidade de união:

Nesse intercâmbio reforça-se, sobretudo, a convicção de que para formar policiais garantidores e promotores de direitos humanos, vocação ideal da polícia em regimes democráticos, é preciso que profissionais de segurança pública sejam treinados e trabalhem em um ambiente onde seus próprios direitos sejam respeitados (BRASIL, 2010).

Portanto, constata-se a necessidade de discutir melhorias nas condições de trabalho, saúde, vida, bem como aperfeiçoamento e valorização profissional, além, é claro, de garantir princípios básicos de igualdade de raça e de gênero, direito à cultura, à convivência familiar e ao lazer etc., mas há pouca divulgação das diretrizes e, na prática, pouca coisa é feita para concretizá-las, assim, seguindo-se em passos lentos.

Consoante Balestreri, a dignidade do ser humano é para o policial “condição primeira”, vincula-se, portanto, a todos, Estado e demais membros da sociedade, a respeitarem seus direitos, nas palavras do autor:

O policial é, antes de tudo um cidadão, e na cidadania deve nutrir sua razão de ser. Irmana-se, assim, a todos os membros da comunidade em direitos e deveres. Sua

condição de cidadania é, portanto, condição primeira, tornando-se bizarra qualquer reflexão fundada sobre suposta dualidade ou antagonismo entre uma “sociedade civil e outra “sociedade policial”. (BALESTRERI, 1998, p. 7)

Portanto, não há como considerar que o policial é ser distinto da sociedade. Seu ofício é fruto da necessidade humana, e por meio dele o cidadão policial exercita sua cidadania e não deve ser afastada dela, conforme a lição acima. Não há qualquer sentido em causar cisão na sociedade, dividindo pessoas em grupos. Agir assim ou estimular tal prática seria violar o próprio princípio da igualdade.

O agente de segurança, de modo geral, está constantemente exposto às mais diversas situações de conflitos e riscos. Além da rotina exigida pela própria profissão, muitas situações expõem o policial a condições de fadiga física e mental, causando, entre outros problemas, estresse constante, depressão, angústias, hipertensão, problemas de coluna e, em virtude desses problemas somados aos riscos de ser vitimado, ele se isola do convívio social.

Nesse sentido, é compreensível que os problemas desses profissionais sejam refletidos no núcleo familiar a que eles pertencem. E no que se refere à família, sabe-se que a Constituição de 1988 trouxe em seu art. 226 que a família é a “base da sociedade” e, não obstante, disciplina que ela “tem especial proteção do Estado” (BRASIL, 1988).

Esse problema foi observado na Portaria Interministerial SEDH/MJ nº 2, a qual estabelece que é necessário “oferecer, ao profissional de segurança pública e a seus familiares, serviços permanentes e de boa qualidade para acompanhamento e tratamento de saúde” (BRASIL, 2010).

Portanto, é possível observar que profissionais de segurança pública precisam de amparo também quanto à proteção familiar, o Estado, que tem o dever de prestar especial proteção à família, deve direcionar políticas públicas para os grupos familiares dos profissionais de segurança pública, seja proporcionando aos policiais melhores condições de trabalho, seja prestando apoio psicológico, médico ou respaldo material.

Segundo Gagliano e Pamplona Filho (2012, p. 40), a obrigação do Estado se refere as três esferas do poder administrativo: federal; estadual e municipal. Os autores reforçam que os entes estão vinculados a “cuidarem de, prioritariamente, estabelecer, como metas inafastáveis, sérias políticas públicas de apoio aos membros da família, especialmente a criança, o adolescente e o idoso”. Dessa forma, os preceitos do art. 226 da Constituição estabelecem a obrigatoriedade de que o Poder Público, em qualquer esfera, estabeleça norma e ação de proteção familiar.

Destaca-se ainda que as recomendações 37 e 38 da Portaria Interministerial, que dispõem acerca de seguros e auxílios, apregoam, respectivamente que se deve “organizar

serviços de apoio, orientação psicológica e assistência social às famílias de profissionais de segurança pública para os casos de morte em serviço” e “estimular a instituição de auxílio-funeral destinado às famílias” (BRASIL, 2010), portanto, constata-se que há a percepção de que o núcleo familiar destes profissionais precisa ser amparado.

Portanto, observando as linhas acima é possível compreender que a Constituição, ao instituir a família como base da sociedade, vinculou a todos o dever de preservar e proteger a família, e sobretudo, destinou ao Estado o dever de dar especial proteção para o grupo familiar e, como norma fundamental, não comporta distinção arbitrária.

Dessa forma, a solução para que os agentes de segurança pública possam encontrar a plena realização individual e familiar, preservando a sua dignidade, honra e moral, passa pela execução de políticas públicas que garantam outros direitos sociais, não só para o agente, mas também para sua família, de forma que este possa ter um melhor convívio com os seus entes e, que na falta dele, os familiares estejam amparados pelo Estado.

Entre as soluções apontadas estão a responsabilização do Estado na criação e aplicação efetiva de políticas públicas que assegurem outros direitos sociais, quer sejam destinadas para a população de forma geral (para suprimir carências sociais e diminuir conflitos), quer sejam políticas voltadas aos agentes de segurança para inseri-los no convívio social, como precaver problemas ou recuperar a saúde física e mental e oferecer capacitação e apoio material com equipamentos de segurança.

A Lei nº 13.675/2018 traz entre suas inovações uma de grande destaque, que é a criação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 9.489/2018. Nesse sentido os autores Hoffmann e Fontes descrevem:

Sabe-se que a segurança pública consiste em serviço público essencial, assim como a saúde e a educação, sendo todos eles mencionados pela Constituição Federal (artigos 144, 196 e 205, respectivamente). Já possuíam um sistema próprio a saúde (Sistema Único de Saúde – Lei 8.080/90) e a educação (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9.394/96). Agora chegou a vez da segurança pública, com o SUSP. (HOFMANN; FONTES, 2018)

Como visto, buscou-se dar maior efetividade à segurança pública, serviço de previsão constitucional e de grande valor social, de forma que a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, equipara a segurança pública a outras prestações positivas do Estado no que se refere aos direitos sociais, como saúde e educação.

A criação de um órgão equivalente aos que são destinados à saúde e à educação traz promessas de melhorias também para a vida dos agentes de segurança.

Portanto, observa-se que a lei tem o condão de disciplinar a atuação conjunta entre diversos setores e instituições da administração pública, que, pôde-se compreender integram o rol de soluções para criar uma pacificação efetiva que respeite os direitos fundamentais de todos, inclusive dos agentes de segurança. Percebe-se que o legislador observou a necessidade de unir a segurança pública a outros direitos sociais.

Nesse sentido, sabe-se que o Susp proporciona algumas mudanças na atuação dos órgãos de segurança pública e possibilita a cooperação entre eles, ressalta-se que:

A partir de agora, os órgãos de segurança pública serão integrados, visando uma atuação cooperativa, sistêmica e harmônica. As instituições de todas as esferas de governo são contempladas, devendo atuar na formulação e execução de operações combinadas e no compartilhamento de informações. A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social ditará as ações e metas a serem replicadas por todos os órgãos brasileiros de segurança, em um âmbito nacional (FARIA, 2018, p. 1).

Sobressai da lição acima que a integração visa à cooperação regular e harmoniosa entre todas as esferas do governo. Observa-se ainda que a Lei nº 13.675/2018 coloca a cargo da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social a função de ditar as regras e de determinar as ações e metas a serem seguidas pelos órgãos de segurança em âmbito nacional.

Entretanto, em que pese o valor das ações propostas pela referida lei e que devem ser implementadas por meio do Susp, observa-se que mesmo antes do advento da lei já existia o Sistema, entretanto as ações dele não eram conhecidas por parte dos próprios agentes de segurança pública. Nesse sentido, versa o relatório do Tribunal de Contas da União (TCU):

As ações que vêm sendo desenvolvidas pela Senasp, no âmbito do SUSP, são pouco conhecidas por parte dos policiais que não pertencem aos quadros hierárquicos superiores nos estados. Dos questionários e entrevistas obteve-se que 53,8% dos delegados e 25% dos comandantes de batalhão desconheciam as ações do SUSP. Tal fato decorre da pouca divulgação do Programa. (TCU, 2005).

Dessa forma, observa-se que antes do advento da Lei nº 13.675/2018, as ações do Susp ficavam restritas aos quadros hierárquicos superiores dos entes federativos, sendo que até mesmo delegados e comandantes da PM desconheciam as ações e propostas do Sistema.

O próprio relatório previu algumas medidas para solucionar esse problema, entre elas a integração das ações das secretarias estaduais de segurança pública, a inserção do Ministério Público nos debates sobre segurança pública, medidas essas que a Lei nº 13.675/2018 demonstra intenção de concretizar.

Acerca da necessidade de avanço no tema, bem como da precisão de efetivar as iniciativas, Hoffmann e Fontes (2018) reforçam que a lei que institui o Susp representa uma evolução, entretanto, asseveram:

Contudo, a simples edição de uma lei, por melhor que seja, não tem a força para resolver automaticamente o problema que se dispõe a solucionar. É preciso que o poder público efetivamente tome as iniciativas para fazê-la sair do papel e realize os investimentos para tornar a legislação realidade. Sob pena de termos mais uma lei meramente simbólica, carente de efetividade, como tantas outras no Brasil. (HOFMANN; FONTES, 2018, p. 1)

Dessa forma, a compreensão é de que a lei por si só não tem o condão de mudar a realidade da segurança pública no país, de forma que o Poder Público precisa agir, por meio de prestações positivas, para que a Lei nº 13.675/2018 não tome o mesmo caminho que outras leis do país que, em que pese o valor promissor, não são efetivamente aplicadas.

Sobretudo, compreende-se que essa efetividade deve também ser lançada nas disposições que tratam dos agentes de segurança quanto à sua proteção e promoção de direitos fundamentais, até mesmo porque, conforme se demonstrou ao longo da pesquisa, a tutela constitucional não permite diferenciações arbitrárias.

Nesse sentido, o Capítulo VII da lei recebeu título que demonstra a intenção do legislador de que o Estado observe os direitos fundamentais dos profissionais que atuam na segurança pública, a saber: *Da capacitação e da Valorização do Profissional em Segurança Pública e Defesa Social*, estabelecendo o Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional (Sievap) e seus objetivos entre os arts. 38 e 41, bem como criando por meio do art. 43 o *Programa Nacional de Qualidade de Vida para Profissionais de Segurança Pública* (BRASIL, 2018).

Ressalta-se que a lei em comento buscou assegurar alguns dos direitos fundamentais, tratados no presente estudo, aos agentes de segurança pública que, como visto, precisam ser viabilizados por meio de prestações positivas dos órgãos governamentais. E nesse sentido, compreende-se que, para avançar na conquista de direitos, é necessário buscar onde ele se faz ausente, conforme lição:

No intuito de avançar na conquista de mais direitos, e no objetivo de conquistá-los e impô-los nas nossas práticas cotidianas, devemos buscar os direitos humanos onde eles não estão sendo esperados, onde eles não estão postos à vista, no desentendimento capaz de refundar a nossa universalidade (DELUCHEY, 2017, p. 223).

Portanto, a capacitação e a valorização dos profissionais de segurança seriam medidas aptas a concretizar alguns direitos fundamentais que lhes são destinados, compreendidos entre meio ambiente do trabalho adequado, capacitação profissional, bem

como convivência familiar, o direito ao lazer, aos estudos, enfim, é a autorrealização por meio do trabalho digno.

No que se refere ao ambiente de trabalho policial, por exemplo, Andrade (2018, p. 55) compreende que o meio ambiente do trabalho do policial é “complexo, em virtude do seu mister de polícia ostensiva, preventiva, garantidora da ordem pública, exigindo assim para o exercício desta atividade um bom condicionamento físico”.

Relata-se ainda que, por sua natureza, a profissão exige muito esforço físico e mental, justamente porque o profissional da segurança pública, em especial os policiais que atuam diretamente na rua, precisam estar sempre em estado de alerta. Ainda nesse contexto do meio ambiente do trabalho, destaca-se que a Carta Magna ostenta no art. 7º, XXII que: “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança” (BRASIL, 1988), mesmo diante da característica de sua profissão, o policial é destinatário dessa norma fundamental, uma vez que a Constituição não limitou o alcance da norma.

O policial enquanto trabalhador em função complexa não pode ser afastado desse mandamento fundamental, qualquer pretensão de excluí-lo da busca por um ambiente de trabalho adequado seria ferir o princípio da isonomia. A respeito do meio de ambiente de trabalho saudável, leciona-se que:

Destarte, ao dispor que para alcançar uma salutar qualidade de vida o homem necessita viver em ambiente ecologicamente equilibrado, neste incluiu o meio ambiente do trabalho, pois é no habitat laboral em que o homem, normalmente, passa a maior parte de sua vida produtiva (SOUZA, 2007, p. 1).

Em consonância com a lição acima, ressalta-se que o trabalho dos agentes de segurança, em especial do policial civil e militar, muitas vezes exige que o plantão seja estendido em virtude de ocorrências que se prolongam no tempo, portanto, diante da natureza do serviço dificilmente se teria um ambiente 100% equilibrado, mas o Estado precisa viabilizar meios de minimizar os riscos e efeitos maléficos da profissão, proporcionando, por exemplo, assistência médica e psicológica especializada.

Ainda com intuito de preservar a saúde e qualidade de vida dos agentes de segurança, a Portaria Interministerial nº 2/2010 também havia previsto entre suas diretrizes nº 5 ao nº 9, no Título “Valorização da Vida”, algumas disposições recomendadas para garantir a vida digna do policial. Nesse sentido, prevê:

Proporcionar equipamentos de proteção individual e coletiva aos profissionais de segurança pública, em quantidade e qualidade adequadas, garantindo sua reposição permanente, considerados os desgastes e prazos de validade (BRASIL, 2010).

Portanto, a diretriz busca assegurar maneiras para diminuir a vitimização dos agentes de segurança pública. De forma que prevê que os equipamentos de segurança devem ser adequados e sempre observados no prazo de validade, dispondo ainda na diretriz de nº 6 que os equipamentos individuais devem ser adequados ao tipo físico e ao gênero do indivíduo.

A despeito das diretrizes, sabe-se que a realidade vivida por policiais civis e militares beira o caos, não há equipamentos para realização de trabalhos básicos, nesse sentido:

Os policiais operacionais também sofrem com a falta de recursos. O Estado tem fornecido nos últimos anos, algumas armas de fogo e munições, porém, cabe a cada policial a aquisição de coldres, lanternas, pilhas, algemas, luvas, vestimentas com identificação da polícia (exigidas em algumas ocasiões), dentre outros equipamentos e acessórios de uso obrigatório (MARCHI, 2010, p. 78).

Observa-se que mesmo os policiais que dão combate ao crime no dia a dia, que fazem enfrentamento diário, muitas vezes por meio de confronto que coloca sua vida e a vida de terceiros em risco, não são atendidos com armas e munições ou com qualquer equipamento de segurança. Por tratar-se de equipamentos de extrema necessidade, que precisam ter qualidade garantida, os profissionais de segurança, muitas vezes, arcam com os custos.

Não obstante, o trabalho do policial exige presteza e dedicação quase sobre-humanas. Nesse sentido, destaca-se que o Estado tem o dever de possibilitar aos policiais condições para continuar estudando, bem como deve proporcionar treinamento constante para que eles possam exercer sua profissão de forma exímia – como ela precisa ser executada.

Visando suprir as necessidades na área de produção de conhecimento e capacitação, a Portaria Interministerial de 2010 trouxe um rol dedicado à educação e a produção de conhecimentos, entre as suas diretrizes 45 e 59, dispondo desde a adoção de políticas que estimulem a formação continuada até o incentivo para que o policial participe das políticas e dos programas que lhes são destinados (BRASIL, 2010).

Com o propósito de suprir essas e outras necessidades, a Lei nº 9.489/2018 dispõe:

Art. 6º Os integrantes do Susp, a que se refere o art. 9º da Lei nº 13.675, de 2018, elaborarão, estabelecerão e divulgarão, anualmente, programas de ação baseados em parâmetros de avaliação e metas de excelência com vistas à prevenção e à repressão, no âmbito de suas competências, de infrações penais e administrativas e à prevenção de desastres, que tenham como finalidade:

- I – planejar, pactuar, implementar, coordenar e supervisionar as atividades de educação gerencial, técnica e operacional, em cooperação com os entes federativos;
- II – apoiar e promover educação qualificada, continuada e integrada;

- III - identificar e propor novas metodologias e técnicas de educação destinadas ao aprimoramento de suas atividades;
- IV - identificar e propor mecanismos de valorização profissional;
- V - apoiar e promover o sistema de saúde para os profissionais de segurança pública e defesa social; e
- VI - apoiar e promover o sistema habitacional para os profissionais de segurança pública e defesa social (BRASIL, 2018).

Portanto, observa-se que direitos sociais como educação, treinamento profissional, saúde, habitação, entre outros foram observados pela legislação em comento. Demonstrando, como se relatou alhures, que a lei em si é promissora e sua aplicação implicaria a concretização de direitos fundamentais diversos, que beneficiariam não só os profissionais de segurança pública como também seria contribuição para toda sociedade, que teria à disposição profissionais bem treinados e motivados a ajudar na manutenção da paz pública.

Demonstrou-se que os policiais não têm efetivamente seus direitos fundamentais respeitados. E para que sejam realizadas mudanças realmente concretas, visando não só beneficiar os profissionais de segurança pública como também a sociedade como um todo, é necessário que os policiais sejam inseridos na discussão acerca da construção das políticas públicas de segurança. Sendo assim, é imperioso que as novas disposições da Lei nº 9.489/2018 sejam efetivamente observadas pelo Poder Público. Observa-se que esses profissionais têm muito a contribuir e, como se disse, são usuários do sistema de segurança pública como qualquer outro cidadão. São também, as principais vítimas da violência que assola a nação, portanto, os maiores interessados em uma política pública realmente efetiva.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rodrigo dos Santos. **Reflexões acerca da dignidade do policial militar brasileiro no meio ambiente de trabalho**. Orientadora: Leda Maria Messias da Silva. 2018. 1622 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Centro Universitário de Maringá, Unicesumar, Maringá - PR, 2018.

AZEVEDO, Erica Ferreira de. A polícia e suas polícias: clientela, hierarquia, soldado e bandido. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 37, n. 3, p. 553-564, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-373000192015>. Acesso em: 13 maio 2019.

BALESTRERI, Ricardo Brisola. Treze reflexões sobre polícias e direito humanos. **Força Policial**, São Paulo, n. 28, p. 73-79, 2000.

_____. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia.** Passo Fundo - RS: Paster Editora, 1998; Capec, 2003.

_____. **Direitos Humanos é coisa de Polícia** (palestra). 21 set. 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=d4mnvYlHqnE>. Acesso em: 3 jan. 2019.

BARROS FILHO, Mário Leite de. A política de valorização do profissional da área de segurança pública no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2492, 28 abr. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14762>. Acesso em: 11 maio 2019.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOTTINI, Tani. Enfrentando a Síndrome da Rainha Vermelha. Apontamentos sobre gestão em segurança pública. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2676, 29 out. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/imprimir/17720/enfrentando-a-sindrome-da-rainha-vermelha>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889.** Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a Republica Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes. Coleção de Leis do Brasil, v. 1, f. 1, p. 1, Rio de Janeiro, DF, 15 nov. 1889 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>. Acesso em: 13 abr. de 2019.

_____. Decreto nº 24.531, de 2 de julho de 1934. Aprova novo Regulamento para os serviços da Polícia Civil do Distrito Federal **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 13417, Rio de Janeiro, DF, 6 jul. 1934. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24531-2-julho-1934-498209-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 10. out. 2018.

_____. Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 5593, Brasília, DF, 3 jul. 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 out. 2018.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, ano

127, n. 182, p. 1, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em: 2 fev. 2019.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, Brasília, DF, 1 de fev. 1999. Disponível em: legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%209.784-1999?OpenDocument. Acesso em: 2 fev. 2019.

_____. Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002. Dispõe sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme, para os fins do disposto no inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 2, Brasília, DF, 9 maio 2002. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/99375/lei-10446-02#>. Acesso em: 13 abr. 2019.

_____. Portaria Interministerial SEDH/MJ nº 2, de 15 de dezembro de 2010. Estabelece as Diretrizes Nacionais de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública. **Diário Oficial da União**, 16 dez. 2010. Disponível em: <http://www.sindarspen.org.br/arquivos/download/177.pdf>. Acesso em: 10. out. 2018.

_____. Lei nº 13.675 de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 4, Brasília, DF, 12 jun. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13675.htm. Acesso em: 15 maio 2019.

BRAUNER, Maria Claudia Crespo; CABRAL JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart. Direito fundamental à saúde psicológica: vulnerabilidade, consentimento e cidadania sob o prisma jurídico-bioético. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 44, n. 142, jun. 2017.

CAVALCANTI, Rosângela Batista. Problemas e desafios da polícia civil: as percepções dos delegados. In: SADEK, M. T. (org.). **Delegados de polícia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. Acesso em: 12 maio 2019.

CORREIA, Rosália do Socorro da Silva. A importância do auto-reconhecimento da cidadania para a "Polícia Cidadã". **Revista Ordem Pública**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 60-70, 2009.

COSTA, Ademar Corrêa da; MIRANDA, Denilso Fernandes de. Fogo Amigo: Os níveis de estresse na família do policial militar mato-grossense. **Revista Homens do Mato - Revista Científica de Pesquisa em Segurança Pública**, v. 17, n. 3, set./dez. 2017. Disponível

em: <http://revistacientifica.pm.mt.gov.br/ojs/index.php/semanal/article/view/382>. Acesso em: 13 out. 2018.

CRETELLA JÚNIOR, J. Polícia e Poder de Polícia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 162, p. 10-34, out./dez. 1985. ISSN: 2238-5177. Disponível em: <http://biblioteca.digital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44771/43467>. Acesso em: 13 out. 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004.

DERENUSSON, Fernando C; JABLONSKI, Bernardo. Sob fogo cruzado: o impacto do trabalho policial militar sobre a família do policial. **Aletheia**, n. 32, p. 22-37, 2010. ISSN 1413-0394.

DELUCHEY, Jean François Y. Os direitos humanos entre a polícia e a política. **Direito e Práxis - UERJ**, Rio de Janeiro, v. 08, n. 1, p. 196-228, 2017.

FARIA, Corrêa G. Faria. O que é o sistema único de segurança pública (SUSP)? **Politize!**, 30 out. 2018. Disponível em: <https://www.politize.com.br/susp-sistema-unico-de-seguranca-publica/#toggle-id-1>. Acesso em: 15 maio 2019.

FERNANDES, Alan. Vitimização policial: Análise das mortes violentas sofridas por integrantes da polícia militar do Estado de São Paulo (2013-2014). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 192-219, ago./set. 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Ampliação da competência da Polícia Federal. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4370, 19 jun. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/40180>. Acesso em: 3 maio 2019.

FRANÇA, Fábio Gomes de; DUARTE, Anderson. "Soldados não choram?": Reflexões sobre direitos humanos e vitimização policial militar. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP**, Marília, n. 19, 2017. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/view/7012/4498>. Acesso em: 8 abr. 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FBSP. Núcleo de Estudos em Organizações e Pessoas - NEOP/FGV. **Pesquisa de vitimização e percepção de riscos entre profissionais do sistema de segurança pública**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Vitimizacao-e-risco-2015-com-regionais.pdf>. Acesso em: 12 maio 2019.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

HOFFMANN, Henrique; FONTES, Eduardo. Sistema único de segurança pública é avanço, mas precisa sair do papel. **Consultor Jurídico**, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-set-25/academia-policia-sistema-unico-seguranca-publica-avanco-sair-papel>. Acesso em: 15 maio 2019.

JAIME, Silena. Breves reflexões sobre a política criminal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1155, 30 ago. 2006. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8860>. Acesso em: 10 out. 2018.

JORGE-BIROL, Alline Pedra. Políticas públicas de prevenção da violência e a prevenção vitimária. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 42, jun. 2007. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1802. Acesso em: 15 maio 2019.

LEITE, André Estima de Souza. A legalidade da atuação da Polícia Rodoviária Federal fora das rodovias federais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3534, 5 mar. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23877>. Acesso em: 1º maio 2019.

LIMA, Ben-Hur Pilotti Pereira de; CAMILO, Andryelle Vanessa Camilo. **Responsabilidade civil do Estado pela falta ou deficiência de segurança pública**. Orientador: Andryelle Vanessa Camilo Pomin. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Centro de Ensino Superior de Maringá, Maringá, 2012.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 1, p. 49-85, jan. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/59454/57846>. Acesso em: 3 fev. 2019.

LORDELO, João Paulo. **Noções gerais de direito e formação humanística**. Salvador: Juspodvm, 2017.

MARCHI, William Ricardo de Almeida. **A segurança pública como direito fundamental e a reorganização da polícia civil paulista**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário FIEO - Faculdades Integradas de Osasco - Unifieo, São Paulo, 2010.

MATO GROSSO (Brasil). Lei Complementar nº 555, de 29 de dezembro de 2014. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares do Estado de Mato Grosso. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso**, seção 1, p. 1, Cuiabá, MT, 8 de julho de 2015. Disponível em: <http://www.pm.mt.gov.br/documents/2459523/4959710/LEI+COMPLEMENTAR+N%C2%BA+555%2C+DE+29+DE+DEZEMBRO+DE+2014..pdf/aabe9978-2992-4ab2-bceb-704d133cff74>. Acesso em: 1º maio 2019.

MATTOS, Adherbal Meira. Reflexões sobre direitos humanos no plano mundial e no plano nacional. In: Congresso Internacional de Direito Comparado, 13., Rio de Janeiro, 25-27 set. 2016. **Anais [...]**. Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.idclb.com.br/revistas/31/revistas31%20\(7\).pdf](http://www.idclb.com.br/revistas/31/revistas31%20(7).pdf). Acesso em: 27 abr. 2019.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

MELO, Matheus Ayres. **A associação entre estresse e níveis pressóricos dos policiais militares de Porto Alegre**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Enfermagem) - Escola de Enfermagem, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; OLIVEIRA, Raquel Vasconcellos Carvalhaes de. Impacto das atividades profissionais na saúde física dos policiais civis e militares do Rio de Janeiro (RJ), Brasil). **Ciências & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 4, p. 2199-2209, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de; CONSTANTINO, Patrícia. Riscos percebidos e vitimização de policiais civis e militares na (in)segurança pública. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 2767-2779, 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2007001100024>. Acesso em: 14 abr. 2019.

MIRANDA, Dayse. **Diagnóstico e prevenção do comportamento suicida na polícia militar do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2017.

MONEZI, Giovanna; Henriques, Bruna. A segurança pública pelo âmbito constitucional. **JUS**, set. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/53397/a-seguranca-publica-pelo-ambito-constitucional>. Acesso em: 3 maio 2019.

MOURA, Ana Leticia Rufino da Silva *et al.* Segurança pública enquanto política pública. In: ornada Internacional de Políticas Públicas, 6., 2013. **Anais [...]**. São Luís, MA: Universidade Federal do Maranhão, 2013. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo9-poderviolenciaepoliticaspUBLICAS/segurancaPUBLICAenquantopoliticaPUBLICA.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

MOURA, Elisangela Santos de. O direito à saúde na Constituição Federal de 1988. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3730, 17 set. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25309>. Acesso em: 3 fev. 2019.

NEVES, Cícero Robson Coimbra; STREIFINGER, Marcelo. **Manual de direito penal militar**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Método, 2009.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Militar comentado**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

_____. **Direitos humanos versus segurança pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

_____. **Código penal comentado**. 17. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

OLIVEIRA, Wandrer Francisco de; BANDEIRA, Thiago Francisco Marchetti Nunes. **Morte de policiais**. Goiânia: Comando da Academia da Polícia Militar – CAPM, maio de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, 10 dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2018.

PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIL E POLÍTICOS. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 13 fev. 2019.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – PMERJ. **A guerra urbana não declarada no RJ e seus efeitos na PMERJ**. Disponível em: <http://www.pmerj.rj.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/A-Guerra-Urbana-do-RJ-e-seus-efeitos-na-PMERJ-1.pdf>. Acesso em: 11 maio 2019.

QUEIROLO, Rodrigo de Oliveira. **Análise panorâmica da aplicação dos direitos humanos como ferramenta de proteção ao policial militar**. Orientador: Wagner D'Angelis. 2013. Artigo científico (Pós-Graduação *Lato Sensu* – Especialização em Direito Militar Contemporâneo) – Núcleo de Pesquisa em Segurança Pública e Privada, Universidade Tuiuti do Paraná. Curitiba, 2013. Disponível em: <https://tcconline.utp.br/media/tcc/2016/01/ANALISE-PANORAMICA-DA-APLICACAO-DOS-DIREITOS-HUMANOS-COMO-FERRAMENTA-DE-PROTECAO-AO-POLICIAL-MILITAR.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SCHABBACH, Letícia Maria. 'Com a lei debaixo do braço': Direitos humanos, formação e trabalho policial. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 157-188, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/viewFile/7277/5857>. Acesso em: 5 abr. 2018.

SERRANO, Ana Silvia. A relação entre cidadania e segurança pública: implicações para a doutrina de polícia. **Revista Ordem Pública**, Santa Catarina, v. 3, n. 1, p. 106-120, 2010. Disponível em: <https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/viewFile/30/30>. Acesso em: 14 abr. 2018.

SILVA, Anderson M. de Castro e; SENTO-SÉ, João Trajano. A polícia e o espelho da sociedade. **Interseções**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 329-355, dez. 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/ojs/index.php/intersecoes/article/download/9522/7375>. Acesso em: 4 maio 2019.

SILVA, Gilberto. **Sucateamento deliberado das Polícias Civis**. Brasília: SINDPOL-DF. 8 mar. 2018. Disponível em: <https://www.sinpoldf.com.br/noticias/2018/03/sucateamento-deliberado-das-policias-civis.html>. Acesso em: 14 out. 2018.

SOARES, Luiz Eduardo; ROLIM, Marcos; RAMOS, Silvia. **A Consulta: O que pensam os profissionais da Segurança Pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/viewFile/7277/5857>. Acesso em: 8 abr. 2018.

SOUSA, Reginaldo Canuto de; MORAIS, Maria do Socorro Almeida. Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira. In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, 4., 2011. **Anais [...]**. São Luís, MA: Universidade Federal do Maranhão, 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/jornada_eixo_2011/poder_violencia_e_politicas_publicas/policia_e_sociedade_uma_analise_da_historia_da_seguranca_publica_brasileira.pdf. Acesso em: 7 out. 2018.

SOUZA, Adelson Joaquim de. Direito Fundamental à Segurança Pública. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. XVIII, n. 133, fev. 2015. Disponível em: http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15754. Acesso em: 3 maio 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR (Brasil). Recurso de Apelação: RE 000010292320157090009 MS. Relator: Carlos Augusto de Sousa, 15 de dezembro de 2016. **Diário da Justiça**, 7 fev. 2017. Disponível em: https://stm.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/469090277/apelacao-ap-1222220157090009-ms?ref=topic_feed. Acesso em: 13 maio 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU (Brasil). **Avaliação do programa sistema único de segurança pública / Tribunal de Contas da União**. Relator: aud. Lincoln

Magalhães da Rocha, Brasília: Secretaria de Fiscalização e Avaliações de Programas de Governo, TCU, 2005.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – Uerj. CANO, Ignácio (coord.); DUARTE, Thais Lemos; FERNANDES, Márcia Adriana de Oliveira; SILVA, Pedro Seixas da. Análise comparativa das legislações disciplinares das corporações de segurança pública: uma proposta de matriz de lei disciplinar para o Brasil. In: Figueiredo, Isabel Seixas de; Neme, Cristina; Lima, Cristiane do Socorro Loureiro (org.). **Pensando a segurança pública: Direitos Humanos**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), 2013. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Direitos-humanos.pdf. Acesso em: 18 fev. 2019.

VALLA, Wilson Odirley. **Polícia – Funções, atividades e características**. Paraná: Polícia Militar do Paraná. Disponível em: <http://www.pmpr.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=665>. Acesso em: 3 maio 2019.

ZANETIN, Gilberto Luiz Souza; OLIVEIRA, Eliane de Paula. **A importância do acompanhamento psicológico na atividade policial**. Goiânia: Comando da Academia da Polícia Militar – CAPM, 2018. Disponível em: https://acervodigital.ssp.go.gov.br/pmgo/bitstream/123456789/1064/1/189_Gilberto_Luiz_Souza_Zanetin_deposito_final_13447_1378365688.pdf. Acesso em: 13 maio 2019.

14 Super-representação dos Kaiowá e Guarani no Sistema Penitenciário: um pedaço da Austrália em Mato Grosso do Sul

Karla Mendes¹

Marco Antonio Delfino de Almeida²

14.1 INTRODUÇÃO

Em recente ofício remetido pelo responsável pela Polícia Militar na cidade de Caara-pó, foi comunicada a impossibilidade de patrulhamento das vias da TI Tey'e Kuê em face da ausência de “segurança” de agentes públicos. Ao lado da evidente contradição entre o motivo apontado por um dos detentores da atribuição constitucional, prevista em seu art. 144, para impedir a concretização fática do direito fundamental à segurança, verifica-se clara categorização dos povos indígenas como cidadãos de segunda classe. Tal alegação seria incabível em qualquer bairro de classe média em qualquer cidade brasileira. A alegação não é nova e sustentou a propositura de ações civis públicas para garantir o atendimento emergencial, via 190, aos povos indígenas.³

No entanto, junto ao exemplo discriminatório reside outro dado igualmente perturbador: o nível de encarceramento da população indígena. Como conciliar regiões escassamente cobertas pelo aparato policial com uma taxa de encarceramento que é, aproximadamente, o dobro da média nacional, três vezes a média mundial e se aproxima da média americana, reconhecidamente a maior do mundo?

1 Graduada em Jornalismo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Possui mestrado em jornalismo investigativo e de dados pela Universidade King's College, no Canadá. MBA em finanças pela Fundação Instituto de Administração (FIA), em São Paulo.

2 Procurador da República. Especialista em Direito Constitucional. Mestre em Antropologia Social pela UFGD e doutorando em História Indígena pela UFGD.

3 Nesse sentido cabe mencionar as decisões derivadas das Ações Civis Públicas nº 0001889-83.2012.403.6002 (1ª Vara Federal de Dourados da 2ª Subseção Judiciária de Mato Grosso do Sul) e nº 001641-08.2012.403.6006 (1ª Vara Federal de Naviraí da 6ª Subseção Judiciária de Mato Grosso do Sul). As decisões acarretaram a edição da Resolução Sejus/MS/nº 638 - de 26 de dezembro de 2012 cujos trechos destacamos:

“CONSIDERANDO a decisão de antecipação dos efeitos da tutela proferida em ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal, em tramite na 1ª Vara Federal de Dourados da 2ª Subseção Judiciária de Mato Grosso do Sul sob o nº 0001889-83.2012.403.6002, onde se determina que: “Diante de todo o exposto, concedo a antecipação dos efeitos da tutela para o fim de determinar ao réu, Estado de Mato Grosso do Sul, que passe a prestar, imediatamente, por intermédio de suas polícias Civil e Militar, atendimento emergencial aos indígenas, notadamente aqueles solicitados pelo telefone “190” e no interior das reservas indígenas, para apuração e repressão de delitos contra a vida, patrimônio e a integridade psicofísica. Em consequência suspendo os efeitos do ofício/PGE/GAB/817/2009, da lavra do Procurador-Geral do Estado e de quaisquer atos administrativos de lavra do réu, ou de seus agentes, os quais possam ser invocados como fundamentos pelas polícias para descumprimento da presente determinação. [...]”

Art. 2º Acolher à sugestão do Procurador-Geral do Estado e determinar que sejam efetuados o atendimento emergencial e apuração e repressão de delitos no interior das reservas indígenas em todo o Estado de Mato Grosso do Sul, **nos termos das citadas decisões judiciais, enquanto estas perdurarem.** (MATO GROSSO DO SUL. SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2012)

Dados do CNJ referentes a 2014 apontam que "De acordo com o Centro Internacional de Estudos Penitenciários, ligado à Universidade de Essex, no Reino Unido, a média mundial de encarceramento é de 144 presos para cada 100 mil habitantes. No Brasil, o número de presos sobe para 300." (CNJ, 2019). Dados mais recentes, de 2016, apontam uma ligeira elevação para 313 presos por cem mil habitantes (ALMEIDA; MARIANI; OSTETTI, 2019).

Em relação aos povos indígenas, a média alcança 520 presos por 100 mil habitantes. Em um cenário conservador (estimando-se uma população de 50 mil integrantes dos povos indígenas Kaiowá e Guarani) (AGEPEN/MS, 2019).

Esse dado se conecta com a Austrália mencionada no título. A taxa de encarceramento australiana dos aborígenes e nativos do Estreito de Torres é crescente. Dados de 2018 apontam que, apesar de representarem apenas 2% (dois por cento) da população australiana, estão super-representados com 28% (vinte e oito por cento) da população carcerária. A taxa de encarceramento alcança o estratosférico número de 2.481 detentos por 100 mil habitantes (AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS, 2019).

Voltando à realidade sul-mato-grossense, os dados têm mais um agravante: - a ausência/deficiência do policiamento, o que mascara ainda mais os dados. A consequente deficiência na investigação com prováveis, ou possíveis, falhas na colheita das provas periciais e testemunhais. Nesse ponto cabe tecer especiais considerações sobre o papel central das lideranças na produção da prova testemunhal. Apenas uma liderança da terra indígena Bororo apresenta um histórico de mais de cem participações como testemunha em infrações penais. Não é crível que esta tenha presenciado todos os ilícitos.

Um último e relevantíssimo ponto, conexo com o exposto anteriormente, reside no cenário de discriminação étnica apontado. Pelo menos duas decisões judiciais ordenaram o desaforamento do Júri da cidade de Dourados, em função do quadro intenso de racismo étnico detectado localmente (TRF3, 2009; 2016). As decisões, que serão abordadas em tópico específico, apontam a impossibilidade de esse quadro garantir a realização de um júri imparcial. A singularidade dos casos, réus ou autores não indígenas não retira a validade das premissas expostas. Como permitir, nesse cenário, que júris julguem indígenas na região?

Expostas essas considerações iniciais, o presente trabalho abordará aspectos relacionados ao contexto social e histórico em que está inserido o processo massivo de encarceramento, a contextualização das lideranças indígenas, especialmente da figura do capitão e, por fim, considerações sobre o efeito do racismo no sistema de justiça, especialmente do denominado "racismo inconsciente".

14.2 SITUAÇÃO ATUAL DOS INDÍGENAS ENCARCERADOS EM MATO GROSSO DO SUL

A primeira abordagem relevante sobre o tema ocorreu no *Relatório Situação dos Detentos Indígenas do Estado de Mato Grosso do Sul* (CTI, 2008). Em 2005 e 2006, a pedido do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), o CTI realizou o levantamento dos detentos indígenas nos estados de Roraima, Rondônia e Mato Grosso do Sul. Neste último estado, no ano de 2006, 119 indígenas encontravam-se em unidades prisionais, sendo que a maioria deles (68) estava na unidade prisional de Dourados (AGEPEN; DGPC, 2006). Para efeitos comparativos, em 2019, na unidade prisional de Dourados, havia 150 indígenas presos. Um crescimento de 120% em 13 anos (AGEPEN, 2019).

Interessante citar as conclusões do estudo de 2008 referentes às condições processuais que acarretaram as prisões indígenas:

Um aspecto relevante do diagnóstico é a constatação da pouca garantia dos direitos nos julgamentos das ações criminais. Detectaram-se ainda o descumprimento das garantias individuais na fase de execução penal, solapando direitos assegurados na legislação brasileira em geral e na legislação indigenista e, ainda, por Convenções e Declarações de caráter internacional, verificando-se, com isso, a violação dos direitos humanos. (CTI, 2008, p. 13)

Merecem destaque as observações do relatório em relação à produção de provas periciais e testemunhais:

As provas colhidas, durante o Inquérito Policial e durante o processo penal, são parciais ou insuficientes; os testemunhos oferecidos pela acusação, muitas vezes, não são contestados pelos advogados ad hoc e a defesa nem sempre produz as provas que seriam necessárias. Os próprios indígenas reconhecem a falta de defesa: “Cara lá que tem ano, passa ano e advogado nem vai lá [...]” (Parente de detento kaiowá na Penitenciária Máxima Harry Amorim Costa, em Dourados, Aldeia Bororó, Terra Indígena de Dourados, fita n. 05, p. 9.) (CTI, 2008, p. 30)

O diagnóstico de violação de garantias processuais, previstas na Constituição e nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, acarretou a edição de algumas recomendações. Citemos algumas:

- Criação de disciplina nos currículos das faculdades de direito que contemplem o Direito Indígena.
- Que as Universidades Públicas e Privadas fomentem estágios com atendimento às comunidades indígenas, envolvendo, preferencialmente, os acadêmicos indígenas.

- Necessidade da capacitação dos quadros administrativos regionais da Funai sobre os dispositivos contidos na Convenção 169 da OIT.
- Formação de equipes interdisciplinares com a presença de antropólogos que atuem na capacitação dos profissionais que trabalham em Delegacias de Polícia para um atendimento especializado aos indígenas.
- Capacitação dos profissionais que trabalham nos Juizados Especiais Criminais, Varas Criminais e Varas de Execução Penal sobre os direitos indígenas, ou seja, as regras constantes no Estatuto do Índio e na Convenção 169 da OIT. Contratação e/ou formação de especialistas em direito indígena nas Defensorias Públicas. (CTI, 2008, p. 51)

Passados treze anos, o relatório não teve seus dados atualizados. O presente artigo não teria o condão de promover a sua atualização, em face necessidade de mais dados de campo que permitam uma atualização precisa das informações ali contidas.

No entanto, é possível, à luz das informações colhidas, afirmar que houve avanços, mas insuficientes para assegurar a garantia plena dos direitos indígenas. Por exemplo, o Provimento nº 141, de 19 de agosto de 2016, dispõe sobre a presença obrigatória de intérpretes em atos legais nos quais membros de povos indígenas precisem se expressar verbalmente (MATO GROSSO DO SUL, 2016).

No entanto, entrevista realizada pela Thomson Reuters Foundation apontou que a acusação “disse que a maioria dos prisioneiros indígenas compreendem as acusações atribuídas a eles e que só utiliza um método diferenciado quando os réus não têm esse entendimento”. Na visão da acusação, o provimento não seria obrigatório e que “o tratamento diferenciado” seria usado apenas “para comunidades mais alheias à civilização” (MENDES, 2019, p. 1).

A resistência não é incomum, o domínio, muitas vezes precário, da língua portuguesa como segundo idioma pelos Kaiowá e Guarani é, não raras vezes, interpretado como competência linguística plena. Uma mera indagação poderia resolver esta dúvida: Qual o idioma o indígena utiliza no convívio doméstico, ou seja, no plano familiar. Caso seja o Kaiowá ou Guarani, desnecessário tecer maiores considerações sobre a necessidade de intérprete para a prática do referido ato processual.

Cenário diverso não é encontrado em relação aos laudos antropológicos: “A defensora pública Neyla Ferreira Mendes analisou os processos dos 131 indígenas presos na Penitenciária Estadual de Dourados - com capacidade para 2.400 detentos - e afirma que **nenhum deles tinha intérpretes nem laudo antropológico**, ambos exigidos por lei.” (MENDES, 2019, p. 1)

Por fim, as alegações de erros processuais e de deficiência na defesa técnica permanecem em 2019, conforme se depreende das seguintes transcrições das entrevistas colhidas pela Thomson Reuters Foundation (MENDES, 2019).

"Não tenho advogado... O dia que me chamaram na delegacia, eu fui de medo... (Falaram:) 'se você não assinar esse crime você vai apanhar'", disse ele, questionando a conduta da polícia.

"Eu não consegui entender o que estava escrito no papel. Não fui eu que cometi esse crime", disse Gomes, que está preso há dois anos.

[...]

Deilo Juca Pedro, de 42 anos, disse que cumpriu quase 11 anos de prisão por causa de acusações de assassinato feitas contra ele em 2007. Ele nega a autoria do crime.

"Mataram a minha sobrinha e como não acharam o autor do crime, me prenderam", disse o indígena Kaiowá. "Não tem vida aqui nesse lugar. É muito ruim." (MENDES, 2019, p. 1)

A Fundação Nacional do Índio (Funai) afirma que o cerceamento das garantias processuais dos indígenas encarcerados tem reflexo direto nas restrições a visitas.

Se o indígena não está nu e fala português o juiz considera que ele não é indígena... Ou afirma que é um indígena 'aculturado' e suspende todos os seus direitos específicos... É uma violação de direitos humanos... Além da condenação, eles sofrem mais nas prisões. É muito raro eles receberem visitas de seus familiares devido a dificuldades de transporte e falta de informação. (MENDES, 2019, p. 1).

14.3 ENCARCERAMENTO DOS POVOS INDÍGENAS EM MATO GROSSO DO SUL: CONTEXTO SOCIAL E HISTÓRICO

Uma leitura fotográfica do cenário de super-representação na população carcerária dos Kaiowá e Guarani apresenta claras limitações em um processo de investigação científica. Não há como dissociar o encarceramento como mero efeito colateral de um cenário de intensa violação de direitos humanos. Essa afirmação ganha especial destaque ao compararmos o processo de colonização australiano e o sul-mato-grossense. Há uma clara associação entre um cenário de massacres, escravidão, remoção forçada de territórios tradicionais, acesso deficiente a políticas públicas e encarceramento. O presente tópico visa à efetivação dessa abordagem.

O ciclo da erva-mate em Mato Grosso do Sul representou relevante importância econômica, e pode ser considerado, sob a perspectiva dos povos indígenas, exemplo do denominado colonialismo de exploração. A denominada colônia de exploração (*Pflan-*

zungskolonien) teria como objetivo “[...] a exportação de produtos primários para os países europeus. Geralmente, o número de europeus seria baixo, eles não se tornariam cidadãos locais e o uso de mão de obra da escravidão seria frequente (HEEREN *apud* MONASTERIO; EHRL, 2016, p. 11).

A erva-mate representou o principal produto de exportação entre o final do século XIX e início do século XX. A pujança econômica do setor é indissociavelmente atrelada à companhia Matte Laranjeira e esta, à proximidade com o estado brasileiro. O Decreto Imperial, de nº 8.799, de 9 de dezembro de 1882, concedeu à Thomaz Laranjeira vasta extensão de terras para a extração da erva-mate pelo período de dez anos. A pessoa jurídica responsável pela exploração seria a Companhia Matte Laranjeira. Em face de alterações societárias, o controle dos ervais passaria à Laranjeira, Mendes & Cia a partir de 1902 e, finalmente, para a empresa Matte Laranjeira S.A. a partir de 1916. (MAGALHÃES, 2013, p. 47-48). Por meio do Decreto nº 520, de 23 de junho de 1890, o arrendamento é ampliado, bem como obtido o monopólio na exploração da erva-mate. “[...] Através da Resolução nº 103, de 15/07/1895, ela obtém a maior área arrendada, tendo ultrapassado os 5.000.000 ha, tornando-se um dos maiores arrendamentos de terras devolutas do regime republicano em todo o Brasil para um grupo particular” (ARRUDA, 1986 *apud* FERREIRA, 2007, p. 31).

O tamanho e o monopólio da extração sobre a totalidade da área são alterados com a edição da Lei nº 725, de 24 de setembro de 1915. A legislação permitiu o arrendamento sobre um total de 1.440.000 hectares, mas igualmente lei liberou a venda de até dois lotes de 3.600 ha a terceiros (BRAND, 1997 *apud* FERREIRA, 2007, p. 32).⁴

Por intermédio da criação do território federal de Ponta Porã pelo Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, o arrendamento foi extinto. Após os termos dos contratos estatais, a companhia prosseguiu com as atividades ervateiras em propriedades particulares até ao ano de 1953, quando a Argentina proibiu as importações de erva-mate brasileira e paraguaia, por conta de uma superprodução de seus ervais (MAGALHÃES, 2013, p. 139).

Em 28 de outubro do mesmo ano, foi criada a Colônia Agrícola Nacional de Dourados, pelo Decreto-Lei nº 5.941. A área a ser demarcada não seria inferior a 300 mil hectares. Esse serviço seria realizado pela Divisão de Terras e Colonização do Departamento Nacional da Produção Vegetal do Ministério da Agricultura.

Com a criação do referido território, iniciou-se um novo modelo de colonização: O colonialismo de povoamento: O decreto-lei estabeleceu a “Chegada dos nossos contrários”.

4 O art. 31º dessa lei previa: A cada um dos ocupantes de terras de pastagens e de lavouras situadas dentro da área compreendida no contrato de arrendamento em vigor, será garantido dentro do prazo de dois anos, a contar de 27 de julho de 1916, a preferência para a aquisição de uma área nunca superior a dois lotes de três mil e seiscentos hectares cada um, ainda mesmo que dentro dessas terras existam pequenos ervais.

Couto Magalhães, integrante do Instituto Histórico Geográfico Brasileiro (IHGB), deu a fundamentação teórico-econômica para o processo de dominação colonial dos povos originários. Em artigo publicado na revista do IHGB, em 1876, denominado *Ensaio de Antropologia: região e raças selvagens*, Couto de Magalhães aborda tópicos que serão aprofundados em sua principal obra *O Selvagem: a utilização dos povos indígenas como elemento econômico para a colonização do interior do país*, em que aponta que a sua utilização, como mão de obra, nas indústrias pastoris e extrativas representaria claros benefícios econômicos à nação. A sua substituição pela mão de obra branca, por seu turno, acarretaria a “sua destruição” ou minimante a sua “degradação:

Se attendermos à circumstancia muito importante de que quasi todo o interior do Brasil é coberto de campos ; que os matos são raros, que o velho mundo necessita mais de carne do que de café ou de assucar, e que as industrias pastoris **são as que exigem menor número de braços, menor emprego de capitães, e maior extensão de terras, em comparação com outras industrias;** se considerarmos ainda, que só ellas quase que não necessitam de estradas para serem seus productos transportados à grandes distancias, **ver-se-há a immensa importancia que podem vir a ter os terrenos do interior do Brasil, desde que se' fomite com methodo este genero de industria.**

[...]

Supportará tanto mais facilmente a acção dos agentes atmosphericos, ou exhalações-teluricas - aquella raça que mais aclimada estiver à ellas.

[...]

a raça branca, que não goza da mesma immuidade, por isso mesmo que é raça peregrina, expondo-se a ellas, **entrega-se voluntariamente ou à uma causa de destruição, ou quando menos de degradação.**

[...]

As industrias extractivas do norte estão no mesmo caso, e só vivem e medram porque existe o tapuia, e já representam nas províncias do Para e Amazonas uma exportação de doze mil contos annuaes

[...]

Quem visita os seringaes da foz do Amazonas conhece logo à primeira vista, que é o tapuia' e não o branco que foi creado para aquella vida

[...]

O branco no meio das florestas, com os commodos de sua civilisação, é tão miseravel como o tapuia em nossas cidades com seu arco e flecha.

[...]

Desde porém que, seguindo o methodo razoavel e unico productivo de empregar o homem n'aquillo que está conforme com seus habitos, se tratar de applicar o selvagem ás industrias pastoris e extractivas, industrias estas a que está reservado um grande futuro, elle se ha de prestar a elas melhor do que qualquer das raças que habitam a America, como se está prestando. (MAGALHÃES, 1876, p. 99-105)

É possível afirmar, à luz dos documentos apresentados, que a proteção dos índios não representava um fim, mas um meio para obtenção do efeito econômico desejado: a utilização da mão de obra indígena no processo de colonização do interior do Brasil. Em um cenário de carência de recursos tecnológicos para exploração das áreas (por exemplo, a extração da erva-mate e derrubada de matas para implantação de pastagens), os índios representavam as “ferramentas vivas”. A localização topográfica do SPI na estrutura burocrática federal (vinculada ao Ministério da Agricultura, durante a maior parte do período de sua existência) não permite uma conclusão em outra direção.

Nesse vetor, temos o Decreto-Lei nº 1.736/1939, que subordinou o SPI ao Ministério da Agricultura. A redação legal não deixa dúvidas em relação ao desiderato estatal: “[...] de orientar **e interessar os indígenas no cultivo do solo, para que se tornem úteis ao país e possam colaborar com as populações civilizadas que se dedicam às atividades agrícolas**” (BRASIL, 1939).

Para que atuassem como “ferramentas vivas” a serviço do processo de colonização, a categoria jurídica era irrelevante: índios ou paraguaios. Essa assertiva pode ser verificada no exemplo da companhia ervateira Matte Laranjeira. Até meados do século XX, a empresa era a maior contratadora de mão de obra da parte sul do então estado de Mato Grosso. A medida visava afastar dois problemas: a contratação de mão de obra indígena e o conseqüente arrendamento de suas terras.

No final do século XIX e início do século XX, Mato Grosso possui uma população extremamente rarefeita, não oferecendo o contingente de mão de obra necessário para o trabalho nos ervais, ou mesmo formas ágeis para atraí-lo de outras regiões do Brasil, devido à carência de vias de comunicação e de transporte (BIANCHINI, 2000, p. 172).

Entre os historiadores há um consenso sobre a origem paraguaia da quase totalidade dos trabalhadores da Matte Laranjeira, o que, segundo Bianchini, é confirmado pela leitura dos documentos da empresa, entre os quais se destacam as correspondências internas demonstrando a preocupação dos seus dirigentes com a Lei de Nacionalização do Trabalho (BIANCHINI, 2000, p. 175-176).

[...] o argumento da mão de obra paraguaia soa mais como uma manobra da Cia Matte, para não expor o uso da mão e obra kaiowa em seus ervais. Pois, ao caracterizar seus mineiros como paraguaios, a Cia Matte se coloca à margem de duas questões controversas e legalmente inviáveis: o emprego da mão de obra indígena e o arrendamento de suas terras. (VIETTA, 2007, p. 62, grifos nossos)

Wolfe (2006) aponta interessantes diferenciações no tratamento racial dos negros e dos indígenas, especialmente nos EUA. Em sua visão, os negros americanos tiveram um conceito diferente de raça (regra de uma gota de sangue, *one drop rule*) em face da utilização econômica. Quanto maior o número de negros, maior o número de escravos

e, consequentemente, da vantagem econômica dos proprietários. Os povos indígenas, de forma diversa, impediam a plena fruição de riqueza pelos colonizadores. Quanto menor o seu número, quanto mais invisibilizados ou descategorizados fossem, mais fácil seria o acesso à terra. Nos EUA, a estratégia utilizada foi a denegação de direitos aos denominados "índios misturados" (OLIVEIRA, 1998). Há a indissociabilidade entre um determinado povo indígena e seu território. Há a possibilidade de rompimento desse vínculo pela remoção, igualmente realizada, tanto nos EUA como no Brasil. Porém, há igualmente, no Brasil, o recurso de denegação de existência dos povos indígenas.

Eduardo Galvão citado por Oliveira (1998) nos traz os exemplos dos índios do Nordeste e da sua mestiçagem: "A maior parte vive integrada no meio regional, registrando-se considerável mesclagem e perda dos elementos tradicionais, inclusive a língua". A clara consequência da "mestiçagem" é a perda do acesso legal aos territórios tradicionais. Como exposto igualmente por Oliveira (1998), a "mistura" acarretava a desmobilização do processo de identificação e delimitação de terras indígenas, reduzidas ao mínimo na região: "Mesmo nessas poucas e pontuais intervenções, o órgão indigenista tinha de justificar para si mesmo e para os poderes estaduais que o objeto de sua atuação era efetivamente composto por "índios", e não por meros "remanescentes".

14.4 DE DONO A TRANSGRESSOR

El colonialismo es una persona que llega desamparada, porque el migrante europeo llega a América desamparado y que pide que por favor le deje entrar en la casa. Y el dueño de la casa le deja entrar porque está lloviendo, porque está haciendo mal tiempo, le deja estar una noche en su casa. Y después este señor que llegó convence al dueño de la casa que como ellos son muchos y los otros son pocos, es decir, el dueño de la casa es un viejito y una viejita, que por qué no le cede una parte de la casa. Y ellos [los viejitos] se quedan con sólo una habitación. Y después, de esta habitación los pasan a la cocina. Y después, de la cocina los pasan al fondo del quintal. Y después, llega la segunda generación de estos migrantes pobres y se preguntan qué hace este señor en el fondo del quintal, de dónde vino. No se pregunta de dónde vino él [el migrante colonizador] ¡De dónde vino él! Porque este señor que está en el fondo del quintal, es el dueño de la casa entera. (MELIA, 2012, p. 7-8)

A civilização é como o sol brilhante
Que sae do berço em flor das rosas do levante
E, vai sempre para o oeste, o zênite atingir
A marcha para o oeste, é marcha para a altura,
É marcha para o azul, para onde mais fulgura
O progresso a irradiar na glória do porvir
[...]
E mostraram ao mundo, em fantástica luz,

As lendárias regiões, onde brotam os rios,
E erram em solo de ouro os tapuias bravios
[...]
Foi marcha também dos novéis pioneiros,
A marcha de Rondon e dos seus companheiros,
Devassando a soidão dos broncos penetrais;
Marcha da nossa história, ela parte do oceano,
Para a interlândia imensa, no novo éden arcano
Em que Deus requintou os seus dons aos mortais. (CORRÊA, 1940, p. 15-16)

O colonialismo de povoamento tem o poder transmutador da realidade: o dono torna-se um desconhecido, um “mero ocupante da casa dos fundos”, na brilhante (e, ao mesmo tempo, dura) metáfora de Meliá. Ou, não raras vezes, torna-se o transgressor, o que não respeita os limites, o que não respeita as cercas erigidas, contra a sua vontade, sobre aquilo que já foi seu.

O poema “Marcha para o Oeste”, dedicado a Getúlio Vargas, sintetiza o projeto civilizatório: Levar o sol brilhante da civilização **“para a solidão dos broncos penetrais onde erram em solo de ouro os tapuias bravios”** (CORRÊA, 1940, p. 15-16). O arroubo poético foi ecoado no discurso estatal. Em discurso realizado em 1939, em São Paulo, Getúlio Vargas proferiu “Caminhamos para a unidade, marchamos para o centro, não pela força de preconceitos doutrinários, mas pelo fatalismo da nossa definição racial”. Em 1940, em novo discurso realizado em Manaus, Getúlio aponta que a marcha para o Oeste era “o reatamento da campanha dos construtores da nacionalidade dos bandeirantes e sertanistas”. Em sua visão, era necessário eliminar “os vazios demográficos” e coincidir as fronteiras econômicas com as fronteiras políticas (VARGAS apud LENHARO, 1986, p. 56).

Neste ponto cabe rememorar a posição do SPI na estrutura organizacional do Poder Executivo. O Decreto-Lei nº 1736/1939 subordinou o SPI ao Ministério da Agricultura e não deixa dúvidas em relação ao desiderato estatal: “[...] de orientar **e interessar os indígenas no cultivo do solo, para que se tornem úteis ao país e possam colaborar com as populações civilizadas que se dedicam às atividades agrícolas**” (BRASIL, 1939). Claramente, estava estabelecido o papel das populações indígenas: trabalhadores que deveriam colaborar com “as populações civilizadas”. Em caso de conflito, entre a Divisão de Terras e o SPI, estava estabelecida a chave para a solução conforme verificamos deste trecho de um ofício da administradora da Colônia Agrícola Nacional de Dourados (Cand), de agosto de 1942 “Acredito que v.s. deve saber, que tanto o Serviço dos Índios, como a Colônia Agrícola Nacional de Dourados, são dependências do Ministério da Agricultura, e nenhum diretor pode tomar qualquer medida drástica, sem autorização ministerial” (BRAND, 1998, p. 84).

Caso as soluções administrativas não fossem suficientes, restava a punição nos termos Regulamento do SPI, conforme redação da alínea e do art. 9º do Decreto nº 10.652, de 16 de outubro de 1942, por ser considerado prejudicial “a que pertencer, ou, mesmo, às populações vizinhas, indígenas ou civilizadas”

e) propor ao diretor, mediante requisição do Chefe de Inspetoria **competente, o recolhimento à colônia disciplinar, ou na sua falta ao posto Indígena** designado pelo diretor, e pelo tempo que este determinar nunca excedente a 5 anos, de Índio que por infração ou mau procedimento, agindo com discernimento, fôr considerado prejudicial à comunidade indígena **a que pertencer, ou, mesmo, às populações vizinhas, indígenas ou civilizadas.** (BRASIL, 1942)

Um exemplo nos é trazido em um episódio datado de 23 de setembro de 1944. Em correspondência endereçada ao chefe da Inspetoria Regional do SPI em Campo Grande, Francisco Horta Barbosa, o chefe de Posto da Terra Indígena de Dourados, Acácio de Arruda, narra a prisão de indígenas em decorrência de conflitos com a Cand:

[...] recebendo eu do senhor Ilderberto Silva, técnico agrícola da colônia federal, uma parte por escrito contra o índio Pedro Henrique, esta em dia de ontem 22 do corrente mês, resolvi **mandar o Capitão João Fernandes, filho do ex Capitão Joaquim [...]** frente de 12 homens em arma visto que tal índio ser muito mau elemento, dei ordem para que o trouxessem preso e também todas as armas que fosse encontradas, que fizessem comparecer neste posto os índios que estivessem junto do dito Pedro Henrique e esta força partiu no mesmo dia 22 pernitando no acampamento do Henrique com todos os índios ali existentes detidos até o dia seguinte. Hoje às 3h00 da tarde **veio a este posto o Capitão Alvaro Rodrigues com expressão um tanto rude conforme vos telegrafei na mesma hora a tarde, chegou a força trazendo 22 índios inclusive o Pedro Henrique** duas carabinas 44 um revólver 38 que este conseguiu com o delegado de entre rios um porte de arma e também uma garrucha 44 como já fosse tarde deixei todas as providências para o dia seguinte dia 24. Às 7h00 da noite regressou a este posto o dito capitão Alvaro Rodrigues com o fim de saber o resultado da questão, ficando um tanto desapaixionado visto os índios negarem dita forja então tanto ele como seus engenheiros ficaram muito amáveis e eu solicitei-lhes providência muita enérgica para provar a culpa dos índios e o que se prontificaram em tratar. Há um roubo de uma espingarda feito pelo índio Pedro Henrique a poucos dias e eu irei tratar com energia até aparecer dita arma. **Este índio arvorou-se capitão dos índios que estariam no laranja azeda e não deixa os outros virem para o posto a pretexto de ter ele conseguido com vossa senhoria aqueles terrenos e os outros estavam crendo nele.** Amanhã irei fazer um inquérito bem feito para averiguar este negócio. Penso em que este índio não deve ficar entre seus patrícios visto ser tão péssimo elemento, é perito ladrão e homicida, **é enfim um perigo seria ótimo que fosse transferido deste posto para o outro bem longe** (BRASIL, 2014a)

O caso é ilustrativo de um padrão inerente ao colonialismo de povoamento. Wolfe (2006, p. 388) aponta que, para se colocar no caminho do colonizador, basta ao indígena permanecer em casa. O principal motivo para a eliminação do indígena não é raça ou religião ou grau de civilização, mas simplesmente acesso ao território. Território é o elemento específico e irredutível do colonialismo de povoamento.

Considerada essa lógica como premissa, a leitura da carta se torna mais clara: a) a utilização do aparato policial estatal para prender pessoas que “insistem” em permanecer no caminho dos colonizadores; b) entendemos igualmente a indignação do representante da colonizadora na demora de resolução da questão e de seu “incômodo” em ter que justificar de forma mais evidente o real motivo da “parte” efetuada em relação à liderança indígena; c) entendemos, igualmente, a indignação do chefe de posto na resistência dos indígenas ao processo de remoção forçada dos territórios tradicionais para a reserva e, finalmente, d) entendemos como o aparelho repressor colonial funciona quando “pessoas perigosas” são encontradas com a consequente punição por meio de prisão, ou, no caso em tela, remoção para um lugar distante.

A Cand produziu ao lado do “sucesso” na política de povoamento e de estímulo à produção agrícola uma massa de deslocados internos, fruto das remoções forçadas. De forma sucinta, podemos assemelhar o deslocado interno ao refugiado. As diferenças são basicamente duas: O fluxo migratório/deslocamento ocorre para fora dos limites do Estado Nacional, e há um arcabouço jurídico internacional protetivo da condição de refugiado, o que ainda não ocorre com o deslocado interno. O antropólogo Paul Little apresenta interessante exemplificação sobre o tema:

[...] grupo compreende as vítimas de deslocamentos diretos e forçados. O maior exemplo disso, e talvez o mais brutal, na história humana foram a captura e o transporte de vinte milhões de africanos negros no comércio transatlântico de escravos nos séculos XVI a XI. Numa escala menor, mas igualmente trágica, foi a “Trilha das Lágrimas”, onde os índios Cherokee foram em massa desterrados à força de suas terras no Estado norte-americano da Geórgia, para serem levados contra vontade para o Estado árido de Oklahoma, num processo que matou três quartos desse povo. (LITTLE, 1994, p. 8-9)

Como exposto, a ausência de estatuto jurídico alcança igualmente a univocidade do estabelecimento de definições para o conceito de deslocado interno. Filiamo-nos ao conceito exposto no relatório de pesquisa do Comitê Norueguês para Refugiados que estabeleceu como deslocados internos os derivados da “[...] A longa política (implementada por décadas) de alterar a composição demográfica de uma determinada região pela retirada ou expulsão de populações indígenas consideradas indesejáveis com sua consequente substituição por outras populações” (GLOBAL IDP, 2002, p. 6).

14.5 INDIRECT RULE E O “CAPITÃO”: A INTERAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA COM AS LIDERANÇAS INDÍGENAS

A ausência/deficiência do policiamento ostensivo, já exposto, especialmente do denominado policiamento comunitário (ou de aproximação), acarreta clara dificuldade no processo investigativo: a obtenção de fontes independentes. Ainda que exista uma eventual multiplicidade de testemunhas, há uma evidente intermediação da sua localização/identificação por intermédio do capitão. Apenas uma liderança da terra indígena Bororo apresenta histórico de mais de cem participações como testemunha em infrações penais. Não é crível que esta tenha presenciado todos os ilícitos. Os números igualmente podem indiciar algo mais grave, a substituição da lavratura das ocorrências por agentes privados. Neste ponto cabe esclarecer que não se trata de eventual crítica ao reconhecimento autonomia dos povos indígenas e da consequente possibilidade do convívio de diversas ordens jurídicas, o denominado Pluralismo Jurídico. O problema residiria no caráter híbrido: a utilização de estruturas supostamente tradicionais para efetuação do trabalho investigativo (e, não raras vezes, de repressão policial) e do aparelho judiciário estatal para aplicação das sanções. Examinemos alguns exemplos:

O relato do policial Alessandro Silva Ferreira no auto de prisão em flagrante confirma que a polícia foi chamada pela liderança indígena e que ao chegar no local o réu tinha se escondido num matagal com a vítima, o barraco estava cheio de sangue, e só no dia seguinte conseguiram localizar a vítima e o réu, e a vítima estava bastante lesionada, debilitada e com ferimentos graves, tendo ficado toda aquela noite sem socorro médico, estando bastante debilitada. (TJ-MS. Apelação - 1ª Câmara Criminal, 2018)

De pontuar, aliás, que a testemunha Ivan Cleber de Souza, que exerce a função de liderança na aldeia, em juízo revelou que, ao comparecer à residência de Cleisson, na busca de responsáveis pelo assassinato ocorrido, espantou-se ao saber que a vítima havia entrado em óbito (O119"), depreendendo-se não ter havido pacto anterior visando ceifar a vida da vítima, movidos por razões de somenos importância, ou seja, o noticiado enfrentamento físico. (TJ-MS. Apelação - 3ª Câmara Criminal, 2019)

É líder da Aldeia Rancho Jacaré e que recebeu a notícia de que havia um homem morto com várias facadas próximo à quadra de esportes da aldeia. Fez contato com os Investigadores de Polícia de Laguna Carapã que chegou ao local para investigar o crime. A perícia de Dourados também se fez presente no local. Que o corpo de Ranulfo estava estendido ao solo com diversas facadas na região do abdômen, peitoral, pescoço, face além de uma facada nas costas. Que auxiliou a equipe de investigadores na tradução com os habitantes da aldeia, sendo que, em entrevista a autoria Malquia relatou que na madrugada estava (Malquia, Cleide, Rubens, Silvio, e Cláudio) bebendo pinga e em dado momento resolveram roubar a vítima fatal, sendo que Malquia e Cleide foram até a casa de Ranulfo dizendo que queriam

fumar e o convidaram pra ir até a quadra juntamente com elas e que chegando à quadra incitaram uma briga e perceberam que a vítima fatal estava portando uma faca. (TJ-MS. Apelação - 3ª Câmara Criminal, 2018).

Nota-se, ademais, dos relatos apresentados em juízo por Linda Jucá, Vilmar Martins, da liderança da aldeia, e Silvio Deleão Machado, presidente do conselho da aldeia, a unanimidade em afirmarem que Elinho e seus familiares **nunca se envolveram em brigas, confusões ou crimes na aldeia, sendo que não possuem histórico de qualquer transgressão.** (TJ-MS. Apelação - 3ª Câmara Criminal, 2017)

O hibridismo não acarretaria maiores problemas se houvesse o atendimento de dois pontos: a) o pleno conhecimento das lideranças e, conseqüentemente, da sua rede de parentesco e das rivalidades locais, o que preveniria o controle de eventuais conflitos de interesses no auxílio à apuração/indicação de testemunhas; e b) o conhecimento de suas limitações, especialmente em comunidades densamente povoadas, como a TI Dourados, com aproximadamente 15 mil pessoas, e da TI Amambai, com aproximadamente 10 mil pessoas. Não é crível que exista uma onisciência de todos os fatos que ocorram em comunidades com porte de cidades.

Um elemento adicional a trazer dificuldades ao processo, já complicado, decorrente do hibridismo é o próprio desconhecimento, pela sociedade envolvente, do processo de escolha das lideranças e de como o estado atuou para a implementação de sua atual configuração.

O processo de interferência na escolha de lideranças para as comunidades Kaiowá e Guarani de forma incipiente pode ser reportado ao final do século XIX, conforme pode ser deduzido do seguinte trecho da obra de Nimuendaju.

Antigamente os Guarani não reconheciam outro líder que o pajé-principal. Mas, quando passaram a se relacionar com as autoridades brasileiras, estas - 'que jamais haviam levado em consideração os costumes e necessidades destes bugres' - nomearam principais todos aqueles que prometiam usar essa autoridade da melhor forma possível em favor dos que os nomearam. Qualquer delegadinho das localidades vizinhas julgava-se no direito de influir de maneira civilizada sobre os 'bugres', nomeando ou destituindo chefes. As coisas pioravam, no entanto, quando alguns do bando conseguiam fazer uma viagem até o presidente do estado ou mesmo da federação. [...]. Àqueles pretendentes, contudo, o Governo conferia uniforme e patente de capitão, presenteando-os generosamente; tampouco faltavam recomendações de manter a autoridade conferida perante os companheiros de tribo. Pode-se imaginar as conseqüências: uma parte do bando se mantém fiel a seu líder tradicional e declara hostilidade aberta ao pretendente; uma outra submete-se a ele por medo ao Governo [...]. (NIMUENDAJU, [1914] 1987, p. 75)

No início do século XX, após a criação do SPI, o processo de implantação da *Indirect Rule* nas comunidades Kaiowá e Guaraní passa a ocorrer de forma burocratizada com a criação das reservas indígenas e a consequente designação do capitão pelos chefes de Postos Indígenas.⁵ Ressalte-se que a instituição do capitão subverteu a lógica sociopolítica tradicional desses grupos, uma vez que a imposição da força e a escolha externa substituíram um poder tradicionalmente descentralizado.

O poder das lideranças tradicionais se fundamentava em três elementos complementares: “[...] sua capacidade de falar, convencer e construir consensos internos (sua fala só tinha força enquanto manifestação deste consenso construído), tamanho de sua família extensa (parentes) e sua generosidade”. Referindo-se ao período colonial, Susnik (1979-1980) aponta para a existência de lideranças tradicionais tanto no âmbito das famílias extensas, as *te’yí*, cujos líderes eram os *tuvicha*, quanto no *tekoha*,⁶ em que os líderes tinham maior prestígio e influência, sendo chamados de *tuvicha ruvicha* – equivalente a líder do *tekoha*. Percebe-se que as lideranças tradicionais eram reconhecidas fundamentalmente por seus laços de parentesco e pela capacidade de construir consensos de forma pacífica, por isso a boa desenvoltura na fala era e é tão importante.

Atualmente, a liderança tradicional também é denominada como “cacique”, conforme expõe o indígena Gonçalves, citado por Brand (2001, p. 71): “o cacique mesmo que mandava ali [...]. Naquela época não existia também esse chefe de posto, não existia o lugar, o lugar do capitão, era o cacique mesmo”.

A criação da figura do capitão nas reservas indígenas do atual Mato Grosso do Sul remonta aos primeiros anos de atividade do Serviço de Proteção Indígena (SPI), órgão indigenista oficial na época, criado em 1910. No caso da Reserva de Caarapó, por exemplo, o primeiro capitão foi nomeado em 1920 (BRAND, 2001). O papel desse personagem está potencialmente carregado de conflitos e ambivalências, pois para se manter no poder ele tem de atender a pressões e a demandas vindas simultaneamente de duas direções: dos seus parentes e da comunidade indígena de abrangência da “sua administração” e da administração estatal, que exerce por meio dele o que vem a ser chamado na antropologia da política de “governo indireto”.

A substituição da liderança tradicional pela estrutura colonial era efetivada a partir da discricionariedade de escolha por parte do representante do SPI, sem qualquer respeito aos processos próprios de organização. Ponto interessante é que o processo de

5 Unidade descentralizada na estrutura organizacional do SPI, responsável pela relação direta com os indígenas residentes em Reservas Indígenas.

6 A definição do conceito de *tekoha* é tema de caloroso debate no campo da etnologia e da história indígena (ver: CAVALCANTE, 2013, p. 75-84). Em síntese, considero-a como uma categoria que expressa um dos níveis da organização social Kaiowá e Guaraní que engloba algumas famílias extensas unidas por forte aliança política e religiosa. Além disso, o termo é utilizado para se referir ao espaço territorial onde tais relações sociais se desenvolvem no plano histórico.

seleção não obedecia aos critérios antropológicos relatados por Malinowski com a consequente exacerbação dos conflitos internos e a seguida erupção da violência, semelhante ao exposto por Barnes (1960). É o que podemos observar da seguinte transcrição ao responder a crítica apresentada pelo jornal *O Democrata*, periódico que circulava na cidade de Campo Grande sobre o processo de seleção do capitão:

Em 22 de novembro de 1955.

Ao Sr. Encarregado do P.I. Francisco Horta

[...]

Com referência ao artigo publicado no Jornal "O Democrata" esta chefia não tomou conhecimento por ser sem fundamento e descabido, por isso nada vos mandou dizer. A eleição entre os índios para escolherem seus chefes, é um caso rotineiro e da competência dos Agentes Encarregados dos Postos. Todavia observa-se que tal medida, bem intencionada como é, traz alguns inconvenientes, que é de ensinar política entre os índios, e nesse Posto com o agravante da infiltração comunista, que só trará encomodo (sic) e aborrecimentos, no entanto, a autoridade do Posto é o Encarregado do mesmo, que agirá como julgar para resolver os problemas da sua administração, e só as autoridades do Serviço compete intervir e não correspondente de Jornal fazer censura, de atos relacionados com índios.

Referente a chefia dos índios, si (sic) bem que os nossos Regimentos e Regulamentos não tratem dessa parte, porem, o que melhor resultado tem dado é o Encarregado do Posto que **deverá observar qual o índio mais respeitado ou respeitável dentre os demais, e designar para chefe dos mesmos, e manda ele escolher seus auxiliares: um para substituto e mais uns 2 ou 3 que feito assim comunica a Chefia e esta expedirá Portarias dessas designações, ficando, assim organizada a Policia Indigena do Posto, a quem fica a cargo resolver os casos entre os índios.** (BRASIL, 2014b, grifos nossos).

Mesmo na contemporaneidade, após a Constituição de 1988, que formalmente derrubou o poder tutelar, as questões relacionadas à capitania seguem gerando contendas. Citamos, por exemplo, as disputas violentas ocorridas em nas Terras Indígenas Limão Verde (2005) e Porto Lindo (2006), casos analisados por Tonico Benites (2009). Esse autor também tece considerações sobre dois temas relevantes associados à violência. O primeiro se refere à prática de atos de violência pelo capitão (corolário da necessária utilização da força para promoção da obediência) (BARNES, 1960). O segundo, é a utilização de "fofocas" para mediante agressões fictícias (ou mesmo reais) reclamar perante os órgãos estatais para a troca do capitão (com a provável assunção de grupo ligado ao denunciante).

Ele pode também estabelecer uma aliança com políticos municipais, estaduais e federais. Além disso, o capitão atualmente tem acesso direto ao organismo civil, militar e federal, contando com a força policial para manter a "ordem" nas aldeias. Assim ele se sobrepõe aos seus adversários políticos.

Diante disso, as famílias não representadas pelo capitão, às vezes, fazem manifestações e fofocas contra ele, pedem com frequência por meio de documentos escritos a sua exoneração e reivindicam aos agentes indigenistas novas eleições. As famílias adversárias fazem também manifestações em grupo contra os atos de violência e prisões comandadas pelos capitães (BENITES, 2009, p. 90). Na linha traçada por Malinowski (1945, p. 147), a imposição da *indirect rule* visava promover uma “[...] uma liderança local devotada, dependente, controlada, mas poderosa, rica e satisfeita”.

14.6 RACISMO NOS JULGAMENTOS: O NECESSÁRIO ENFRENTAMENTO DO TEMA

O Mecanismo de Especialistas da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os Direitos dos Povos Indígenas reconhece que “é forte a discriminação contra os indígenas nas prisões brasileiras” e que há um “racismo institucional em todos os níveis em relação aos povos indígenas, tanto que o tema é pouco discutido, está invisibilizado” (MENDES, 2019).

Não há dúvidas sobre a onipresença do racismo, especialmente em relação aos povos indígenas na sociedade sul-mato-grossense. Surge a óbvia pergunta: O racismo é portátil? Pode ser guardado em um escaninho na entrada dos fóruns criminais? Ou seja, ao lado das controláveis violações de garantias processuais (direito ao intérprete, ao laudo antropológico, ao contraditório) reside uma mais complexa: o direito ao efetivo processo legal, a um efetivo julgamento justo. A obtenção desse resultado passa, necessariamente, pelo estabelecimento de balizas que permitam a minimização dos efeitos do racismo nos resultados dos julgamentos.

A Constituição estabelece a plenitude da defesa nos julgamentos do júri. É sabido e consabido que a plenitude de defesa assegura maior garantia processual ao réu, compatível com o julgamento por juízes leigos e, obviamente, incompatível com juízes leigos racistas. Reafirmamos que não se trata de mera ilação, mas verdadeiro truismo na sociedade local, devidamente referendada em decisões judiciais. Citemos as decisões sobre desaforamento trazidas no início do presente artigo:

A moção de protesto da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, em 2003, contra as invasões de propriedades particulares pelas comunidades indígenas (doc. 15 e 16 – fls. 581/587), e as diversas matérias na imprensa sul-matogrossense, nas quais se divulgam conceitos desfavoráveis aos indígenas em geral (doc. 17 a 21), juntadas pelo Ministério Público Federal, bem demonstram as pré-noções desfavoráveis aos índios dissipadas nos locais e regionais não-índios. Por sua vez, o arrolamento do jornalista Osmar Santos, autor de matérias a respeito, como testemunha dos réus para depor perante o Tribunal do Júri, naquela ação penal nº 2003.60.02.000374-2 (doc. 22 – fls. 603/605), evidencia que essas pré-noções desfavoráveis dissipadas entre os locais e regionais não-índios interferirão, de maneira

substanciosa, no julgamento dos fatos pelo corpo de jurados, composto por não-índios, como bem registrado na conclusão da Nota Técnica.

[...]

Em casos que tais, onde a transcendência do crime - **envolvendo conflito latente da comunidade de índios e não-índios** - aliada a sua repercussão regional, nacional e internacional, a jurisprudência tem entendido que, em decorrência da análise do caso concreto, poderá ser o julgamento desaforado para Foro não contíguo, onde poderão ser observadas todas as garantias que revestem o julgamento. **Existente dúvida fundada sobre a imparcialidade do júri a justificar o desaforamento, o critério da proximidade deve nortear a decisão do tribunal.**

Constatada a existência de fatos contrários à realização do júri nas comarcas vizinhas, cumpre proceder ao deslocamento para aquela que, embora não seja a mais próxima ao distrito da culpa, é a mais categorizada para assegurar a almejada intangibilidade do julgamento. (TRF3, 2009).

A tensão atual e a extensão do conflito na região vem também comprovada pelas matérias jornalísticas nacionais e internacionais colacionadas pela Procuradoria Federal às fls. 19/45, e a "paixão" com que o tema é tratado também vem muito bem demonstrada pelas declarações do assistente de acusação ao se referir ao laudo pericial antropológico de "fajuto", ou fornecer declarações à imprensa regional contrárias ao desaforamento, **ao argumento de que a população de São Paulo não sabe que o "índio fuma crack, que índio rouba, que índio estupra criança de 9 anos"** (fls. 52/54). [...]

Visto por este ângulo, neste feito, com muito mais razão, faz-se necessário a mesma medida, vez que os indígenas, nos autos de nº 0001109-22.2007.403.6002, são réus, e as vítimas, policiais civis.

Vale ressaltar que a dúvida sobre a imparcialidade do júri a justificar o desaforamento são também os entendimentos do Ministério Público Federal e do Juiz natural da causa.

Dessa forma, o conflito pulsante entre índios e não índios no Estado do Mato Grosso do Sul, acirrado pelos fundamentos étnicos, históricos, culturais, econômicos e etc. **de ambos os lados**, somado à sua repercussão regional, nacional e internacional, permitem e muito bem justificam que o julgamento seja desaforado para Foro não contíguo, onde poderão ser asseguradas todas as garantias necessárias para desejada intangibilidade do julgamento. (TRF3, 2016)

Como elementos de suporte para a busca de soluções para o enfrentamento do tema, utilizaremos a experiência americana em relação aos efeitos do racismo, em especial dos estereótipos raciais, nos julgamentos de réus negros. Neste ponto, de forma ainda que aparentemente contraditória, a maior ameaça ao julgamento justo não é a pessoa manifestamente racista, mas aquela que não se considera. Albert Memmi traz interessante reflexão sobre o tema ao abordar o "colonizador de boa vontade", supostamente menos apegado aos valores metropolitanos:

No início, comeu o cuscuz por curiosidade, agora o prova de vez em quando por educação: “Empanturra, embrutece e não alimenta, é empanzinador”, diz ele bem-humoradamente. Ou, se gosta do cuscuz, não pode suportar esta “música de feira” que o agarra e o atordoia quando passa diante de um café; “Por que tão alto? Como é que eles fazem para se ouvir?” Ele sofre com esse cheiro de gordura velha de carneiro que empesteia a casa desde o desvão da escada, onde mora o vigia colonizado. Muitos traços do colonizado o chocam ou o irritam; ele tem repulsas que não consegue ocultar e que manifesta por meio de observações que lembram curiosamente as do colonialista. (MEMMI, 2007, p. 61)

Como complemento, Memmi traça importantes observações sobre o processo nocivo de construção de estereótipos associados ao racismo. Estereótipos estes associados por racistas e, supostamente não racistas, a determinado grupo:

Consideremos, nesse retrato-acusação, o traço da preguiça. Ele parece reunir a unanimidade dos colonizadores, da Libéria ao Laos, passando pelo Magreb. É fácil ver até que ponto essa caracterização é cômoda. Ela ocupa um lugar de destaque na dialética: enobrecimento do colonizador – rebaixamento do colonizado. Além disso, é economicamente frutífera.

[...]

Mas o colonizado é mesmo preguiçoso?, insistirão. A questão, para dizer a verdade, está mal colocada. **Além do fato de que seria preciso definir um ideal como referência, uma norma, variável de um povo a outro, pode-se acusar de preguiça um povo inteiro?** É possível suspeitar de indivíduos, que podem até ser muitos em um mesmo grupo [...] O que é suspeito é que a acusação não visa apenas ao trabalhador agrícola ou ao habitante das favelas, mas também ao professor, ao engenheiro ou ao médico, que fornecem as mesmas horas de trabalho que seus colegas colonizadores, **enfim, a todos os indivíduos do agrupamento colonizado. O que é suspeito é a unanimidade da acusação e a globalidade de seu objeto.**

[...]

De fato, não se trata de modo algum de uma observação objetiva e, portanto, diferenciada, e submetida a prováveis transformações, **mas de uma instituição -, por meio de sua acusação, o colonizador institui o colonizado como ser preguiçoso. Decide que a preguiça é constitutiva da essência do colonizado.** Isto posto, torna-se evidente que o colonizado, **qualquer que seja a função que assuma, qualquer que seja o zelo com que a ela se dedique, nunca será nada além de preguiçoso.** Voltamos sempre ao racismo, **que é precisamente uma substantificação, em benefício do acusador, de um traço real ou imaginário do acusado.** (MEMMI, 2007, p. 118-119)

Essa “substantificação”, com o entendimento de que determinada característica “é constitutiva da essência” do outro, acarreta evidentes consequências, especialmente em situações-limite. Por exemplo, um jurado que atribua a característica de que todos os Kaiowá e Guarani “fumam crack, roubam e estupram crianças de 9 anos” decidirá de que forma

em caso de dúvida sobre a prática de determinado crime violento? Na sociedade americana, essa pergunta já foi respondida em diversos estudos. A associação de negros com características pessoais indesejáveis, como preguiça, incompetência, hostilidade e falta de patriotismo (CARPENTER, 2002, p. 5). Samuel Sommers e Phoebe Ellsworth publicaram diversos estudos relacionados ao efeito da raça em julgamentos. Os estudos apontaram a existência de preconceito de jurados brancos em face de réus negros com o consequente impacto nas decisões. Os estudos igualmente apontaram que jurados seriam mais propensos a externar os preconceitos quando confrontados com crimes estereotipicamente relacionados com a raça. Por exemplo, crimes de colarinho branco, como corrupção ou peculato, seriam associados a criminosos brancos. Por seu turno, crimes violentos, como roubo e estupro, seriam associados a criminosos negros (THOMPSON, 2019, p. 2-3). Complemento interessante ao tema nos é trazido por Carpenter (2002) ao abordar a temática do denominado "racismo inconsciente" e a sua consequente conexão com estereótipos:

O racismo inconsciente surge de pontos de vista, medos e estereótipos dos quais as pessoas não estão cientes. Um juiz federal escreveu que "a raiz do racismo inconsciente pode ser encontrada nas psiques latentes de americanos brancos que foram inundados por séculos com mitos e falácias de sua superioridade sobre a raça negra", e que uma forma de "negligência benigna" substituiu a discriminação explícita e intencional. Esse preconceito sutil se forma ao longo de anos de experiências sociais e culturais acumuladas." Trata-se de um preconceito social arraigado, que a maioria dos americanos brancos nega ter.

[...]

O racismo inconsciente freqüentemente influencia a percepção da credibilidade das testemunhas. Juízes e advogados trazem estereótipos preconcebidos e inconscientes aos julgamentos, e esse viés sutil pode influenciar o curso e o resultado de um julgamento. Um exemplo desse viés sutil é quando os juízes tomam decisões baseadas em suas experiências de vida e estereótipos inconscientes de testemunhas e partidos. Por exemplo, um juiz que desconfia subconscientemente dos negros pode ter a tendência de classificar seu testemunho como não confiável e usar a regra do boato para mantê-lo afastado. Especificamente, se uma testemunha negra está testemunhando por um réu negro, o juiz pode estar mais propenso a excluir o testemunho com base no fato de que ele não tem valor probatório ou não é confiável. (CARPENTER, 2002, p. 15).⁷

7 Unconscious racism arises out of viewpoints, fears and stereotypes of which people are unaware.' One federal judge wrote that "[t]he root of unconscious racism can be found in the latent psyches of white Americans that were inundated for centuries with myths and fallacies of their superiority over the black race," and that a form of "benign neglect" has replaced overt and intentional discrimination. 2 This subtle prejudice forms over years of accumulated social and cultural experiences. 3 It is an entrenched social bias, which most white Americans would deny holding. [...]

Unconscious racism often influences the perception of witness credibility. 4 Judges and lawyers bring preconceived and unconscious stereotypes to trials, and this subtle bias can influence a trial's course and outcome. 5 One manifestation of this subtle bias is when judges make credibility decisions based on their life experiences and unconscious stereotypes of witnesses and parties. For example, a judge who subconsciously distrusts black people may tend to disregard their testimony as unreliable and use the hearsay rule to keep it out

A exposição dessas considerações fundamenta uma pergunta que, necessariamente, tem de ser respondida: Qual o papel, ou melhor, a influência do racismo, consciente ou não, na análise das provas, dos testemunhos, das decisões e das penas dos Kaiowá e Guarani no estado de Mato Grosso do Sul? Uma pergunta que já foi respondida pela Suprema Corte Americana, ainda que em um contexto racial diverso. No caso *Pena-Rodriguez*,⁸ julgado em 2017, a Suprema Corte Americana reconheceu que a discriminação racial é especialmente danosa na prestação da tutela jurisdicional. E reconheceu como um “mal recorrente e familiar” que, caso não fosse enfrentado, “acarretaria danos sistêmicos à prestação da tutela jurisdicional” (THOMPSON, 2019, p. 1).

14.7 CONCLUSÃO

Dados do CNJ referentes a 2014 apontam que “De acordo com o Centro Internacional de Estudos Penitenciários, ligado à Universidade de Essex, no Reino Unido, a média mundial de encarceramento é de 144 presos para cada 100 mil habitantes. No Brasil, o número de presos sobe para 300” (CNJ, 2019). Dados mais recentes, de 2016, apontam uma ligeira elevação para 313 presos por cem mil habitantes (ALMEIDA; MARIANI; OSTETTI, 2019).

Em relação aos povos indígenas, a média alcança 520 presos por 100 mil habitantes, em um cenário conservador (estimando-se uma população de 50 mil integrantes dos povos indígenas Kaiowá e Guarani) (AGEPEN/MS, 2019). A taxa de encarceramento é, aproximadamente, o dobro da média nacional, três vezes a média mundial e se aproxima da média americana, reconhecidamente a maior do mundo.

Esse dado se conecta com a Austrália mencionada no título. A taxa de encarceramento australiana dos aborígenes e nativos do Estreito de Torres é crescente. Dados de 2018 apontam que, apesar de representarem apenas 2% da população australiana, estão super-representados com 28% da população carcerária. A taxa de encarceramento alcança o estratosférico número de 2.481 detentos por 100 mil habitantes (AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS, 2019).

Specifically, if a black witness is testifying for a black defendant, the judge may be more likely to exclude the testimony on the basis that it lacks probative value or is unreliable. (CARPENTER, 2002, p. 15).

8 O caso examinou se declarações racistas de determinado jurado influenciaram a decisão de condenação. Um dos jurados teria declarado, durante as deliberações para decisão do veredito: “Eu penso que ele seja culpado porque é mexicano. Mexicanos fazem o que querem. Nove de cada dez mexicanos são culpados de agressões contra mulheres e meninas.” (THOMPSON, 2019, p. 8). “Que considerava que o réu era culpado porque, em sua experiência como ex-agente policial, mexicanos entendem que podem fazer o que quiserem com as mulheres” (Idem, 2019, p. 27). O jurado teria declarado igualmente que não acreditava no alibi do réu porque a testemunha era “um imigrante ilegal” (Ibidem, p. 13). Não é difícil associar as mesmas declarações, ainda que em um contexto processual diverso, a estereótipos associados aos Kaiowá e Guarani. Há o estereótipo de que o “estupro seria uma prática cultural” e que boa parte dos indígenas seria “paraguaia”.

As conclusões contidas no relatório *Situação dos Detentos Indígenas do Estado de Mato Grosso do Sul* (CTI, 2008) apontaram a não observância de garantias processuais como uma das causas subjacentes ao fenômeno:

Um aspecto relevante do diagnóstico é a constatação da pouca garantia dos direitos nos julgamentos das ações criminais. Detectaram-se ainda o descumprimento das garantias individuais na fase de execução penal, solapando direitos assegurados na legislação brasileira em geral e na legislação indigenista e, ainda, por Convenções e Declarações de caráter internacional, verificando-se, com isso, a violação dos direitos humanos. (CTI, 2008, p. 13).

Merecem destaque as observações do relatório em relação à produção de provas periciais e testemunhais:

As provas colhidas, durante o Inquérito Policial e durante o processo penal, são parciais ou insuficientes; os testemunhos oferecidos pela acusação, muitas vezes, não são contestados pelos advogados ad hoc e a defesa nem sempre produz as provas que seriam necessárias. Os próprios indígenas reconhecem a falta de defesa: “Cara lá que tem ano, passa ano e advogado nem vai lá [...]” (Parente de detento kaiowá na Penitenciária Máxima Harry Amorim Costa, em Dourados, Aldeia Bororó, Terra Indígena de Dourados, fita n. 05, p. 9.) (CTI, 2008, p. 30)

As conclusões permanecem atuais: “A defensora pública Neyla Ferreira Mendes analisou os processos dos 131 indígenas presos na Penitenciária Estadual de Dourados - com capacidade para 2.400 detentos - **e afirma que nenhum deles tinha intérpretes nem laudo antropológico, ambos exigidos por lei**” (MENDES, 2019). A mesma afirmação pode ser efetuada em relação às alegações de erros processuais e de deficiência na defesa técnica conforme se depreende das transcrições das entrevistas colhidas pela Thomson Reuters, anteriormente transcritas.

Não há como dissociar o encarceramento como mero efeito colateral de um cenário de intensa violação de direitos humanos. Essa afirmação ganha especial destaque ao compararmos o processo de colonização australiano e o sul-mato-grossense. Há uma clara associação entre um cenário de massacres, escravidão, remoção forçada de territórios tradicionais, acesso deficiente a políticas públicas e encarceramento.

A suposta superação do paradigma assimilacionista/segregacionista pela Constituição de 1988 não se refletiu em políticas públicas etnicamente orientadas: o diverso permanece um desconhecido ou um invisível. Comparada à sociedade circundante, os números escancaram as graves desigualdades horizontais.⁹ Cabe mencionar que,

9 Desigualdades horizontais “[...] son desigualdades entre grupos determinados dentro de una cultura, grupos cuyos miembros se distinguen del resto de la sociedad, por ejemplo, por cuestiones de raza, grupo étnico, religión, secta, región, etcétera” (STEWART, 2010, p. 270). Estas desigualdades, derivam majoritariamente de um tratamento discriminatório: “[...] la desigualdad grave entre grupos casi siempre es señal de la existencia de algún

em regra, as políticas públicas governamentais se transvestem em meras publicizadas políticas: se encontram previstas na legislação, na propaganda governamental, mas se encontram ausentes ou deficientemente presentes na vida dos Kaiowá e Guarani.

Biolsi (2001, p. 1) registra que “[...] em decorrência de profundos ressentimentos, as pessoas que residem nos estados onde habitam as populações indígenas são frequentemente considerados os seus inimigos mais mortais [...]”. A afirmação contida em um julgamento (*United States vs Kagama*) de 1886 permanece extremamente atual. De forma concreta, uma base política fundada, majoritariamente, em produtores rurais, direta ou indiretamente envolvidos com conflitos presentes ou passados, reflete-se nas políticas estaduais e municipais, endereçadas aos povos indígenas, em replicação do epíteto americano de “Inimigos mais mortais”.

As decisões judiciais sobre desaforamento de processos judiciais federais explicitam esse quadro. É possível afirmar que a maioria da população do estado de Mato Grosso do Sul, em relação aos povos indígenas, tem uma reação que varia entre a indiferença, igualmente hostil,¹⁰ e a inegável discriminação.

Neste ponto, urge a necessidade de adoção de balizas procedimentais que assegurem a plena concessão das garantias processuais e eliminem (ou, pelo menos, minimizem) a influência da discriminação nos processos envolvendo integrantes dos povos indígenas Kaiowá e Guarani. Sugere-se a replicação da interessante experiência americana que prevê questionamentos sobre preconceitos étnicos ou raciais por ocasião da escolha de jurados.

O interrogatório que o juízo de primeira instância impunha para o processo de seleção de jurado, incluía questões que tornavam evidente o racismo ao mesmo tempo em que exigiam que os potenciais jurados fizessem mais do que simplesmente negar que eram racistas. O interrogatório incluiu as seguintes perguntas:

Você acredita que certas raças ou grupos étnicos tendem a ser mais violentos que outros? Se sua resposta for sim, indique quais raças e grupos étnicos você acredita serem mais violentos.

Você já teve uma experiência ruim envolvendo uma pessoa cuja raça é diferente da sua? Se sua resposta for sim, descreva qualquer experiência desse tipo.

Como você se sentiria se uma família de uma raça diferente se tornasse seu vizinho?” As opções de resposta incluíam “Eu aprovaria”, “Eu ficaria indiferente porque a raça dos meus vizinhos não faz diferença alguma para mim”, e “eu seria contra” (THOMPSON, 2019, p. 46).

tipo de injusticia y no solo de diferencias en las capacidades de los individuos” (STEWART, 2010, p. 271).

¹⁰ “Indiferença hostil”, o termo cunhado por Yehuda Bauer (1979), para descrever a relação da população polonesa, não-judaica, em relação às violações massivas de direitos humanos das comunidades judaicas confinadas nos guetos do país. “Nos guetos, a população judaica estava faminta e era dizimada pelas doenças e pelo trabalho forçado. Além disso, eram cercados por uma população gentia cuja reação, ao sofrimento judaico, variava entre uma indiferença, majoritariamente hostil e uma aberta inimizade ou ódio em relação às vítimas.”

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADUAL DE ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO - AGEPEN/MS. **Relatório de Indígenas Processados e Condenados pela Justiça Estadual/Federal e Estrangeiros. Referência Fev./28-02-2019.** Disponível em: <http://www.agepen.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/58/2019/03/REF.FEVEREIRO-2019-%C3%8Dnd.e-Just.Fed-28-02-2019..pdf>.

ALMEIDA, R.; MARIANI, D.; OSTETTI, V. **Lotação de presídios e taxa de encarceramento aqui e no mundo.** Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/grafico/2017/01/04/Lota%C3%A7%C3%A3o-de-pres%C3%ADios-e-taxa-de-encarceramento-aqui-e-no-mundo>.

ARRUDA, Gilmar. Heródoto. **Ciclo da erva-mate em Mato Grosso do Sul 1883-1947.** Campo Grande: Inst. Euvaldo Lodi, 1986, p.195-310. (Coleção Histórica. Coletânea).

AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS. **Prisioners in Australia, 2018.** Disponível em: <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@nsf/Lookup/by%20Subject/4517.0~2018~Main%20Features~Aboriginal%20and%20Torres%20Strait%20Islander%20prisoner%20characteristics%20~13>.

BARNES, J. A. Indigenous politics and colonial administration with special reference to Australia. **Comparative Studies in Society and History**, v. 2, n. 2, p. 133-49, jan. 1960.

BENITES, Tonico. **A escola na ótica dos Ava Kaiowá: impactos e interpretações indígenas.** 2009. 106 fl. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

BIANCHINI, Odaléa C. Diniz. **A Companhia Matte Laranjeira e a ocupação da terra do sul de Mato Grosso (1880-1940).** Campo Grande: Ed. UFMS, 2000.

BIOLSI, Thomas. **Deadliest Enemies. Law and the marking of race relations on and off Rosebud Reservation.** California: University of California Press, 2001.

BRAND, Antonio. **O impacto da perda da terra sobre a tradição Kaiowá/Guarani: os difíceis caminhos da palavra.** Tese (Doutorado em História) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.

_____. **O bom mesmo é ficar sem capitão: o problema da "administração" das reservas indígenas Kaiowá/Guarani, MS.** *Tellus*, Campo Grande, v. 1, n. 1, p. 67-88, out. 2001.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.736, de 3 de novembro de 1939.** Subordina ao ministério da agricultura o serviço de proteção aos índios. Rio de Janeiro, 1939.

_____. **Decreto nº 10.652, de 16 de outubro de 1942.** Aprova o Regimento do Serviço de Proteção aos Índios do Ministério da Agricultura. Rio de Janeiro, 1942.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). **Microfilme nº 006_02002.** Cópia digital de microfilmes do Museu do Índio - Rio de Janeiro - RJ. (Arquivo da Procuradoria da República no Município de Dourados-MS). 2014a.

_____. **Microfilme nº 006_01406.** Cópia digital de microfilmes do Museu do Índio - Rio de Janeiro-RJ. (Arquivo da Procuradoria da República no Município de Dourados, MS). 2014b.

CARPENTER, A. E. Chambers v. Mississippi: The Hearsay Rule And Racial Evaluations Of Credibility. **Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice**, p. 15, 1º abr. 2002.

CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA - CTI. **Situação dos Detentos Indígenas do Estado de Mato Grosso do Sul.** Brasília: CTI, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Cidadania nos Presídios.** 2019. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/cidadania-nos-presidios>

CORRÊA, Dom Francisco de Aquino. **Terra Natal:** versos a Mato Grosso, o Grande Estado do Oeste Brasileiro. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1940.

FERREIRA, Eva Maria Luiz. **A Participação dos índios Kaiowá e Guarani como trabalhadores nos ervais da Companhia Matte Larangeira: (1902-1952).** 2007. III p. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados, MS, 2007.

FISKE, T. S. Stereotyping, prejudice and discrimination. In: Fiske, T., S.; JONGSMA Jr, A. E.; Gilbert, D. T.; Lindzey, G. **Handbook of social psychology.** New Jersey, US: Hoboken, 2010.

FLORES, A. Situação dos detentos indígenas no Estado de Mato Grosso do Sul. **Tellus**, p. 215-222, 2008.

GLOBAL IDP PROJECT. Norwegian Refugee Council. **Internally displaced people: a global Survey.** 2nd ed. USA; UK: Routledge, 2002.

LENHARO, Alcir. **A Sacralização da Política.** Campinas: Papirus, 1986.

LITTLE, Paul E. Espaço, memória e migração: por uma teoria da reterritorialização. **Textos de História**, Brasília, v. 2, n. 4, p. 5-25, 1994.

MAGALHÃES, José Vieira Couto de. **O Selvagem**. Rio de Janeiro: Typographia da Reforma, 1876. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/182909>.

MAGALHÃES, Luiz Alfredo Marques. **Retratos de uma época: os Mendes Gonçalves & a Cia. Matte Laranjeira**. Mato Grosso do Sul: Ed.Ponta Porã, 2013.

MALINOWSKI, Bronislaw. Indirect rule and its scientific planning. In: KABERRY, P. M. (org.). **The dynamics of culture change: an inquiry into race relations in Africa**. New Haven: Yale University Press, 1945.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Corregedoria- Geral de Justiça. **Provimento nº 141, de 19 de agosto de 2016**. Dispõe sobre a presença obrigatória de intérpretes em atos legais nos quais membros de povos indígenas precisam se expressar verbalmente. Campo Grande, 2016.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. **Resolução Sejusp/MS/nº 638, de 26 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre o cumprimento de ordem judicial proferida pelo Juízo da 1ª Vara Federal de Dourados da 2ª Subseção Judiciária de Mato Grosso do Sul nos autos da Ação Civil Pública nº 0001889- 83.2012.403.6002, em que são partes o Ministério Público Federal e outro e Estado de Mato Grosso do Sul; e da ordem judicial proferida pelo Juízo da 1ª Vara Federal de Naviraí da 6ª Subseção Judiciária de Mato Grosso do Sul nos autos da Ação Civil Pública nº 001641-08.2012.403.6006, em que são partes o Ministério Público Federal e o Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providencias. Disponível em: http://www.sejusp.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/O_A_RESOLU%C3%87-%C3%83O_SEJUS_MS_N%C2%BO_638.pdf.

MELIA, Bartomeu. **Actas del Congreso Internacional "America Latina: La autonomia de una region"**, organizado por el Consejo Espanol de Estudios Iberoamericanos (CE-EIB) y la Facultad de Ciencias Politicas y Sociologia de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00873749/document>.

MEMMI, A. **Retrato do colonizado precedido de Retrato do colonizador**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MENDES, K. **Sem defesa, sem identidade: indígenas brasileiros definham nas prisões**. 2019. Disponível em: <http://www.thisisplace.org/i/?id=fd586fb6-1ca4-43e0-bff5-a7eclfa-33b2f>.

MONASTERIO, Leonardo; EHRL, Phillip. **Colônias de povoamento versus Colônias de exploração: de Heeren a Acemoglu**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão).

NIMUENDAJÚ, Curt. **As lendas da criação e destruição do mundo como fundamento da religião dos Apapocúca-Guarani**. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1987.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Uma etnologia dos "índios misturados"? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 47-77, abr. 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=SO104-93131998000100003&lng=en&nrm=iso <https://doi.org/10.1590/SO104-93131998000100003>.

STEWART, F. Por qué persisten las desigualdades de grupo? Las trampas de la desigualdad horizontal. In: JIMÉNEZ, F. (org.). **Teoría económica y desigualdad social**. Exclusión, desigualdad y democracia. Homenaje a Adolfo Figueroa. Lima: Fondo Editorial de la PUC-Perú, 2010.

SUSNIK, Branislava. **Los aborígenes dei Paraguay**. Il Museu Etnográfico Andrés Barbero, Asunción, 1979/1980.

THOMPSON, M. Bias on Trial: Toward an Open Discussion of Racial Stereotypes in the Courtroom. **Michigan State Law Review**, 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (Brasil). 1ª Câmara Criminal. **Apelação 0012131-74.2012.8.12.0002**. Relatora: Desembargadora Maria Isabel de Matos Rocha, 26 de junho de 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (Brasil). 3ª Câmara Criminal. **Apelação 0003071-09.2014.8.12.0002**. Relator: Desembargador Jairo Roberto de Quadros, 5 de outubro de 2017.

_____. **Apelação 0006535-70.2016.8.12.0002**. Relator: Desembargador Francisco Gerardo de Sousa, 9 de agosto de 2018.

_____. **Apelação 0008702-26.2017.8.12.0002**. Relator: Desembargador Jairo Roberto de Quadros, 21 de março de 2019.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO (Brasil). **Desaforamento de Julgamento, 2007.03.00.036726-0**. Processual penal. Desaforamento. Dúvida sobre a imparcialidade do júri. Art. 424 (atual 427) do Código de Processo Penal. Relatora: Desembargadora Federal Diva Malerbi, 11 de fevereiro de 2009.

_____. **Desaforamento de Julgamento 0009496-09.2015.4.03.0000/MS**. Processo Penal. Questão de Ordem. Desaforamento de Julgamento. Incompetência do Órgão Especial. Alteração do CPP. Regimento Interno. Relator: Desembargador Federal Baptista, 13 janeiro de 2016. **Diário de Justiça**, 11 fev. 2016.

VIETTA, Katya. **Histórias sobre terras e xamãs Kaiowá**: territorialidade e organização social na perspectiva dos Kaiowá de Panambizinho (Dourados, MS) após 170 anos de exploração e povoamento não indígena da faixa de fronteira entre o Brasil e o Paraguai. 2007. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. doi:10.11606/T.8.2007.tde-20122007-140921.

WOLFE, Patrick. Settler colonialism and the elimination of the native. **Journal of Genocide Research**, v. 8, n. 4, p. 387-409, 2006. Disponível em: <https://blogs.brown.edu/chscholars/files/2018/07/Patrick-Wolfe-2006.pdf>.

15 Crime de desacato: compatibilidade com a CADH e com a CF/1988

Ivan Cláudio Garcia Marx¹
Letícia Santin Garcia Marx²

Resumo: No presente trabalho, faz-se uma análise sobre os principais argumentos, favoráveis e desfavoráveis, à manutenção do crime de desacato no ordenamento jurídico brasileiro, dada sua possível incompatibilidade material com a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), e eventual não recepção pela Constituição Federal brasileira. São considerados os entendimentos das Cortes internacionais e nacionais, bem como eventuais medidas que excepcionem o controle de convencionalidade.

Palavras-chave: Controle de convencionalidade. Margem de apreciação nacional. Afastamento da *ratio decidendi* constante na coisa interpretada internacional. Liberdade de expressão. Igualdade. Crime de desacato.

Abstract: In the present work, an analysis is made of the main arguments, favorable and unfavorable, to the maintenance of the crime of contempt in the Brazilian legal system, given its possible material incompatibility with the American Convention on Human Rights (ACHR), and eventual non-reception by the Brazilian Federal Constitution. The understandings of the international and national courts are considered, as well as eventual tools that allow to except the application of the conventionality control in the internal area.

Keywords: Conventionality control. Margin of appreciation. Distinguishing. Freedom of expression. Equality. Crime of contempt.

15.1 INTRODUÇÃO

O art. 331 do Código Penal brasileiro,³ que prevê o delito de desacato, costuma ter sua aplicabilidade questionada, especialmente por uma eventual incompatibilidade material com a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), ou mesmo pela sua não recepção pela Constituição Federal brasileira (CF) de 1988.

O argumento de fundo de tal incompatibilidade se baseia na mais sintética forma, na violação dos direitos à igualdade e à liberdade de expressão, que seriam ínsitos ao

1 Procurador da República desde setembro de 2006. Delegado de Polícia Federal de junho de 2003 a setembro de 2006. Doutor em Derecho y Ciencias Sociales pela Universidad del Museo Social Argentino-AR (2012). Mestre em Protección Internacional de los Derechos Humanos, pela Universidad de Alcalá, Espanha (2018), com Pós-título en Derechos Humanos y Procesos de Democratización, na Universidad de Chile (2011).

2 Delegada de Polícia Federal desde novembro de 2019.

3 Decreto-Lei n.º 848, de 7 de dezembro de 1940. Art. 331: Desacatar funcionário público no exercício da função ou em razão dela.

tipo penal em comento em cotejo com as previsões das normas acima citadas.

No presente trabalho, faz-se uma análise sobre os principais argumentos, favoráveis e desfavoráveis, utilizados no tema.

Assim, no item II, analisa-se a compatibilidade do crime de desacato com a CADH. Aqui são analisados também os argumentos baseados na margem de apreciação nacional e no *distinguishing* como possíveis exceções ao controle de convencionalidade realizado pelos órgãos internacionais.

No capítulo III, por sua vez, é analisada a compatibilidade do crime de desacato com a CF.

O presente artigo não objetiva trazer uma solução para o tema, limitando-se a levantar os mais importantes argumentos favoráveis e contrários. O levantamento bibliográfico passa tanto pela consulta a livros e demais formas de difusão da doutrina, quanto pela análise da jurisprudência relevante sobre o tema, seja dos órgãos internacionais – especialmente da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) – seja das Cortes internas – especialmente a brasileira.

15.2 COMPATIBILIDADE COM A CADH

A Corte IDH desenvolveu o conceito de controle convencionalidade com o objetivo de lograr que os organismos internos dos países integrantes do sistema interamericano adotem os critérios de proteção aos direitos humanos que emanam tanto das normas internacionais de proteção como da interpretação dada a estas pela própria Corte.

O controle é consequência da interpretação da Corte IDH sobre o conteúdo do art. 1.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), que trata sobre os deveres de respeitar e garantir os direitos da referida convenção, e de seu art. 2, que prevê o dever de adotar as medidas internas necessárias para tornar efetivas as obrigações convencionais (princípio do efeito útil). Seu fundamento também se encontra nos arts. 26, primeira frase do 27 e 31.1 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados⁴ (CVDT), por seu caráter tanto convencional quanto consuetudinário.

O polo ativo do exercício concentrado do controle de convencionalidade, previsto inicialmente para os julgamentos da Corte IDH, foi ampliado para suas opiniões con-

4 Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 496, de 17 de julho de 2009, ratificada pelo governo brasileiro em 25 de setembro de 2009 e promulgada pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009.

sultivas⁵ (espécie de controle preventivo de convencionalidade) e, inclusive, para as recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos⁶ (CIDH).

Ademais, o controle foi ampliado também no que se refere a seu alcance, englobando não apenas a coisa julgada para o Estado demandado, como a coisa interpretada, pela qual um Estado que não foi parte do caso decidido pela Corte IDH sofre uma vinculação mediata ou indireta no que se refere ao decidido no caso concreto.⁷

Sendo assim, cabe aqui verificar qual o entendimento da CIDH e da Corte IDH sobre as leis que preveem o crime de desacato.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) - órgão da OEA, de caráter supranacional e legítima intérprete da Convenção Americana de Direitos Humanos -, já em 1994, consoante o *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* de tal ano,⁸ considerou o delito de desacato incompatível com a liberdade de expressão prevista no art. 13 (2) e (3)⁹ da Convenção Americana. Nesse *Informe Anual*, o Capítulo V trata do *Informe sobre la Compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana de Derechos Humanos*.

Depois, a CIDH também tratou do tema por meio dos informes da *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión* nos anos 1999, 2001, 2003 e 2008.¹⁰

5 CORTE IDH. *Opinión Consultiva OC-15/97, de 14 de noviembre de 1997*. Informes de la Comisión Americana Sobre Derechos Humanos (Art. 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Série A, n. 15, párr 26.

6 CORTE IDH. *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Série C, n.º 33, considerando 78-82.

7 Corte IDH. *Caso Gelmán* (supervisão de cumprimento, parágrafos 67 e 69).

8 Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/94span/indice.htm>.

9 Artigo 13º - Liberdade de pensamento e de expressão

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar:

a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou

b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.

3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.

4. A lei pode submeter os espetáculos públicos à censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.

5. A lei deve proibir toda a propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência. (*grifos nossos*)

10 No *Informe da Relatoría Especial para la Libertad de Expresión* (OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 5 rev. 1, 7 de março 2003) a CIDH recomendou aos Estados "d. Promover a derrogação das leis que consagram a figura

Tal conclusão resultou também expressa na *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*:

11. Os funcionários públicos estão sujeitos a um maior escrutínio por parte da sociedade. As leis que penalizam a expressão ofensiva dirigida a funcionários públicos geralmente conhecidas como "leis de desacato" atentam contra a liberdade de expressão e o direito à informação (tradução livre). (Relatoria para la Libertad de Expresión - Comisión Interamericana de Derechos Humanos)¹¹

A Corte IDH se posicionou por diversas vezes sobre o tema. No caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*, considerou que a República do Chile violou o disposto no art. 13 da CADH ante a imputação do crime de desacato ao escritor Humberto Antonio Palamara Iribarne. Outro caso digno de registro foi *Kimel Vs. Argentina*.

Como se observa, as normas que preveem o crime de desacato são incompatíveis com a CADH, na visão de seus mais genuínos intérpretes (CIDH e Corte IDH).

Nesse sentido, demonstrando significativo avanço na derrogação do delito de desacato na América Latina, cabe referir que tal medida já foi tomada por vários países, dentre os quais se destacam Guatemala, Peru, Argentina,¹² Honduras e Costa Rica.¹³

Assim, também no Brasil, por meio do controle difuso de convencionalidade, o art. 331 do Código Penal poderia ser considerado revogado - por incompatibilidade material - pelo art. 13 (2) e (3) da *Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (Pacto de San José da Costa Rica)* aprovada pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.

Se não fosse pelo critério temporal - a Convenção é mais recente - a revogação também se evidenciaria considerando o caráter suprallegal do *Pacto de San José*, conforme entendimento atual do Supremo Tribunal Federal.¹⁴

Nesse sentido, o já superado precedente da Quinta Turma do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), que, baseado no controle de convencionalidade, considerou que o art. 331

do desacato já que restringem o debate público, elemento essencial do funcionamento democrático e ademais são contrárias à *Convenção Americana de Direitos Humanos*" (tradução livre).

11 Disponível em: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=26&IID=2>.

12 O governo argentino, em um caso concreto (em que o jornalista Horacio Verbitsky fora condenado por chamar de "asqueroso" um ministro da *Suprema Corte de Justicia Nacional*), em processo de solução amistosa perante a Comissão Interamericana ("Horacio Verbitski", Caso nº 12.128, Argentina, Comisión Interamericana de Derechos Humanos), se obrigou a derrogar o art. 244 do Código Penal que previa o crime de desacato (o que de fato ocorreu por meio da Lei nº 24198, publicada em 3 de junho de 1993).

13 Informação disponível em: <http://www.sntp.org.ve/jun019.htm>.

14 RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. (STF (Tribunal Pleno). RE 349703. Relator: Min. Carlos Britto, 3 de dezembro de 2008, DJe-104, 5 jun. 2009. EMENT VOL-02363-04 p. 675).

do Código Penal resulta incompatível com a CADH:

DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. RECURSO ESPECIAL. ROUBO, DESACATO E RESISTÊNCIA. APELAÇÃO CRIMINAL. [...] DESACATO. INCOMPATIBILIDADE DO TIPO PENAL COM A CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE. (STJ). REsp 1640.084/SP. Relator: Min. Ribeiro Dantas, 15 de dezembro de 2016. DJe, 1º fev. 2017)

Ao fundamentar sua decisão, o ministro Ribeiro Dantas referiu que as recomendações da Comissão Americana de Direitos Humanos assumem força normativa interna.

Em sentido similar, o voto vencido do ministro Edson Fachin no HC nº 141.949 ao destacar que “as numerosas manifestações dos órgãos do Sistema Americano não são meras recomendações aos Estados Partes, mas, na linha do disposto no art. 31, § 3º, da Convenção de Viena, verdadeira medida de interpretação evolutiva”.

Em sentido contrário, no entanto, o ministro Celso de Mello, em decisão monocrática, no HC nº 154.143, pronunciou-se no sentido da validade do crime de desacato previsto no art. 331, do Código Penal. De acordo com o entendimento, em conformidade também com o parecer da Procuradoria-Geral da República, o dispositivo está em consonância com o preceito do art. 13, da Convenção Americana de Direitos Humanos, uma vez que o direito à liberdade de expressão ali garantido não se reveste de caráter absoluto, de forma que quaisquer excessos serão sempre punidos, seja na esfera cível, seja na penal. Assim, é inegável que a tutela constitucional não se prestará jamais a proteger “exteriorizações revestidas de caráter delituoso”.

Da mesma forma, a Terceira Sessão do STJ, por maioria, destacou o Marco Jurídico Interamericano sobre o Direito à Liberdade de Expressão, aprovado em 30 de dezembro de 2009, o qual define o “teste tripartite”, consubstanciado em etapas a serem seguidas para eventual restrição ao direito à liberdade de expressão, ao fim do que se conclui não haver incompatibilidade entre o crime de desacato e a norma convencional:

Conforme foi interpretado pela jurisprudência interamericana, o artigo 13.2. da Convenção Americana exige o cumprimento das três seguintes condições básicas para que uma restrição do direito à liberdade de expressão seja admissível: (1) a restrição deve ter sido definida de forma precisa e clara por meio de uma lei formal e material, (2) a restrição deve se orientar à realização de objetivos imperiosos autorizados pela Convenção Americana, e (3) a restrição deve ser necessária em uma sociedade democrática para o sucesso dos imperiosos fins buscados; estritamente proporcional à finalidade buscada; e idônea para alcançar o imperioso objetivo que procura realizar. (STJ). Habeas Corpus nº 379.269 - MS. Relator: Min. Reinaldo Soares da Fonseca, 24 de maio de 2017. DJe, 30 maio 2017.)

As decisões acima contrariam, como já referido, o entendimento dos órgãos internacionais legítimos intérpretes da CADH, de modo que seria mais aceitável¹⁵ fundamentar o afastamento dos precedentes internacionais com base em especificidades internas ou mesmo do caso concreto, considerando, principalmente, a inexistência de coisa julgada internacional para o Brasil sobre o assunto.¹⁶

Essa possibilidade ganha força ao se observarem as muitas críticas à pretensão da Corte IDH de que a coisa interpretada tenha carácter vinculante, chegando a ser denominado “um novo positivismo de super-precedentes” Sodero (2014, p. 492, tradução livre). Conforme Sagüés (2013, p. 621), essa interpretação, ainda que laboriosa, não supera o fato de que “o Pacto de São José (art. 68) não obriga os estados a cumprir sentenças em que não foram partes, disposição que tem sua lógica porque somente nos casos onde foram partes puderam ser ouvidos”.¹⁷

Nesse sentido, como possível contrapartida à ampliação do controle de convencionalidade por parte da Corte IDH, os Estados Partes têm buscado utilizar-se de meios – especialmente defendendo uma margem de apreciação nacional ou aplicando o *distinguishing* – para, no caso concreto, afastar-se justificadamente da aplicação do referido controle.

15.2.1 Exceções ao controle de convencionalidade: margem de apreciação nacional e *distinguishing*

A margem de apreciação nacional é uma ferramenta de construção judicial que admite que alguns direitos sejam modulados internamente de acordo com a realidade nacional. Baseia-se no entendimento de que, ademais de um núcleo duro existente em todo direito de fonte internacional, haveria um núcleo mais maleável, a aceitar algumas especificidades de cada país (SAGÜÉS, 2009, p. 764).¹⁸

15 Do que simplesmente fazer um controle de convencionalidade difuso que ignore as decisões dos órgãos internacionais.

16 Muito embora essas exceções sejam também utilizadas para evitar a aplicação da coisa julgada internacional, elas resultam obviamente mais fortes ao questionar a aplicação da coisa interpretada.

17 Tradução livre.

18 A Comissão Europeia de Direitos do Homem, conforme PASCUAL VIVES (2013, p. 221) utilizou o conceito pela primeira vez no caso Grécia c. Reino Unido, em 1958, ao examinar se algumas medidas restritivas de direitos fundamentais violavam o art. 15 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH). Posteriormente, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) utilizou o conceito nos casos Wilde, Ooms y Versyp c. Bélgica (TEDH. **Wilde, Ooms and Versyp (Vagrancy) v. Belgium**. 18 June 1971. Série A, n° 12, § 93, ainda que utilizando o termo “poder de apreciação” em lugar de “margem de apreciação” no caso) e Handyside c. Reino Unido (TEDH. **Handyside v. United Kingdom**. 7 december 1976. Série A, n° 24, § 48.), para analisar possíveis violações dos artigos 8 (direito à vida privada) e 10 (direito à liberdade de expressão) da CEDH, respectivamente.

A Corte IDH utiliza o conceito de maneira mais tímida. O fez pela primeira vez em 1984 na Opinião Consultiva OC-4/84 (CORTE IDH. **Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada**

Por outro lado, a interpretação e aplicação do precedente pela Justiça local, ao fazer a necessária correlação do caso concreto com os precedentes da Corte IDH, deve se dar sem prejuízo da técnica de confrontação denominada *distinguishing*.

De acordo com Neves, o *distinguishing*:

Trata-se de hipótese de não aplicação do precedente no caso concreto sem, entretanto, sua revogação. Dessa forma, é excluída a aplicação do precedente judicial apenas para o caso concreto em razão de determinadas particularidades fáticas e/ou jurídicas, mantendo-se o precedente válido e com eficácia vinculante para outros processos. (NEVES, 2016, p. 1316)

Como já ressaltado, a lei brasileira sobre o desacato não foi objeto de decisão por parte da Corte IDH, restando-lhe apenas os efeitos indiretos da coisa interpretada.¹⁹

Em razão disso, argumentos baseados na margem de apreciação nacional e no *distinguishing* já foram utilizados internamente no Brasil para afastar a aplicação dos precedentes da Corte IDH (coisa interpretada) e da CIDH no que se refere à inconveniencionalidade da tipificação do crime de desacato (art. 331 do CP).

No *Habeas Corpus* n° 379.269 - MS, o STJ firmou posição pela aplicabilidade do crime de desacato:

HABEAS CORPUS. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. VIOLAÇÃO DO ART. 306 DO CÓDIGO DE TRÂNSITO E DOS ARTS. 330 E 331 DO CÓDIGO PENAL.

con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Série A, n° 4, §§ 58-59) sobre o direito à igualdade e a não ser discriminado.

O caso *Herrera Ulloa v. Costa Rica* em 2004 (CORTE IDH. **Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Série C, n° 107, § 161) foi o primeiro caso contencioso onde a teoria foi referida expressamente pela Corte IDH, ao tratar da liberdade de expressão e do direito à dupla instância em matéria penal. Em verdade, ainda que não utilizando o termo "margem de apreciação", a Corte IDH já havia feito anteriormente referência a alguma espécie de discricionariedade por parte do Estado, como no caso *Baena Ricardo Vs. Panamá* (CORTE IDH. **Caso Baena Ricardo y otros v. Panamá**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Série C, n° 72, § 131).

19 Em um caso relativo à liberdade de expressão, a Sala Plena da Corte Constitucional de Colômbia (CCC), na Sentença C-442/11 (considerando 7), ao referir-se à decisão da Corte IDH em um caso em que Colômbia não fora parte, manifestou-se no sentido de que: "ainda que constitua um precedente significativo em torno ao alcance da liberdade de expressão e do princípio de legalidade na tipificação dos delitos de injúria e calúnia, esta decisão não pode ser transplantada automaticamente ao caso colombiano no exercício de um controle de convencionalidade que não tenha em conta as particularidades do ordenamento jurídico interno, especialmente a jurisprudência constitucional e da Corte Suprema de Justiça que definiram notavelmente o alcance dos elementos normativos destes tipos penais, ao que se fará alusão em uma parte posterior desta decisão." (Grifos nossos) (CCC. **Sentencia C-442/11**. 25 de mayo de 2011) (Tradução livre).

Dessa maneira, e ainda que os arts. 220 a 228 da Lei n° 599 de 2000 de Colômbia fossem similares aos artigos penais argentinos declarados inconventionais pela Corte IDH no caso *Kimel Vs. Argentina* (*op. cit.*), a Corte Constitucional de Colômbia os declarou aplicáveis. E o fez distinguindo (*distinguishing*) o caso concreto do decidido pela Corte IDH no precedente citado.

[...]. MANUTENÇÃO DA TIPIFICAÇÃO DO CRIME DE DESACATO NO ORDENAMENTO JURÍDICO. DIREITOS HUMANOS. PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA (PSJCR). DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO QUE NÃO SE REVELA ABSOLUTO. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA DE DECISÃO PROFERIDA PELA CORTE (IDH). ATOS EXPEDIDOS PELA COMISSÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). AUSÊNCIA DE FORÇA VINCULANTE. TESTE TRIPARTITE. VETORES DE HERMENÊUTICA DOS DIREITOS TUTELADOS NA CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. POSSIBILIDADE DE RESTRIÇÃO. PREENCHIMENTO DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NO ART. 13.2. DO PSJCR. SOBERANIA DO ESTADO. TEORIA DA MARGEM DE APRECIACÃO NACIONAL (MARGIN OF APPRECIATION). INCOLUMIDADE DO CRIME DE DESACATO PELO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO, NOS TERMOS EM QUE ENTALHADO NO ART. 331 DO CÓDIGO PENAL. [...]. (ST), *Habeas Corpus* nº 379.269 - MS. Relator: Min. Reinaldo Soares da Fonseca, 24 de maio de 2017. Dje, 30 maio 2017.)

O ministro Antônio Saldanha Palheiro frisou, em seu voto vencedor, analisando o art. 33 da CADH, que a CIDH não possui função jurisdicional, não resultando vinculantes suas recomendações.²⁰

Ressaltou também não existir julgamento da Corte IDH sobre a lei de desacato brasileira, e que o precedente da Corte IDH sobre leis de desacato no Caso *Palamare Iribarne Vs. Chile* ocorreu em situação “significativamente distinta” do caso brasileiro.²¹

Por fim, destacou que, ainda que houvesse decisão da Corte IDH sobre o caso, isso não impediria deliberação diferente por parte do Brasil, em razão de sua soberania. Em seguida, buscou reforçar esse último argumento com citação de doutrina sobre a teoria da margem de apreciação nacional.

O argumento do *distinguishing*, ainda que não referido diretamente, também foi utilizado pelo ministro Schietti Cruz:

Ausência de similitude fática entre os julgados da CIDH²² e o caso dos autos. Entre os diversos casos em que se discutiu, na Corte Americana de Direitos Humanos, a questão ora em debate (Kimmel Vs. Argentina, Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Palamara Iribarne Vs. Chile, Ricardo Canese Vs. Paraguai, etc.), observo que não há absolutamente nenhum que descreva uma situação parecida com aquelas que de maneira rotineira encontramos em nossos processos criminais por desacato.

Digo isso porque, lendo as decisões proferidas pela Corte Americana nesses casos,

20 O que contraria a já referida decisão da Corte IDH no Caso Loayza Tamayo Vs.

21 Ou seja, utiliza o *distinguishing* para afastar os efeitos da coisa interpretada.

22 Leia-se Corte IDH.

percebo que se cuidou, em todos eles, de delitos de opinião, imputados a condutas de pessoas que, segundo os respectivos governos, demandaram a reação estatal ao mau uso da liberdade de expressão, quase sempre cometidos por periodistas ou escritores.

Assim, para o ministro, em nenhum dos casos analisados pela Corte IDH se tratava de ofensas proferidas na presença do servidor público, de modo que não haveria identidade entre as situações de fato.

Como se observa, tanto a margem de apreciação nacional quanto o *distinguishing* foram utilizados para afastar os efeitos da coisa interpretada da Corte IDH. Ao mesmo tempo, a coisa interpretada da CIDH resultou afastada em razão de que suas recomendações não teriam força vinculante.

É bem verdade que a utilização de exceções ao controle de convencionalidade, tais como a margem de apreciação nacional e o *distinguishing*, não impedem que a Corte IDH possa, na supervisão do cumprimento de eventual sentença concreta, fazer uma análise final sobre a legitimidade e a proporcionalidade da exceção aplicada pelo Estado Parte. No entanto, não existindo coisa julgada internacional relativa ao caso brasileiro, não há que se falar, por ora, nessa possibilidade.

15.3 COMPATIBILIDADE COM A CF/1988

Aqui, cabe discutir se o art. 331 do Código Penal foi recepcionado pela Constituição Federal de 1998. Isso considerando uma possível incompatibilidade material com os direitos de igualdade e de liberdade de expressão, previstos, respectivamente, no art. 5º, caput, e no art. 5º, incisos IV e IX, ambos da referida Carta.²³

Em situação similar, decidiu a Turma Constitucional da Corte Suprema de Honduras, no RI 268603, de 19 de maio de 2005, pela derrogação do art. 345²⁴ de seu Código Penal, por considerá-lo inconstitucional, pelos motivos abaixo expostos:

CONSIDERANDO: *Que el recurrente al interponer la Garantía de Inconstitucional-*

23 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

24 Artículo 345. Se sancionará con reclusión de dos (2) a cuatro (4) años a quien amenace, calumnie, injurie, insulte o de cualquier otro modo ofenda en su dignidad a una autoridad pública con ocasión del ejercicio de sus funciones, ya sea de hecho, de palabra o por escrito.

Si el ofendido fuere el Presidente de la República o alguno de los altos funcionarios a que se refiere el Art. 325, anterior, la reclusión será de tres (3) a seis (6) años.

lidad alega que el delito de Desacato contenido en el artículo 345 reformado del Código Penal es inconstitucional ya que viola los derechos constitucionales de Igualdad ante la Ley y la Libre Emisión del Pensamiento, contenidos respectivamente en los artículos 60 y 72 de nuestra carta fundamental. El recurrente aborda la inconstitucionalidad por razón de contenido, expresando: a) Establece un privilegio para los servidores del Estado con relación a las personas no investidas de funciones públicas; y b) Restringe la posibilidad de crítica a las actuaciones de los servidores públicos en detrimento del escrutinio necesario de la opinión pública, como control para quienes desempeñan funciones públicas.

[...]

CONSIDERANDO: Que la tendencia de las democracias modernas, es la eliminación de las Leyes de Desacato, por considerarlas contrarias al derecho de igualdad ante la ley y una limitante al ejercicio del derecho de libertad de expresión, al establecer un fuero de excepción a favor de los funcionarios públicos, tal y como se recoge de los diversos informes y recomendaciones del relator Especial para la Libertad de expresión de la Organización de Estados Americanos; asimismo La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión señala en su principio número II: que “Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como “leyes de desacato” atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información”.

[...]

POR TANTO: La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, como intérprete último y definitivo de la Constitución de la República, en nombre del Estado de Honduras, **POR UNANIMIDAD** de votos [...] **FALLA: HA LUGAR** la Garantía de Inconstitucionalidad, por violar la norma impugnada los artículos 60 y 72 de la Constitución de la República, en consecuencia: **DEROGA EL ARTÍCULO 345 DEL CODIGO PENAL, REFORMADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 59-97.** (HONDURAS. CORTE SUPREMA DE HONDURAS (Turma Constitucional). RI 268603, 19 maio 2005)

Sob essa linha argumentativa, além de ferir a liberdade de expressão, a tipificação do desacato como crime fere o direito de igualdade, conferindo privilégio desnecessário ao agente estatal que já estaria suficientemente protegido pela existência dos delitos contra a honra, sem falar na possibilidade de demandas cíveis por eventuais danos sofridos.

Nesse sentido, o seguinte julgado da Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional argentina:

I. DESACATO. Derogación. DELITO CONTRA EL HONOR: Subsistencia de los tipos penales. El hecho de haberse derogado la figura del desacato, no obsta la adecuación típica del suceso como delito contra el honor individual, toda vez que la acción del querellado habría “prima facie”, afectado la honra y el crédito del querellante. En tal sentido cabe destacar que al ser derogada la figura del desacato, el legislador ha señalado como uno de los motivos que llevaron a esa decisión, la suficiente

protección que otorgan los delitos contra el honor, por lo que no puede coactarse el derecho del accionante de querer obtener un pronunciamiento relativo al fondo de la cuestión. [...] (grifos nossos). (Recurso de Cámara de Apelaciones em lo Criminal y Correccional. 3 abr. 1995. Disponível em <http://ar.vlex.com/vid/recurso-criminal-correccional-i-n-44-03-35232723>.)

Em sentido similar, em 31 de maio de 2016, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão representou ao procurador-geral da República para que este propusesse uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) perante o Supremo Tribunal Federal²⁵ em relação ao art. 331 do Código Penal. A sugestão não foi acatada até o momento.

Por fim, em 30 de outubro de 2017, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) propôs Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 496 (STF: ADPF 496. Relator: Min. Roberto Barroso) questionando a recepção pela CF do art. 331 do Código Penal. Na fundamentação do pedido, a OAB cita também os precedentes da Corte IDH, no sentido de que a tipificação do crime de desacato viola o princípio democrático, ao impossibilitar o controle dos atos do Poder Público por parte da população.

Nesse aspecto, cabe aclarar que a referida desconsideração do crime de desacato não excluiria a eventual existência dos crimes contra a honra no caso concreto. No entanto, dever-se-ia inevitavelmente chegar à conclusão de que, afastado o crime de desacato e restando, no caso concreto, configurado um delito contra a honra, não seriam também admissíveis as regras que preveem a atuação do Ministério Público como autor da ação penal em defesa da honra do funcionário público.

Assim, haveria de se afastar também a aplicação de parte do parágrafo único do art. 145 do Código Penal que prevê que “procede-se [...] mediante representação do ofendido, no caso do inciso II do mesmo artigo (art. 141 do CP)”. O inciso II do art. 141 se refere aos crimes cometidos contra funcionário público, em razão de suas funções. De modo que o crime contra a honra eventualmente remanescente seria de ação penal privada exclusiva.

Nesse diapasão, a desconsideração da legitimidade do Ministério Público não traria nenhum prejuízo ao funcionário público, uma vez que o enunciado 714 da Súmula do STF²⁶ já prevê sua legitimidade concorrente para propor a ação penal.

É verdade, no entanto, que o Supremo Tribunal Federal, ao prever essa legitimidade concorrente, não cogitou a possibilidade de excluir a atuação do MP com base nos ar-

25 Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/temas-de-atuacao/direitos-humanos/internacionais/atuacao-do-mpf/representacao-proposicao-adpf-crime-desacato>. Acesso em: 10 abr. 2018.

26 Prevê a súmula referida que “É concorrente a legitimidade do ofendido, mediante queixa, e do Ministério Público, condicionada à representação do ofendido, para a ação penal por crime contra a honra de servidor público em razão do exercício de suas funções”.

gumentos aqui expostos. No entanto, essa seria a solução mais coerente, caso afastada, pelos motivos acima expostos, a aplicação do art. 331 do Código Penal Brasileiro.

Por outro lado, o STJ, no já referido HC 379.269, ao defender a compatibilidade da criminalização do desacato em defesa da função pública e da própria Administração, ressalta o argumento acerca da contradição em relegar ao agente público a decisão de representar ao Ministério Público ou de ajuizar queixa-crime para defesa da honra, nos casos em que esta tivesse sido maculada em razão do ofício, conforme dita o enunciado 714 da Súmula do STF. Tal situação poderia acarretar desídia por parte do agente público na defesa de suas atribuições de interesse público. O julgado trouxe apontamentos que remetem às lições de Magalhães Noronha, segundo as quais em Roma já havia a previsão de pena majorada nos casos de ofensas e injúrias praticadas contra magistrados, sendo que, no Brasil, as Ordenações Filipinas e o Código Criminal Imperial de 1830 continham a figura da injúria qualificada, praticada contra agente público, o que foi aperfeiçoado como crime autônomo no atual Código Penal.

Também o STF segue essa linha de pensamento, considerando que o crime de desacato visa à tutela não apenas da honra do agente público no exercício da função pública, mas também da dignidade, do prestígio e da respeitabilidade dessa função, razão pela qual se justifica a insuficiência da tutela pelos crimes contra a honra cometidos contra particulares. Não se trataria de privilegiar o agente público, tampouco de inibir o cidadão de travar críticas e expressar opiniões em detrimento daquele, mas sim de fornecer a adequada proteção penal a situação diferenciada – que envolve também a lisura da função pública –, bem como punir excessos e abusos no exercício de um direito constitucional. Tanto é assim que o agente público é sujeito passivo secundário do crime de desacato, figurando o Estado como sujeito passivo principal. Eventual distorção do uso da norma penal deveria igualmente ser combatida, a exemplo da utilização da lei contra o abuso de autoridade.

Na referida decisão, o STF destacou ainda que:

o direito à liberdade de expressão deve harmonizar-se com os demais direitos envolvidos (honra, intimidade e dignidade), não eliminá-los. Incide o princípio da concordância prática, pelo qual o intérprete deve buscar a conciliação entre normas constitucionais. (STF. HC nº 141.949. Relator: Min. Gilmar Mendes, 13 de março de 2018.)

Essa decisão faz referência ainda a decisões monocráticas e colegiadas que seguiram a mesma conclusão: ARE 1.132.057/DF, Rel. Min. Luiz Fux; HC 143.968/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; HC 149.580/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; RE 1.000.085/RS, Rel. Min. Dias Toffoli; RHC 143.206/RS, Rel. Min. Alexandre de Moraes.

Da mesma forma, o STF, no *Habeas Corpus* nº 141.949, considerou plenamente aplicável no ordenamento brasileiro o crime de desacato previsto no art. 229 do Código Penal Militar, em tudo similar ao art. 331 do Código Penal. Ao fazê-lo, a maioria dos

ministros desconsiderou os argumentos baseados na não recepção do tipo penal pela CF e em sua inconvenção derivada da incompatibilidade com a CADH.

Na mesma linha, o Ministério Público Federal, por meio da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (MPF, 2018), com expressa citação ao já referido precedente do STJ (HC 379.269), posiciona-se contrariamente aos pedidos de arquivamento baseados na inconvenção e “inconstitucionalidade” do referido tipo penal.

O entendimento está em conformidade ainda com o Parecer nº 181/2019, exarado pela Procuradoria-Geral da República na ADPF 496/DF, cujo objeto é justamente a compatibilidade do crime de desacato com o preceito fundamental da liberdade de expressão. A PGR, ao exaltar a recepção do referido delito pela Constituição de 1988 e sua convencionalidade, destaca, conforme trecho da ementa:

Interessa à coletividade o respaldo da proteção do Estado para que funcionário público cumpra seus deveres legais e esteja protegido de aviltamentos que extrapolam a livre manifestação de pensamento. O resguardo à Administração Pública de que cuida o art. 331 do CP não afasta o controle penal, administrativo e civil dos abusos cometidos por seus agentes no exercício das funções. (STF. ADPF 496/DF. Relator: Min. Roberto Barroso)

15.4 CONCLUSÃO

Conforme ressaltado, existem fortes e interessantes argumentos a defender a manutenção ou não do crime de desacato no ordenamento nacional.

Por um lado, deveria ser desconsiderado o art. 331 do Código Penal brasileiro, seja pela sua revogação por incompatibilidade material com a Convenção Americana de Direitos Humanos, seja pela sua não recepção pela Constituição Federal de 1988. Da mesma forma, deveria ser afastada a aplicação da parte do parágrafo único do art. 145 do Código Penal, que prevê que “procede-se [...] mediante representação do ofendido, no caso do inciso II do mesmo artigo (art. 141 do CP)”.

Por outro lado, a aplicabilidade do crime de desacato deveria ser mantida. Esse entendimento seria baseado na recepção do art. 331 do CP pela Carta Magna de 1988 e na sua compatibilidade com a CADH. Essa compatibilidade poderia ser também²⁷ fundamentada com base na existência de uma realidade nacional diversa, a requerer maior maleabilidade da norma internacional (margem de apreciação nacional), ou de particularidades determinantes no caso específico, que demande o afastamento da *ratio decidendi* constante na coisa interpretada internacional (*distinguishing*).

²⁷ E mais acertadamente do ponto de vista jurídico, ao, pelo menos, reconhecer a existência dos precedentes internacionais contrários.

REFERÊNCIAS

ALCALÁ, Humberto Nogueira. El control de convencionalidad y el diálogo interjurisdiccional entre tribunales nacionales y Corte Interamericana de Derechos Humanos. *ReDCE*, Chile, ano 10, n. 19, p. 221-270, jan./jun. 2013. Disponível em: http://www.ugr.es/~redce/REDCE19/articulos/08_NOGUEIRA.htm. Acesso em: 2 fev. 2018.

CANÇADO TRINDADE, Antonio A. Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights. *Recueil des cours de l'Académie de Droit International*, La Haya, tomo 202, 1987.

_____. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999. v. II.

DULITZKY, Ariel E. An Inter-American Constitutional Court? The invention of the conventionality control by the Inter-American Court of Human Rights. *Texas International Law Journal*, Austin - Texas, v. 50, ed. 1, p. 45-93, 2015. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33557.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2018.

DUXBURY, Neil. *The nature and authority of precedent*. Cambridge: Harvard University Press, 2008.

FILLIPINI, Leonardo; GOS, Tatiana; CAVANA, Agustín. El valor de los informes finales de la Comisión Interamericana y el dictamen del procurador general en el caso 'Carranza Latrubesse'. 2010. Disponível em: http://www.palermo.edu/derecho/centros/pdf-ictj/caso_Carranza_Latrubesse.pdf. Acesso em: 24 fev. 2018.

GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. El impacto de la jurisprudencia del sistema interamericano en el derecho interno. In: ALBANESE, Susana (coord.). *El control de convencionalidad*. Buenos Aires: Ediar, 2008.

HITTERS, Juan Carlos. ¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y convencionalidad). *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, n. 10, p. 131-156, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25295.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2018.

_____. ¿Puede la Corte Interamericana de Derechos Humanos dejar sin efecto fallos de los tribunales superiores de los países? (el caso Fontevicchia Vs. Argentina). In: MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer; PANTOJA, Rogelio Flores (org.). *La Constitución y sus garantías*. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. 2013. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4633/21.pdf>. Acesso em: 11 maio 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novo curso de processo civil**: tutela dos direitos mediante procedimento comum. In: MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHARDT, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MARX, Ivan Cláudio. **Justiça de transição**: necessidade e factibilidade da punição aos crimes da ditadura. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 8. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

PASCUAL VIVES, Francisco José. El margen de apreciación nacional en los tribunales regionales de derechos humanos: una aproximación consensualista. **Anuario Español de Derecho Internacional**, Universidade de Navarra, Pamplona, Espanha, v. 9, n. 29, 2013.

_____. Consenso e interpretación evolutiva de los tratados regionales de derechos humanos. **Revista española de derecho internacional**, v. 66, n. 2, p. 113-153, 2014.

PIZZOLO, Calogero. La relación entre la Corte Suprema de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la luz del bloque de constitucionalidad federal. In: ALBANESE, Susana (coord.). **El control de convencionalidad**. Buenos Aires: Ediar, 2008.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**: análise dos mecanismos de apuração de violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SAGÜÉS, Néstor P. El 'control de convencionalidad', en particular sobre las constituciones nacionales. **La Ley**, Buenos Aires, p. 761-765, 19 fev. 2009. Disponível em: http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/DC/Articulos/Sagues_Control_de_Convencionalidad_LL_2009.pdf. Acesso em: 11 maio 2018.

_____. Empalmes entre el control de constitucionalidad y el de convencionalidad: la "constitución convencionalizada. In: VON BOGDANDY, Armin; PIOVESAN, Flavia; MORALES, Mariela. **Estudos Avançados de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier; Campus Jurídico, 2013, p. 617-626.

_____. Notas sobre el control ejecutivo de convencionalidad. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, ano 21, p. 141-150, 2015. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=-722f4926-d35e-4bla-eb87-fe279ba43306&groupId=252038. Acesso em: 11 maio 2018.

_____. **La Constitución bajo tensión**. Querétaro, México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2016.

_____. ¿Puede válidamente la Corte Interamericana obligar a que una Corte Suprema nacional deje sin efecto una sentencia suya? **El Derecho**, v. 272, n. 14, 4 abr 2017.

SODERO, Eduardo R. Los desafíos del positivismo de los derechos humanos. El sistema internacional de protección de los derechos humanos: La pesadilla y el noble sueño? **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**, Bogotá, ano 20, p. 483-500, 2014.

TRUCCO, Marcelo. Análisis y proyecciones a partir del caso "Fontevicchia": El valor de las sentencias de la Corte Interamericana de derechos humanos y su incidencia en el derecho argentino. **El Derecho: Diálogo de Doctrina y Jurisprudencia**, Argentina, 2017. Disponível em: <http://www.elderecho.com.ar/includes/pdf/diarios/2017/05/31052017.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2018.

REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Poder Executivo, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 30 ago. 2019.

_____. **Decreto-Lei nº 1001, de 21 de outubro de 1969**. Código Penal Militar. Brasília: Poder Executivo, [1969]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del1001.htm#:~:text=1%C2%BA-%20N%C3%A3o%20h%C3%A1%20crime%20sem,pe-na%20sem%20opr%C3%A9via%20comina%C3%A7%C3%A3o%20legal.&text=supressiva%20de%20incrimina%C3%A7%C3%A3o-,Art,aos%20efeitos%20de%20natureza%20civil. Acesso em: 30 ago. 2019.

_____. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José de Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília: Poder Executivo, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm#:~:text=DECRETO%20No%20678%2C%20DE,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 1 set. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - STJ (5. Turma). REsp 1.640.084/SP. Direito Penal e Processual Penal. Recurso Especial. Roubo, desacato e resistência. Apelação criminal. Efeito devolutivo amplo. Supressão de instância. Não ocorrência. Roubo. Princípio da insignificância. Inaplicabilidade. Desclassificação do crime de roubo para o de constrangimento ilegal. Ausência de fundamentação. Súmula 284/STF. Tema não prequestionado.

nado. Súmulas 282 e 356 do STF. Desacato. Incompatibilidade do tipo penal com a Convenção Americana de Direitos Humanos. Controle de convencionalidade. Recorrente: Alex Carlos Gomes. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Ribeiro Dantas, 15 de dezembro de 2016. **Diário de Justiça eletrônico**, 1º fev. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça - STJ (3. Seção). *Habeas Corpus* nº 379.269 - MS. *Habeas Corpus*. Recebimento da denúncia. Violação do art. 306 do Código de Trânsito e dos arts. 330 e 331 do Código Penal. Princípio da consunção. Impossibilidade. Manutenção da tipificação do crime de desacato no ordenamento jurídico. Direitos humanos. Pacto de São José da Costa Rica (PSJCR). Direito à liberdade de expressão que não se revela absoluto. Controle de convencionalidade. Inexistência de decisão proferida pela corte (IDH). Atos expedidos pela comissão interamericana de direitos humanos (CIDH). Ausência de força vinculante. Teste tripartite. Vetores de hermenêutica dos direitos tutelados na convenção americana de direitos humanos. Possibilidade de restrição. Preenchimento das condições antevistas no art. 13.2. do PSJCR. Soberania do estado. Teoria da margem de apreciação nacional (margin of appreciation). Incolumidade do crime de desacato pelo ordenamento jurídico pátrio, nos termos em que entalhado no art. 331 do Código Penal. Inaplicabilidade, in casu, do princípio da consunção tão logo quando do recebimento da denúncia. Writ não conhecido. Impetrante: Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso do Sul. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. Paciente: Magno Leandro Santos Angélico. Relator: Min. Reinaldo Soares da Fonseca, 24 de maio de 2017. **Diário de Justiça eletrônico**, 30 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF (Tribunal Pleno). RE nº 511.961. Jornalismo. Exigência de diploma de curso superior, registrado pelo Ministério da Educação, para o exercício da profissão de jornalista. Liberdades de profissão, de expressão e de informação. Constituição de 1988 (art. 5º, IX E XIII, e art. 220, caput e § 1º). Não recepção do art. 4º, inciso V, do Decreto-lei nº 972, DE 1969. 1. Recursos Extraordinários. Art. 102, III, A, da Constituição. Requisitos Processuais Intrínsecos e Extrínsecos de Admissibilidade. 2. Legitimidade Ativa do Ministério Público para propositura da ação civil pública. 3. Cabimento da ação civil pública. 4. Âmbito de proteção da liberdade de exercício profissional (art. 5º, inciso XIII, da Constituição). Identificação das restrições e conformações legais constitucionalmente permitidas. Reserva Legal Qualificada. Proporcionalidade. 5. Jornalismo e liberdades de expressão e de informação. Interpretação do art. 5º, inciso XIII, em conjunto com os preceitos do art. 5º, incisos IV, IX, XIV, e do art. 220 da Constituição. 6. Diploma de Curso Superior como exigência para o exercício da profissão de jornalista. Restrição inconstitucional às liberdades de expressão e de informação. 7. Profissão de Jornalista. Acesso e exercício. Controle estatal vedado pela ordem constitucional. Proibição constitucional quanto à criação de ordens ou conselhos de fiscalização profissional. 8. Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Posição da Organização dos Estados Americanos - OEA. Relator: Min. Gilmar Mendes, 17 de junho de 2009. **Diário da Justiça**, seção 1, Brasília, DF, 13 nov. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal – STF (Plenário). ADPF 496. Direito Constitucional e Penal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Crime de Desacato. Art. 331 do CP. Conformidade com a Convenção Americana de Direitos Humanos. Recepção pela Constituição de 1988. 1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental em que se questiona a conformidade com a Convenção Americana de Direitos Humanos, bem como a recepção pela Constituição de 1988, do art. 331 do Código Penal, que tipifica o crime de desacato. 2. De acordo com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Supremo Tribunal Federal, a liberdade de expressão não é um direito absoluto e, em casos de grave abuso, faz-se legítima a utilização do direito penal para a proteção de outros interesses e direitos relevantes. 3. A diversidade de regime jurídico – inclusive penal – existente entre agentes públicos e particulares é uma via de mão dupla: as consequências previstas para as condutas típicas são diversas não somente quando os agentes públicos são autores dos delitos, mas, de igual modo, quando deles são vítimas. 4. A criminalização do desacato não configura tratamento privilegiado ao agente estatal, mas proteção da função pública por ele exercida. 5. Dado que os agentes públicos em geral estão mais expostos ao escrutínio e à crítica dos cidadãos, deles se exige maior tolerância à reprovação e à insatisfação, limitando-se o crime de desacato a casos graves e evidentes de menosprezo à função pública. 6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente. Fixação da seguinte tese: “Foi recepcionada pela Constituição de 1988 a norma do art. 331 do Código Penal, que tipifica o crime de desacato”. Relator: Min. Roberto Barroso, 30 de outubro de 2017. **Diário da Justiça**, seção 1, Brasília, DF, 24 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal – STF. HC nº 141.949 – DF (2. Turma). *Habeas corpus*. 2. Crime de desacato a militar (art. 299 do Código Penal Militar). 3. Controle de constitucionalidade (arts. 1º; 5º, incisos IV, V e IX, e 220 da Constituição Federal) e de convencionalidade (art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)). 4. Alegada ofensa à liberdade de expressão e do pensamento que se rejeita. 5. Criminalização do desacato que se mostra compatível com o Estado Democrático de Direito. 6. Ordem denegada. Relator: Min. Gilmar Mendes, 13 de março de 2018. **Diário de Justiça eletrônico**, n. 077, 23 abr. 2018, p. 6.

_____. Supremo Tribunal Federal – STF. RE 1000.085/RS. Processual penal. Recurso em sentido estrito. Desacato. Extinção da punibilidade. Impossibilidade. Inexistência de incompatibilidade do crime de desacato com a Convenção Americana de Direitos Humanos. Precedentes Jurisprudenciais. Recurso conhecido e provido. Decisão monocrática. Relator: Min. Dias Toffoli, 22 de março de 2018. **Diário de Justiça eletrônico**, 26 mar. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal – STF. ARE 1132.057/DF. Recurso extraordinário com agravo. Penal e Processual Penal. Crimes de resistência, de desobediência e de desacato. Artigos 329, 330 E 331 do **Código Penal**. Alegada ofensa ao artigo 5º, IX, da **Constituição Federal**. Princípio da liberdade de expressão. Matéria infraconstitucional. Ofensa indireta à **Constituição Federal**. Crime de desacato. Compatibilidade. Ordena-

mento jurídico brasileiro. Precedentes. Agravo desprovido. Decisão monocrática. Relator: Min. Luiz Fux, 16 de maio de 2018. **Diário de Justiça eletrônico**, 1 maio 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal - STF. HC 149.580/SC. Agravo Regimental. *Habeas Corpus*. Trancamento da Ação Penal. Desacato. Incompatibilidade do tipo penal com a Convenção Americana De Direitos Humanos. Controle de convencionalidade. Questão pacificada na terceira seção. Ausência de constrangimento ilegal. Decisão monocrática. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 8 de junho de 2018. **Diário de Justiça eletrônico**, 11 jun. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal - STF (2. Turma). HC 143.968/RJ. Manutenção da tipificação do crime de desacato no ordenamento jurídico. Direitos humanos. Pacto de São José da Costa Rica (PSJCR). Direito à liberdade de expressão que não se revela absoluto. Controle de convencionalidade. Inexistência de decisão proferida pela corte (IDH). Atos expedidos pela comissão interamericana de direitos humanos (CIDH). Ausência de força vinculante. Teste tripartite. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 29 de junho de 2018. **Diário de Justiça eletrônico**, 3 ago. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal - STF (1. Turma). RHC 143.206/RS. A criminalização do desacato não configura tratamento privilegiado ao agente estatal, mas proteção da função pública por ele exercida. Dado que os agentes públicos em geral estão mais expostos ao escrutínio e à crítica dos cidadãos, deles se exige maior tolerância à reprovação e à insatisfação, limitando-se o crime de desacato a casos graves e evidentes de menosprezo à função pública. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 22 de março de 2019, **Diário de Justiça eletrônico**, 2 abr. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF (Brasil). 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Ata da 694ª Sessão de Revisão PGR-00446396/2017**. Voto nº 6635/2018, de 3 de outubro de 2018.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS E DOCUMENTAÇÃO JURÍDICA

DOCUMENTOS INTERNACIONAIS

CONVENCIÓN Americana sobre los Derechos Humanos. (Pacto de San José, Costa Rica). In: Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Costa Rica, 22 nov. 1969. Disponível em: <http://repositorio.ciem.ucr.ac.cr/jspui/bitstream/123456789/261/1/RCIEM227.pdf> Acesso em: 1º set. 2019.

NACIONES UNIDAS - ONU. **Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados**. Viena, Austria: 23

mayo 1969. Disponível em: http://www.oas.org/XXXVGA/espanol/doc_referencia/Convencion_Viena.pdf. Acesso em: 1º set. 2019.

NACIONES UNIDAS - ONU. Asamblea General - 85ª sesión plenaria. **Resolución 56/83**. Informe de la Sexta Comisión (A/56/589 y Corr.1)] sobre la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. , 12 dic. 2001. Disponível em: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/56/83>. Acesso em: 1º set. 2019.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS - TEDH. **Wilde, Ooms and Versyp (Vagrancy) v. Belgium**. 18 jun. 1971, § 93, Series A, n. 12.

_____. **Handyside v. United Kingdom**. 7 dec. 1976, § 48, Series A, n. 24.

_____. **Christine Goodwin v. United Kingdom [GC]**. n. 28957/95, 2002.

_____. **Evans contra Reino Unido**. Demanda n. 6339/2005, Sección 4, 2006.

ARGENTINA

ARGENTINA. Poder Legislativo Nacional. **Constitución de la Nación Argentina**. Ley n° 24430. Buenos Aires, 1994. Disponível em: <https://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>. Acesso em: 1º set. 2019.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia Nacional - CSNJ. **Nardelli, Pietro Antonio s/ extradición**. Sentencia del 5 de noviembre de 1996.

_____. Corte Suprema de Justicia Nacional - CSJN. **Expediente n° 4499/13**. Caso n° 11618 "Mohamed Vs. Argentina" CIDH - Obligatoriedad de su cumplimiento - Intervención de la Corte Suprema. Reconstrucción del expediente - Designación de nueva Sala Poder Judicial de la Nación. mar. 2014.

_____. Corte Suprema de Justicia Nacional - CSJN. **Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe sentencia dictada en el caso 'Fontevicchia y D'Amico Vs. Argentina' por la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. 14 feb. 2017.

ARGENTINA. **Sentencia de Cámara De Apelaciones En Lo Criminal Y Correccional**. Expediente 44154. 3 abr. 1995. Disponível em: <http://ar.vlex.com/vid/recurso-criminal-correccional-i-n-44-03-35232723>. Acesso em: 31 jan. 2018.

COLÔMBIA

COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia - CCC. **Sentencia C-442/11**. Tipificación Penal de Injuria y Calumnia - No desconoce el principio de legalidade. Tipificación Penal de Injuria y Calumnia - No constituye una restricción ilegítima a la libertad de expresión. Libertad de expresión a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos y del ordenamiento constitucional colombiano - Alcance y contenido. Libertad de expresión en sentido estricto - Definición. Libertad de Expresión - Rasgos del ámbito constitucionalmente protegido. Actores: Eduardo Márquez González y David Armando Rodríguez. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá, D.C., 25 de mayo de 2011. Disponível em: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20026800>. Acesso em: 31 jan. 2018.

HONDURAS

HONDURAS. Corte Suprema de Honduras (Turma Constitucional). RI268603, 19 de maio de 2005.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH)

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - CIDH. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1994**. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/94span/indice.htm>. Acesso em: 1º set. 2019.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - CIDH. **Horacio Verbitski**. Caso n° 11.012, Argentina.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH)

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - CORTE IDH. **Caso Loayza Tamayo Vs. Perú**. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C, n. 33.

_____. **Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Série C, n. 101.

_____. **Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Série C, n. 107.

_____. **Caso Tibi Vs. Ecuador.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Série C, n. 114.

_____. **Caso Palamara Iribarne Vs. Chile.** Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Série C, n. 135.

_____. **Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de septiembre de 2006. Série C, n. 153.

_____. **Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Série C, n. 42.

_____. **Caso de los Trabajadores cesados del congreso Vs. Perú.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de noviembre de 2006. Série C, n. 158, § 128.

_____. **Caso La Cantuta Vs. Perú.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Série C, n. 162.

_____. **Caso Boyce y otros Vs. Barbados.** Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Série C, n. 169.

_____. **Caso Kimel Vs. Argentina.** Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Série C, n. 177.

_____. **Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Série C, n. 206.

_____. **Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México.** Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Série C, n. 220, § 225.

_____. **Caso Gelman Vs. Uruguay.** Fondo y Reparaciones. Sentencia del 24 de febrero de 2011. Série C, n. 221.

_____. **Caso Bueno Alves Vs. Argentina.** Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 5 de julio de 2011.

_____. **Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 29 de noviembre de 2011. Série C, n. 328.

_____. **Caso Mohamed Vs. Argentina.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de noviembre de 2012. Série C, n. 255.

_____. **Caso Gelman Vs. Uruguay.** Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013.

_____. **Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina.** Supervisión de cumplimiento de sentencia, 18 de octubre de 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - Corte IDH. **Opinión Consultiva OC - 1/82 del 24 de septiembre de 1982.** "Otros Tratados" objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos).

_____. **Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994.** Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Série A, n. 14.

_____. **Opinión Consultiva OC-15/97, de 14 de noviembre de 1997.** Informes de la Comisión Americana Sobre Derechos Humanos (Art. 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Série A, n. 15.

16

(Não) Acesso à justiça
nos casos de indenização dos
familiares das vítimas do
Massacre do Carandiru

Alice Pereira Kok¹

Aline Herscovici²

Constanza Bodini³

Laurianne-Marie Schippers⁴

Letícia Kaplan⁵

Luca Codazzi Corrêa de Mendonça⁶

Marcella Penhalber⁷

Maria Cecilia de Araujo Asperti⁸

Melissa Marien Marques⁹

Paula Gouvêa Barbosa¹⁰

Rafaella Coutinho Monesi¹¹

Resumo: O presente estudo foi desenvolvido pelas alunas e alunos da Clínica de Acesso à Justiça e Advocacia de Interesse Público a partir de levantamento inicial feito pelo Núcleo de Estudos sobre o Crime e a Pena, ambos grupos da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, sobre as ações de reparação civil ajuizadas pelos familiares das vítimas do Massacre do Carandiru. Com base na análise em profundidade de 10 dos 66 casos levantados, buscou-se investigar se o Estado brasileiro foi capaz de reparar adequadamente esses familiares e se estes tiveram seu direito de acesso à Justiça resguardado. As perguntas que orientaram essa análise foram quais os principais argumentos que fundamentaram as decisões judiciais acerca dos pleitos indenizatórios nas diferentes instâncias e quais foram os gargalos processuais ao longo da tramitação desses processos, tanto na fase de conhecimento quanto na fase executiva. Conclui-se que, contrariamente ao recomendado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Poder Público adotou postura essencialmente combativa nos processos, nos quais se verificou, também, grande disparidade de julgamentos e um tempo excessivo de tramitação, decorrente de

1 Graduada em Direito pela FGV Direito SP (2015-2019).

2 Graduada em Direito pela FGV Direito SP (2015-2019). Participou do Programa de Iniciação Científica da Direito SP (2017-2018), com bolsa concedida pelo CNPq.

3 Mestre (LLM) em Direito pela *University of Illinois*. Mestranda em Direito na Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV - 2017-2018). Especialista em Assessoramento Jurídico de empresas pela Universidade de Buenos Aires. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica "Santa María de los Buenos Aires" e validado pela Universidade de Brasília (UnB). Contato: constanza.bodini2017@gvmail.br.

4 Graduada em Direito pela FGV Direito SP (2015 - 2019).

5 Graduada em Direito pela FGV Direito SP (2015 - 2019).

6 Graduado em Direito pela FGV Direito SP (2015 - 2019).

7 Graduada em Direito pela FGV Direito SP (2015 - 2019).

8 Mestre e doutora em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professora de Direito Processual na FGV Direito SP.

9 Graduada em Direito pela FGV Direito SP (2015-2019).

10 Graduada em Direito pela FGV Direito SP (2015-2019). Participou do Programa de Iniciação Científica da Direito SP (2017-2018), com bolsa concedida pelo CNPq.

11 Graduada em Direito pela FGV Direito SP (2015-2019).

discussões alongadas sobre questões processuais, índices de correção monetária aplicáveis, fila de precatórios e abandono dos processos por parte dos atores do sistema de justiça.

Palavras-chave: Acesso à Justiça. Responsabilidade civil. Violência estatal. Massacre do Carandiru. Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Abstract: This article was developed by the students of the Access to Justice and Public Interest Advocacy Clinic, from the initial data collection made by the Crime and Punishment Study Center, both are groups of the School of Law of Fundação Getulio Vargas of São Paulo. The data collected was about the civil actions of repair brought up by the Family members of the victims of the Carandiru Massacre. Based on the in-depth analysis of 10 of the totals of 66 cases gathered, the students sought to investigate if the Brazilian State could repair properly the Family members and if they had their right to access to justice protected and respected. The questions that guided this analysis were about the main arguments that justified the judicial decisions about the compensation of the different instances and the procedural barriers over the course of the processes. It was concluded that in contrast to the recommendations of the Inter-American Commission on Human Rights, the State adopted an essentially combative stance during the processes, in which it was verified, also, a wide disparity of the judgements and an excessive time of procedural protocol. These factors were results of long discussions about procedural matters, which monetary correction rate should be applied to the situation, a long queue of tax claims and abandonment of lawsuits on the part of the actors of the judicial system.

Keywords: Access to justice. Tort law. Carandiru Prison Massacre. State violence. Inter-American Commission on Human Rights.

16.1 INTRODUÇÃO

Desde 2011, o Núcleo de Estudos sobre o Crime e a Pena da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas tem reunido e analisado documentos diversos relativos ao Massacre do Carandiru, ocorrido em 2 de outubro de 1992, como parte do projeto Memória Carandiru.¹²

Entre os dados que compõem esse acervo, a equipe reuniu informações sobre ações cíveis ajuizadas pelos parentes das vítimas do massacre para obtenção de indenização por danos morais e materiais contra o Estado. Foram localizadas 73 ações judiciais, sendo obtidos dados mais precisos acerca de 66 dessas ações, tendo em vista que não foram localizados documentos de quatro processos e outros três foram extintos sem resolução de

¹² Confira-se mais a respeito do projeto de pesquisa na plataforma www.massacreacarandiru.org.br, onde é possível, inclusive, ter acesso a documentos obtidos pela equipe de pesquisa ao longo do trabalho.

mérito por abandono de causa, falecimento da autora e litispendência.¹³⁻¹⁴

Passados mais de 25 anos do massacre, o contexto atual nos leva novamente a outubro de 1992 com a seguinte indagação: se um massacre dessa proporção ocorresse hoje, o Estado brasileiro seria capaz de conferir uma resposta mais adequada à sociedade e, principalmente, aos familiares das vítimas? Em outras palavras: o que seria necessário ser repensado na forma convencional com a qual o Estado responde por mortes ocasionadas por seus agentes no sistema carcerário de modo a assegurar seu efetivo acesso à Justiça e ao devido processo legal?

Esses questionamentos orientaram o estudo realizado por alunas e alunos da Clínica de Acesso à Justiça e Advocacia de Interesse Público,¹⁵ também da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, acerca dos principais obstáculos enfrentados pelos familiares das vítimas do Carandiru na busca por alguma reparação perante o Estado.

Considerando as indagações colocadas acerca da discrepância entre as decisões tomadas nos processos (análise de conteúdo) e a inefetividade do trâmite processual (análise de efetividade), bem como as limitações de escopo decorrentes do fato de se tratar de um projeto a ser inserido no semestre letivo, o grupo optou por selecionar alguns processos para uma análise qualitativa e em profundidade.

Assim, as perguntas de pesquisa foram transformadas em dois eixos que orientaram essa análise: (1) Quais foram os principais argumentos que fundamentaram as decisões judiciais acerca dos pleitos indenizatórios nas diferentes instâncias? (2) Quais foram os principais gargalos processuais ao longo da tramitação desses processos, tanto na fase de conhecimento quanto na fase executiva?

Foram selecionados 10 casos a partir de critérios desenhados para que se obtivesse a maior variedade de argumentação e de tramitação possível: processos com sentença

13 Segundo levantamento do Núcleo de Estudos sobre o Crime e a Pena, os processos extintos sem julgamento de mérito referem-se a abandono de causa (vítima J. J. C. S.), falecimento da autora (vítima Jesuino Campos) e litispendência (vítima J. C. C. S.) (MACHADO; MACHADO; FONSECA, no prelo). Os dados gerais dos processos são descritos no relatório com os resultados parciais do estudo: Carandiru: Pedidos de Indenização no TJSP. Resultado parcial de pesquisa realizada junto ao TJSP e à Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que hoje representa as famílias nos processos de indenização. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/direitogv.fgv.br/files/arquivos/anexos/carandiru_pedidos_de_indenizacao_no_tjsp.pdf. Acesso em: 21 nov. 2019.

14 MACHADO; MACHADO; FONSECA, op. cit.

15 "As clínicas de prática jurídica, por sua vez, têm por foco a aproximação de teoria e prática em laboratórios temáticos, com a aplicação das habilidades e do conteúdo desenvolvidos nas demais disciplinas do curso. As clínicas estimulam o aluno a aperfeiçoar sua capacidade de tomar decisões de forma autônoma, trabalhar em equipe, lidar com questões éticas, negociar e formular estratégias na área temática escolhida, sob supervisão pedagógica de advogados orientadores, a fim de que possa se preparar para o complexo ambiente da advocacia. As clínicas temáticas têm, em síntese, a preocupação com o 'continuum' da educação jurídica, evitando o distanciamento do direito em relação à realidade que o envolve". Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/oficinas-e-clinicas>. Acesso em: 21 nov. 2018.

de procedência e improcedência, casos em que o autor foi representado por advogados particulares e pela Defensoria Pública, parentes diversos no polo ativo (companheira, filhos, pais), casos em que houve a condenação em pensão vitalícia e outros em que não houve essa condenação.

No presente trabalho, são descritas as principais constatações decorrentes dessa análise em profundidade, iniciando-se por uma breve explicação sobre o caso do Carandiru no âmbito penal e civil e seus desdobramentos mais recentes para, em seguida, discutir os parâmetros da reparação civil em casos de mortes causadas por agentes do Estado, em particular quando as vítimas estão sob custódia prisional. É descrita, então, a metodologia adotada pelo grupo para análise das decisões e as considerações extraídas dos dados coletados, observando-se os eixos propostos de conteúdo (igualdade) e atos processuais (efetividade), partindo-se, então, para a discussão acerca dos principais problemas e possibilidades atinentes à reparação civil em casos de violência estatal.

16.2 O CASO DO CARANDIRU E SEUS DESDOBRAMENTOS

No dia 2 de outubro de 1992, um tumulto no Pavilhão 9 da Casa de Detenção de São Paulo, conhecido como Carandiru, iniciou-se após uma briga entre presos. Esse confronto resultou na morte de 111 detentos, números oficiais da Secretaria de Segurança do Estado de São Paulo, vítimas da ação da Polícia Militar de São Paulo após sua invasão no Pavilhão para conter a confusão.

A invasão foi conduzida pelo coronel Ubiratan Guimarães, sob ordem da cúpula da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, e impediu qualquer tentativa de negociação entre o diretor do presídio, Sr. Ismael Pedrosa, e os detentos, conforme declaração do diretor perante a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993, p. 53).

As ações posteriores ao ingresso dos policiais na Casa de Detenção foram classificadas como “excessivas” e “não acidentais” por diversos relatos, inquéritos e laudos.¹⁶ Ficou constatado, ainda, pelo laudo pericial do Instituto de Criminalística do Departamento Estadual de Polícia Científica,¹⁷ que não se observou quaisquer vestígios que indicassem confronto entre as vítimas e os atiradores e que “dada a posição dos atiradores e dos res-

16 Entre os inquéritos que classificaram a ação da polícia como “excessiva” estão: o inquérito da Polícia Civil, presidido pelo delegado Claudio Gobetti; o inquérito da Polícia Militar, presidido pelo coronel Luiz Gonzaga de Oliveira; a Comissão Especial de Inquérito instituída pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo; entre outros.

17 Laudo nº 019267, de 3 de novembro de 1992, realizado pelo Dr. Osvaldo Negrini Neto, perito criminal do Instituto de Criminalística do Departamento Estadual de Polícia Científica da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

pectivos alvos, pode-se inferir que o propósito principal da operação policial militar foi o de conduzir parte dos detentos à incapacitação imediata” (SÃO PAULO, 1992, p. 39).

Ademais, há evidências que demonstram a desproporcionalidade da ação policial frente ao tumulto gerado dentro do Pavilhão. A elevada proporção de disparos de projéteis contra o tórax e a cabeça dos detentos (60,4%) indica a evidente intenção de causar fatalidades, no lugar de um possível emprego de força mínimo ou coibição (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993, p. 53). Os laudos periciais produzidos na época concluíram que diversos detentos foram mortos quando já estavam ajoelhados ou deitados, ou seja, não houve nenhuma resistência por parte das vítimas perante a ação da Polícia Militar, o que indica que o argumento de legítima defesa alegada pela cúpula da PM não se sustenta.

Para além da ação deliberada e conjunta da Polícia Militar, que gerou fatalidades e o maior massacre em prisões brasileiras até então, com relação aos sobreviventes, constatou-se que eles foram submetidos à tortura psicológica durante a invasão e foram forçados a carregar os cadáveres de seus companheiros de cela para a área externa da prisão.

Os policiais militares envolvidos no caso ingressaram no pavilhão sem as respectivas insígnias e sem seus crachás de identificação, fato permitido pelos comandantes do caso, que passaram a impressão de que era permitido agir com impunidade, pois seria impossível a identificação de quem cometera qual crime.

Concluiu-se, também, que as provas existentes no local do massacre foram manipuladas ou destruídas pelos atores dos disparos imediatamente após o episódio, com o objetivo de cumprir ordens dos oficiais que comandavam a operação (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993, p. 54), tornando o local inidôneo para qualquer perícia a ser realizada. Conforme o laudo pericial do Instituto de Criminalística do Departamento Estadual de Polícia Científica do Estado de São Paulo, realizado logo após o massacre

embora tenha o perito estabelecido relações de correspondência entre cavidades nas paredes e projéteis de arma de fogo que as produziram (automáticas e semi-automáticas), nem mesmo um único projétil ou estojo vazio foi encontrado no local. (SÃO PAULO, 1992, p. 40)

O caso levantou questões sobre o sistema penal e carcerário brasileiro, como a atuação do Estado no campo da segurança pública e a responsabilização penal individual dos agentes envolvidos, além da atuação do Judiciário em casos com grande repercussão e com grande número de vítimas.

Em 22 de fevereiro de 1994, a *Americas Watch*, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (Ceji) e a Comissão Teotônio Vilela apresentaram petição perante a

Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) contra a República Federativa do Brasil alegando violações à Convenção Americana de Direitos Humanos no que diz respeito aos direitos à vida, à integridade pessoal, às garantias processuais – como o devido processo legal – e à proteção judicial das vítimas do Massacre do Carandiru.

O Relatório da CIDH aponta que a resposta do Estado brasileiro se deu nos seguintes termos:

O Estado, que em geral reconhece ter havido violações da vida e da integridade pessoal nas ocorrências de que se trata, por sua vez defende que tomou medidas firmes e profundas para resolver a situação das prisões do Estado de São Paulo e que **os processos contra os agentes responsáveis e de indenização foram devidamente instaurados nos diferentes foros e prosseguem de acordo com as garantias processuais e que os referentes a homicídios dolosos cometidos por agentes policiais foram transferidos para a justiça ordinária em cumprimento à Lei 9299-96 (Lei Bicudo)**. Por conseguinte, não foram esgotados os recursos da jurisdição interna e a petição não satisfaz às condições de admissibilidade. A tentativa de solução amistosa proposta pela Comissão a ambas as partes em várias ocasiões não pôde ser concretizada (OEA, CIDH, 2000, p. 1, grifos nossos)

Entretanto, conforme informaram os peticionantes à época, a despeito das provas robustas acerca dos eventos, o Estado brasileiro ainda não havia expedido uma versão oficial dos fatos, tampouco reconheceu a responsabilidade de seus agentes, tanto no âmbito civil quanto no criminal. A Comissão, por seu turno, acolheu tais argumentos e recomendou expressamente ao Estado brasileiro

adotar as medidas necessárias para que as vítimas dessas violações que foram identificadas e suas famílias recebam adequada e oportuna indenização pelas violações definidas nas conclusões deste relatório, assim como para que sejam identificadas as demais vítimas. (OEA, CIDH, 2000, p. 1, grifos do original)

16.3 RESPONSABILIDADE DO ESTADO EM CASOS DE MORTE EM PRESÍDIOS

O caso do Carandiru deixa claro que a responsabilidade do Estado em casos de mortes decorrentes da atuação de seus agentes possui tratamento diverso no âmbito civil e no criminal.

Muito embora a lei preveja a possibilidade de reparação civil em casos de crime, o reconhecimento do ilícito civil independe da condenação penal, havendo uma relação de prejudicialidade apenas quando a justiça criminal decide a autoria ou julga pela inexistência do fato em si (art. 935, Código Civil). No caso da responsabilidade por mortes em presídios, responsabilizam-se, na esfera penal, os agentes públicos, ao passo

que no âmbito civil a tutela se volta contra o Estado, no papel de administrador do estabelecimento prisional e de responsável pela integridade dos custodiados. Logo, a tutela penal e a tutela civil não são excludentes.

Acerca da responsabilidade civil, especificamente, os arts. 5º, inciso XLIX, e 37, § 6º, da Constituição Federal versam que o Estado deve assegurar aos presos a segurança e o respeito à integridade física e moral, não comportando o dispositivo constitucional qualquer ressalva ou condicionante. Além disso, estabelecem que os agentes do Estado ou prestadores de serviço são responsáveis por danos causados a terceiros, sendo despendida a análise de culpa ou dolo do ente estatal no caso concreto.

Nesse sentido, analisando-se a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁸ e do Superior Tribunal de Justiça (STJ)¹⁹ em casos de morte em presídios pode-se perceber que ambos os tribunais reconhecem a responsabilidade do Estado e o direito dos parentes de vítimas à indenização. Os julgados apontam que, sendo a unidade prisional uma instituição pública, e como Pessoa Jurídica Pública de Direito, sua responsabilidade é objetiva. Nessa perspectiva, as indenizações por danos morais foram conferidas em valores que variaram substancialmente – entre R\$ 10.000,00 e R\$ 100.000,00 –, fundamentados mediante parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade a partir das circunstâncias fáticas consideradas:

No que tange ao *quantum* indenizatório, o Tribunal de origem, à luz das provas dos autos e em vista das circunstâncias fáticas do caso, fixou a indenização por danos morais em R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a ser dividido pelos autores, valor que não se mostra excessivo, diante das peculiaridades da causa, expostas no acórdão recorrido. (STJ. 2 Turma. Ag Int no ARESP nº 1284.642 CE 2018/0097444-6. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. Data de Julgamento: 2/10/2018. Data de Publicação: 9/10/2018, p.1)

18 A pesquisa no site do STF foi realizada em 3/12/2018 usando-se os termos “responsabilidade”; “Estado”; “morte”; “presídio”. A relação de julgados analisados é a seguinte: Agravo de Instrumento 603.865-8 GO, Relatora Min. Cármen Lúcia. Brasília, 11/11/2008; Recurso Extraordinário 841.526 RS, Relator Min. Luiz Fux. Brasília, 30/3/2016; e Recurso Extraordinário 272.839-O MT, Relator Min. Gilmar Mendes, 1/2/2005.

19 A pesquisa no site do STJ foi realizada 8/11/2018 usando-se os termos “responsabilidade”; “Estado”; “morte”; “presídio”. A relação de julgados analisados é a seguinte: Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 986.208 - MT (2007/0288242-1), Relator Min. Teori Albino Zavascki, 22/4/2008; Recurso Especial nº 936.342 - ES (2007/0064684-9), Relator Min. Francisco Falcão, 11/11/2008; Recurso Especial nº 1.435.687 - MG (2014/0030781-5), Relator Min. Humberto Martins, 13/11/2015; Agravo Interno no Recurso Especial Nº 1.531.467 - PB (2015/0105110-4), Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 22/9/2016; Recurso Especial nº 1.353.963 - MG (2012/0216581-3), Relator Min. Herman Benjamin, 10/11/2016; Recurso Especial nº 1.645.224 - SP (2016/0317124-8), Relator Min. Herman Benjamin, 7/3/2017; Recurso Especial nº 1.671.569 - SP (2017/0098132-0), Relator Min. Herman Benjamin, 27/6/2017; Agravo Interno no Agravo Em Recurso Especial nº 1.238.182 - PE (2018/0018504-7), Relator Min. Og Fernandes, 11/9/2018; Agravo Regimental no Agravo Em Recurso Especial nº 319.024 - RJ (2013/0085289-3), Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 14/8/2018; Agravo Interno no Agravo Em Recurso Especial nº 1.284.642 - CE (2018/0097444-6), Relatora Min. Assusete Magalhães, 2/10/2018.

Além disso, em alguns casos, foram admitidos danos materiais, em forma de pensão, de 1/3 a 2/3 de um salário mínimo aos filhos e viúva, seguindo os parâmetros citados anteriormente, concedida também aos pais que dependiam ou que poderiam depender financeiramente do filho.

Em termos das possibilidades de se pleitear tais indenizações judicialmente, tem-se que a tutela jurisdicional nesses casos pode ser buscada individualmente, mediante ações com pleitos condenatórios de danos materiais e morais, e coletivamente, fazendo-se uso da via da ação coletiva, regulada pela Lei nº 7.347/1985 e pelo Código de Defesa do Consumidor. No caso dos familiares das vítimas do Carandiru, foram ajuizadas apenas ações individuais, em sua maioria pela Procuradoria de Assistência Judiciária, que era a divisão da Procuradoria-Geral do Estado voltada à prestação de assistência jurídica gratuita aos necessitados no Estado de São Paulo até o ano de 2006, quando então criada a Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Tais ações se voltam contra a Fazenda Pública, que é representada em juízo pela Procuradoria-Geral do Estado. Ao litigar judicialmente, a Fazenda Pública goza de algumas prerrogativas processuais, ou seja, facilidades ou vantagens decorrentes de sua atribuição de defesa dos interesses do erário, tais como a aplicação de prazos processuais mais extensos e a possibilidade de somente responder por obrigações pecuniárias após o trânsito em julgado e mediante expedição de precatórios.

Essas prerrogativas já existiam no Código de Processo Civil (CPC) de 1973, vigente quando do ingresso das ações judiciais, e foram parcialmente modificadas no CPC de 2015, que entrou em vigor em março de 2016. À exemplo, a Fazenda Pública possuía, já no CPC de 1973, um prazo para contestar equivalente a 60 dias corridos, enquanto o prazo de defesa regular é de 15 dias. Com o novo código, o prazo do ente público é de 30 dias úteis, ao passo que o prazo regular é de 15 dias úteis. Tanto no regime antigo quanto no novo, os advogados públicos são intimados pessoalmente dos atos processuais, ou seja, são notificados pessoalmente (mediante carga ou remessa dos autos ou, ainda, uma carta enviada com aviso de recebimento) de todos os atos praticados no processo, ao passo que os advogados de modo geral são notificados por meio de uma publicação no Diário Oficial.

A principal prerrogativa do Poder Público em juízo é, contudo, a possibilidade de realização de pagamentos de condenações judiciais mediante a expedição de precatórios, sem estar sujeito à penhora de bens, em razão da impenhorabilidade dos bens públicos (art. 833, I, do CPC/2015 e art. 100 do Código Civil). Apenas em casos de inobservância da ordem de pagamento dos precatórios é que a Fazenda Pública está sujeita a sequestro de bens.

16.4 ANÁLISE QUALITATIVA DE AÇÕES INDENIZATÓRIAS DOS FAMILIARES DAS VÍTIMAS DO CARANDIRU

16.4.1 Metodologia e variáveis de análise das decisões judiciais

Ainda que as decisões e informações coletadas já permitissem extrair algumas informações relevantes, foram obtidas as cópias integrais de 38 dos 66 processos, diante da dificuldade de efetivamente encontrar todos os processos físicos, que, em alguns casos, nem sequer possuíam registros no sistema do TJSP acerca de seu local físico, o que inviabilizou o acesso aos documentos processuais.

Trabalhando, pois, com pouco mais da metade dos processos identificados (56,7%), optou-se por uma análise vertical, qualitativa de 10 processos, selecionados pelos seguintes critérios: (I) *Autor*: casos com diferentes autores (pais, filhos, irmãos, companheiros etc.); (II) *Instância*: casos que foram até a última instância e casos que foram resolvidos mais rapidamente; (III) *Recebimento*: casos em que se recebeu precatório, casos em que se recebeu pensão vitalícia e casos em que o parente da vítima recebeu mediante sua inclusão na folha de pagamentos do Estado; (IV) *Desfecho*: casos de procedência e casos de improcedência; e (V) *Representação*: casos em que atuou advogado particular vs. Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ) vs. Ministério Público (MP).

Cada caso foi analisado por dois pesquisadores, cada um olhando para um conjunto distinto de variáveis, que foram divididas em dois grandes blocos. Um bloco se referia ao eixo igualdade e outro ao eixo efetividade, em correspondência às duas perguntas de pesquisa mencionadas na introdução.²⁰

O eixo conteúdo (igualdade) investiga os principais argumentos que fundamentaram as decisões judiciais acerca dos pleitos indenizatórios nas diferentes instâncias. Assim, as variáveis de análise do eixo conteúdo (Apêndice 1) buscaram identificar informações sobre os pedidos da petição inicial, a condenação da vítima, a representação, sucessão processual e gratuidade do acesso à Justiça, o desfecho e os argumentos que o fundamentaram em sede de sentença, de apelação, de embargos infringentes e de recursos a instâncias.

Já no eixo sobre atos processuais (efetividade) são investigados os principais gargalos processuais ao longo da tramitação desses processos, tanto na fase de conhecimento quanto na fase executiva. Assim, as variáveis do eixo de atos processuais (Apêndice 2) incluem, ampliam e detalham as variáveis da base de dados preexistente, coletando mais informações sobre o primeiro grau e a apelação – como os nomes do juiz que

²⁰ Vale dizer que sua formulação foi feita em diálogo realizado em 25 de outubro de 2018, na FGV Direito SP com outros pesquisadores e interessados, que trouxeram valiosas questões e sugestões durante o debate aberto sobre nossa pesquisa, quando ainda em fase preliminar.

proferiu a sentença e do desembargador relator do acórdão, atentando-se a padrões decisórios e a possíveis disparidades injustificadas –, sobre a fase de execução – como a natureza alimentar ou não do precatório – e acrescentando informações antes não colhidas, a saber sobre embargos infringentes e sobre recursos a instâncias superiores. Mais especificamente, as variáveis analisadas são descritas a seguir.

16.4.2 Principais informações sobre os casos analisados

Antes de se adentrar aos resultados das análises dos eixos, é importante compreender em linhas gerais quem foram as vítimas dos casos estudados, bem como quem eram seus familiares que ingressaram em juízo e qual o desfecho final do processo, ou seja, se até o momento o julgamento foi favorável ou desfavorável ao pedido formulado. É apresentado, ainda, um resumo do status de cada processo, explicando-se se o pagamento de eventual condenação já foi realizado total ou parcialmente, ou, ainda, se o processo se encontra arquivado sem qualquer movimentação.

Tabela 1. Resumo dos processos analisados

VÍTIMA	QUEM FOI A VÍTIMA E QUEM A REPRESENTOU NO PROCESSO	DECISÃO FINAL DO PROCESSO	STATUS DO PROCESSO
E.P.	E.P. tinha 22 anos, era solteiro e não tinha filhos. Estava preso provisoriamente, acusado de roubo, quando foi morto no Carandiru. Seus pais ingressaram com a ação indenizatória, assistidos pela PAJ.	O Estado foi condenado ao pagamento de 250 salários mínimos a título de danos morais para cada um dos genitores. Danos materiais referentes ao funeral e pensão foram julgados improcedentes.	O julgamento do último recurso do caso de E.P. ocorreu em 1998, porém o precatório da indenização foi depositado apenas em 2011. Ainda assim, foi deferido o levantamento apenas do valor reputado incontroverso em 2013, sendo que até hoje a Fazenda discute uma diferença atinente à correção monetária e aos juros. Essa diferença ainda está em discussão.

P.A.R.	P.A.R. tinha 28 anos, era casado e tinha três filhos. Era balconista e estava preso em definitivo, condenado por infração aos arts. 155, 157, 298, 171, 180 e 25 do Código Penal. Sua esposa e filhos ingressaram com a ação indenizatória, assistidos pela PAJ.	O Estado foi condenado a pagar 2/3 do salário mínimo de pensão, incluindo uma vez por ano o 13º salário, a título de danos materiais (pensão), para a esposa até ela completar 65 anos, para os filhos homens até completarem 25 anos e para as filhas mulheres até elas completarem 25 anos ou até se casarem. Também houve condenação para o pagamento de 150 salários mínimos de dano moral para cada autor a título de dano moral. A família não pediu danos materiais pelos custos do funeral.	O último recurso do caso de P.A.R. foi julgado em maio de 2005. Foi iniciada a execução da sentença em julho de 2006, e houve embargos à execução por parte da Fazenda, que foram julgados em maio de 2008. Até o momento, não houve levantamento do precatório. O processo foi arquivado em abril de 2014, após a Defensoria apresentar petição para a Fazenda cumprir com sua obrigação e esta nunca se manifestar.
N.B.P.	N.B.P. tinha 23 anos, era solteiro. Trabalhava como montador e estava preso em definitivo, mas já fazia jus ao benefício do livramento condicional. Não há informações sobre sua condenação. Seu pai e sua mãe ingressaram com ação indenizatória, assistidos pela PAJ.	O Estado foi condenado ao pagamento de R\$ 168.593,98 a título de danos morais, e não houve condenação para o pagamento de danos materiais tanto para os custos do funeral quanto para pensão.	O último recurso do caso de N.B.P. foi julgado em abril de 1998. Foi requisitada a expedição do precatório em março de 1999 e o pagamento ocorreu em maio do mesmo ano. A Fazenda Pública apresentou impugnação em abril de 2012. Sete precatórios foram levantados. Há valores a serem recebidos.

L.C.L.	L.C.L. tinha 29 anos quando foi morto na Casa de Detenção do Carandiru. Estava desempregado e era solteiro. Não há informação se era preso definitivo ou provisório, tampouco sobre sua condenação. Seu pai ingressou com ação indenizatória, assistido pela PAJ.	O Estado foi condenado ao pagamento de 250 salários mínimos a título de danos morais e ao pagamento de CR\$ 292.254 (valor total pedido pelo pai) por danos materiais do funeral. O pai não pediu pensão (danos materiais).	O último recurso do caso de L.C.L., um agravo de instrumento do Recurso Extraordinário (STF), foi julgado em fevereiro de 2009. Alguns depósitos judiciais foram realizados, mas a eles lhe foi atribuída uma natureza não alimentar. Há valores a serem recebidos.
J.P.A.	J.P.A. tinha 27 anos quando foi assassinado no Massacre do Carandiru. Estava desempregado e era solteiro. Foi condenado por roubo e cumpria prisão definitiva. Sua mãe e seu pai ingressaram com ação indenizatória, representados pelo Ministério Público. Posteriormente, a família passou a ser representada por advogado particular. Os pais vieram a falecer, deixando os irmãos de J.P.A. como sucessores legítimos e necessários.	O Estado foi condenado ao pagamento de R\$ 30 mil para cada genitor a título de danos morais, atualizado a partir da data de publicação do acórdão de 2º grau, acrescido de juros moratórios de 6% a contar da citação. No entanto, não houve condenação para o pagamento de danos materiais, tanto para os custos do funeral, quanto para pensão.	O último recurso do caso de J.P.A. foi julgado em outubro de 1999 pelo STF. Entretanto a execução da sentença foi iniciada somente em março de 2018. O Recurso Especial que se encontra no Supremo está sobrestado, o que dificultou o andamento do processo. Ainda não há um julgamento definitivo, portanto.

J.C.R.V.	J.C.R.V. tinha 25 anos quando foi morto, era solteiro e trabalhava na limpeza de automóveis. Era preso provisório, foi preso em flagrante por cometer o crime de receptação. Sua mãe ingressou com a ação indenizatória, assistida pela PAJ.	O Estado foi condenado ao pagamento de 100 salários mínimos a título de danos morais, além do pagamento de $\frac{1}{2}$ salário mínimo mensal vitalício, a contar da data do falecimento da vítima como pensão. Também foi condenado ao pagamento dos custos do funeral, mas o valor não foi especificado.	<i>O julgamento do último recurso do caso de J.C.R.V. ocorreu em junho de 2000. Foi requisitada a expedição do precatório em maio de 2018, que ainda não foi levantado. Houve uma exaustiva discussão quanto aos cálculos da indenização, que foram realizados de maneira equivocada pela Contadoria.</i>
J.S.	J.S. tinha 25 anos quando faleceu no Massacre do Carandiru. Tinha uma companheira e deixou um filho de 3 anos. Trabalhava como auxiliar de almoxarifado quando foi condenado à prisão definitiva por homicídio qualificado. Sua companheira e seu filho ingressaram com a ação indenizatória, assistidos pela PAJ. O filho também faleceu no curso do processo, em 2011, vítima de arma de fogo.	O Estado foi condenado ao pagamento de 100 salários mínimos de uma só vez para o filho, a ser depositado na caderneta de poupança a título de dano material (pensão). Os autores não pediram a indenização pelos gastos do funeral. Os danos morais foram julgados improcedentes.	<i>O julgamento do último recurso do caso de J.S. ocorreu em novembro de 2003. Entretanto, não foi iniciada a execução da sentença devido à morte dos dois autores, que resultou em um pedido, por parte do Ministério Público, de descon sideração da sentença por ser o direito personalíssimo. O pedido foi acatado pelo juiz. A Defensoria Pública apelou da decisão, mas até o momento não houve julgamento.</i>

P.C.M.	<p>P.C.M. tinha 21 anos, tinha uma companheira e uma filha de 3 anos. Trabalhava como pedreiro quando foi condenado por roubo (três vezes) e furto qualificado. Sua companheira e sua filha ingressaram com a ação indenizatória, assistidas pela PAJ.</p>	<p>O Estado foi condenado ao pagamento de 100 salários mínimos para cada autora a título de danos morais, além do pagamento de CR\$ 375.105,00 a título de danos materiais do funeral. Quanto aos danos materiais de pensão, o Estado foi condenado a pagar $\frac{2}{3}$ de 2 salários mínimos da data do evento até a concubina completar 65 anos e a filha completar 25 anos.</p>	<p>O julgamento do último recurso do caso de P.C.M. ocorreu em junho de 2004 (STJ). Os embargos à execução foram julgados em novembro de 2007, e até o momento não foi requisitada a expedição do precatório.</p>
V.P.S.	<p>V.P.S. tinha 20 anos e era solteiro. Trabalhava como pintor quando foi condenado por roubo. Estava preso em definitivo com regime semiaberto. Sua mãe ingressou com a ação indenizatória, assistida pela PAJ, porém em 2004 foi constituído novo advogado particular.</p>	<p>O Estado foi condenado ao pagamento de 100 salários mínimos a título de danos morais, enquanto o pedido de danos materiais para pensão foi improcedente. A mãe não ingressou com pedido de danos materiais para o pagamento do funeral.</p>	<p>O julgamento do último recurso do caso de V.P.S. ocorreu em agosto de 1997, porém o levantamento dos valores dos precatórios foi realizado somente em fevereiro de 2016.</p>

L.G.S.	L.G.S. tinha 34 anos, era casado e tinha uma filha. Era mecânico e estava preso em definitivo, condenado por infração aos arts. 157, § 2º, I e II, art. 158, art. 217 do Código Penal. Sua filha ingressou com a ação indenizatória, assistida por advogado particular.	A filha ingressou com pedido apenas de indenização por dano moral, dessa forma o Estado foi condenado ao pagamento de 70 salários mínimos pelo valor da época do acórdão (fevereiro de 2009), contados juros moratórios de 1% ao mês a partir da citação.	<i>O julgamento do último recurso do caso de L.G.S. ocorreu em fevereiro de 2009, e o levantamento dos valores dos precatórios foi realizado em maio de 2015.</i>
--------	---	---	---

Fonte: Elaboração própria.

16.5 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CONTEÚDO DAS DECISÕES

Com relação ao conteúdo das decisões judiciais, o estudo aponta, em síntese, que a Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, responsável pela defesa técnica do Poder Público (Fazenda Pública) nas ações indenizatórias, atuou de forma amplamente combativa, adotando em suas manifestações processuais a versão de que as mortes seriam resultado de um motim e que a intervenção dos agentes estatais fora necessária e proporcional, o que afastaria a sua responsabilidade.

Essa versão foi eventualmente rechaçada pelo Judiciário, porém é possível verificar decisões de improcedência, que acolheram integralmente os argumentos do Estado, e mesmo decisões de procedência em que nuances dessas alegações foram acolhidas, demonstrando que não houve um pleno reconhecimento da responsabilidade estatal calcada no dever de custódia e de assegurar a integridade física e moral dos presos (art. 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal de 1988).

Como já mencionado, hoje na jurisprudência dos tribunais superiores a responsabilidade do Estado em caso de mortes em presídio é entendida como sendo objetiva, embasada na teoria do risco administrativo, segundo a qual é suficiente que o autor comprove o nexo de causalidade entre o fato e o dano para que surja a obrigação de indenizar.²¹ No caso da morte dentro do cárcere, entende-se haver uma omissão por

²¹ Como se extrai da sentença do caso de EP.: "Houve, na verdade, a adoção da teoria do risco administrativo. Por ela, surge a obrigação de indenização do dano causado pelos agentes do Estado pelo fato do só ato lesivo e injusto causado à vítima. Logo, por esta teoria, não se exige qualquer 'falta do serviço' público e nem a culpa de seus agentes, que é exigível na teoria da culpa administrativa. Na teoria do risco-administrativo basta tão-somente a lesão, sem o concurso do lesado, posto que se exige apenas o 'fato do serviço'".

parte do Estado, que possui um dever de custódia do preso, consoante o quanto disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

As decisões divergem, contudo, quanto à consideração das circunstâncias da morte. Isso porque, em alguns casos, discutiu-se se a responsabilidade do Estado decorre tão somente do dever de custódia em si ou se deverá ser verificado se houve ação ou omissão específica do Estado que tenha dado causa à morte ocorrida dentro dos presídios.

As decisões do caso da vítima P.A.R. exemplificam esses pontos de vista. Decidiu-se, inicialmente, pela primazia do dever de custódia como decorrência do poder de punir,²² de modo que o simples fato das mortes ocorridas no interior do estabelecimento prisional seria suficiente para a responsabilização do Estado.²³ No entanto, em uma decisão subsequente, o juízo de primeiro grau pontuou que não seria a morte em si que acarretaria a responsabilidade do Estado, mas as circunstâncias em que esta ocorreu, e levou em consideração em sua decisão condenatória o fato de que, quando do massacre, o falecido já deveria ter sido colocado em regime aberto²⁴ e que caberia ao Estado impedir a superlotação e garantir as condições humanas mínimas do presídio.²⁵

É possível questionar se essa consideração das circunstâncias, por mais que signifique um reconhecimento por parte do Judiciário da crise carcerária, não acabaria implicando a inserção de elementos de culpabilidade na aferição da responsabilidade civil, atribuindo à negligência estatal uma importância incondizente com o paradigma da responsabilidade objetiva.²⁶ É dizer: ainda que as circunstâncias do estabelecimento

22 A primeira sentença proferida no caso consignou que "se o Estado detém o poder de punir, passa ele a ser responsável pela integridade física e moral das pessoas encarceradas em seus estabelecimentos prisionais". Em sentido similar, no processo de J.P.A., o juízo também pontuou que: "o fato inescandível é que a responsabilidade do Poder Público em fatos como estes é objetiva, comprovado o nexo de causa e efeito, neste caso matéria não objeto de disputa, pois a jurisprudência colacionada aos autos, assim como a doutrina afirmam que estando o preso sob custódia do Estado, sempre existirá a sua responsabilidade [...]". Nesse mesmo caso, o TJSP, em julgamento de apelação, também menciona expressamente o dever de custódia do Estado: "Pouco importa que não se tenha definido quem foi o policial que teria matado o filho dos autores. A hipótese é típica de responsabilidade objetiva e o art. 5º XLIV CF, assim como o art. 38 CP e o art. 40 Lei das Execuções Penais, deixam bem evidente que, no seu dever de guarda dos presidiários, a Administração responde por sua vida e sua integridade física".

23 Inicialmente, a ação foi julgada procedente, com a concessão dos danos morais e materiais. No entanto, em sede de recurso de apelação da Fazenda Pública, a sentença foi anulada para que fossem produzidas provas sobre os danos materiais sofridos. Foram, então, duas sentenças proferidas no caso, e depois acórdãos de apelação, culminando em um julgamento final de procedência parcial. Importa a presente análise, contudo, algumas observações dos julgadores de primeiro e segundo grau.

24 "[a] morte do preso que por si só acarreta a responsabilidade do Estado, mas a morte nas circunstâncias em que ocorreram, como vastamente exposto, sobretudo considerando que desde 16 de abril de 1992 o falecido deveria ter sido colocado em regime aberto".

25 "Verifica-se que o Estado estava obrigado, por Lei, a impedir a superlotação da cadeia; bem como a morte de P.A.R. por seus companheiros de cadeia ou por policiais militares. O Estado, no mínimo, apresentou padrão inferior ao padrão legal exigível. A evidência, havia condições materiais e humanas para que o Estado impedisse a eclosão da 'rebelião' ou 'tumulto', bem como para que restabelecesse a ordem".

26 O que fica expresso no trecho da decisão proferida no TJSP nesse mesmo caso: Em tal contexto fático, o preso morto é apenas e tão somente vítima, vítima do detento homicida ou da ação policial em excesso,

prisional fossem adequadas, o Estado é responsável por quaisquer lesões ou mortes que ocorram nas suas dependências, como decorrência do risco administrativo e do dever de custódia dos presos, independentemente das circunstâncias.

Para além dessas considerações circunstanciais, foram identificados argumentos de excludente de responsabilidade baseados em uma narrativa de legítima defesa dos agentes estatais, bem como de estrito cumprimento de dever legal por parte destes e de culpa exclusiva da vítima.

No tocante à legítima defesa, a Fazenda Pública arguiu sistematicamente – muitas vezes em peças processuais idênticas, copiadas – que a intervenção dos agentes estatais fora necessária e proporcional,²⁷ dado que os eventos teriam sido ocasionados por um motim dos detentos, argumento esse acolhido em alguns casos. Em algumas decisões, o argumento defensivo da legítima defesa foi considerado, porém rechaçado com base em um excesso punível,²⁸ adentrando-se, inclusive, em elementos extraídos dos laudos periciais do inquérito policial.²⁹

A Fazenda Pública alegou a culpa exclusiva da vítima, o que, do mesmo modo, afastaria responsabilidade estatal pelos ocorridos. Alegou também que “o fato de alguém estar cumprindo pena em estabelecimento prisional, sob vigilância do Estado, não lhe confere verdadeiro seguro de vida”, para aduzir que a conduta dos encarcerados teria sido a causa de seu óbito.

Esses dois argumentos de defesa – legítima defesa e culpa exclusiva da vítima – são condizentes com a narrativa do motim, segundo a qual os eventos ocorridos em 2 de outubro de 1992 seriam uma reação (proporcional) dos agentes públicos ao amotinamento dos presos do Pavilhão 2.

concomitantemente, vítima da negligência administrativa, que deixou de evitar a superlotação carcerária, não fiscalizou o ingresso de armas brancas e de fogo [...]”.

27 Conforme se extrai da contestação do caso de JS, por exemplo, em que se alega que “os policiais militares repeliram agressão injusta perpetrada pelos detentos, que, como demonstrado, enfrentaram a milícia com diversos armamentos passíveis de causar lesão”. A sentença proferida nesse caso (posteriormente anulada em sede de recurso de apelação pelo TJSP) acolheu esse argumento: “A intervenção era, pois, necessária, e se houve o disparo de tiros, tal ocorreu porque os policiais foram recebidos de forma violenta pelos presos, e, apenas, reagiram, na tentativa de debelar a rebelião. Assim, as mortes ocorreram após provocação dos presos que lá se encontravam amotinados”.

28 No caso da vítima J.P.A., o TJSP tratou expressamente dos argumentos da Fazenda Pública no que diz respeito à legítima defesa e aos alegados privilégios dos encarcerados, afirmando o excesso dos policiais quando do massacre: “Ainda que os amotinados portassem armas, houve excesso dos policiais, mais fortemente armados, afastando a legítima defesa. [...] Não se trata de privilégio para o preso, em relação ao cidadão comum. O encarceramento retira do indivíduo a possibilidade de autodefesa, devendo esta ser suprida pelo responsável por sua guarda”.

29 Como na sentença da vítima E.P.: “Porém, muito embora houvesse a agressão atual e iniciada por ato provocativo dos próprios detentos, havia a necessidade de a reação ter sido proporcional à agressão, o que inorocreu no caso. [...] Logo, ainda que em um primeiro momento houvesse legítima defesa, em seguida, num segundo momento, ou seja, após adentrarem no pavilhão 9 e dispararem suas armas de fogo, indiscriminadamente, contra as vítimas que se encontravam dentro das celas, não mais se encontravam acobertados pela excludente de ilicitude, posto que já não se defendiam, mas atacavam”.

No caso de J.S., a primeira sentença proferida no caso acata completamente essa narrativa da Fazenda, afirmando que a rebelião teve início a partir da briga entre dois presos e a intervenção policial foi necessária. Descreve um cenário de guerra, fogo, barricadas, tiros a esmo, para concluir que a culpa grave dos presos foi causa de excludente de responsabilidade do Estado. Para rechaçar esse argumento, o TJSP afirma que deveria a Fazenda Pública ter demonstrado que a vítima fazia parte de algum motim ou que tivesse agido objetivamente contra um policial.³⁰ A apelação no caso de J.S. é julgada parcialmente procedente, para conceder pensão mensal somente para o filho da autora. Ou seja, continua valorando a questão da possível culpa da vítima, em que grau o J.S., individualmente, participou das ações violentas ocorridas no Carandiru.³¹

Acerca dos valores arbitrados para indenização, o tratamento individualizado das vítimas também permitiu uma discussão judicial sobre sua contribuição para os familiares antes ou durante seu encarceramento, para fins de avaliação dos pedidos de danos materiais (pensão vitalícia) e da realização de visitas de tais familiares à vítima para fins de verificação da pertinência do pedido de danos morais. Em alguns casos, foi produzida prova documental ou mesmo testemunhal para aferição dos trabalhos realizados pelas vítimas antes do massacre. Tal prova foi considerada tão relevante por alguns julgadores, que levou até mesmo à anulação de julgamentos de primeiro grau por cerceamento de defesa, o que também contribuiu para a morosidade do processo.

Importante pontuar como essa relação estabelecida entre o trabalho no cárcere e o dever de indenizar é incondizente com o paradigma da reparação estabelecido pela CIDH, no qual não houve qualquer condicionante dessa natureza, além de ignorar a realidade do cárcere, em que não há a possibilidade de exercício de atividades remuneradas por todos os presos.

O pedido de pensão vitalícia aos familiares é o mais discutido pela Fazenda Pública, principalmente durante a fase executiva. Em tese, seria possível a inclusão do familiar da vítima na folha de pagamentos do Estado, o que tornaria mais eficiente o pagamento. É

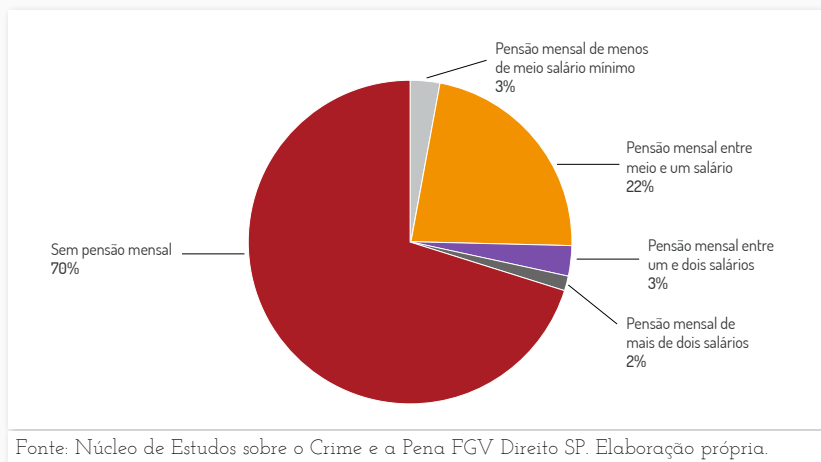
30 "No caso em exame, não se comprovou que o detento J.S. tenha tido culpa exclusiva para o evento, ou para ele tenha concorrido. Não se demonstrou que integrasse alguma das facções criminosas ou que tenha participado da agressão aos policiais. Assim, prevalece a responsabilidade objetiva do Estado na guarda dos presos recolhidos àquele estabelecimento penitenciário, autorizando, em princípio, o pagamento da indenização" (J.S., 1ª apelação)

31 "É sabido que o motim de presos, de especial virulência, provocava ação enérgica dos agentes do Estado. Entretanto, também é sabido que nem todos eles estavam na chamada "linha de frente", afrontando e ameaçando os policiais. Muitos se refugiaram em celas, pois a energia dos policiais já produzia efeitos no sentido de desestimular os revoltosos. Não se perdendo de vista que esse processo aprecia a situação de um só dos detentos, e não a ação e uma coletividade, forçoso é se concluir que não ficou demonstrado que ele tivesse agido objetivamente contra um policial, ou alguns deles, de modo a provocar uma legítima reação." (J.S., 2ª apelação). Similarmente, no caso da vítima J.C.R.V., o TJSP asseverou que "para ilidir a responsabilidade objetiva do Estado, caberia a demonstração, por parte da Fazenda-ré, da conduta do filho da autora que justificasse sua morte pela ação dos policiais, o que, data vênica, é bastante improvável, haja vista que o disparo de arma de fogo que o matou foi dado nas costas do detento, em ângulo decrescente, o que faz presumir que o mesmo já estava rendido quando foi alvejado".

o que aconteceu no caso de J.C.R.V - a mãe da vítima recebe a pensão por morte no valor de meio salário mínimo mensal. Mesmo nesse caso, houve uma extensa discussão sobre os cálculos dos valores devidos (pensões atrasadas e danos morais), além de dificuldade de contato com a beneficiária, que se ausentou do processo por quase quatro anos. Os valores referentes aos danos morais nesse caso (100 salários mínimos) ainda não foram pagos.

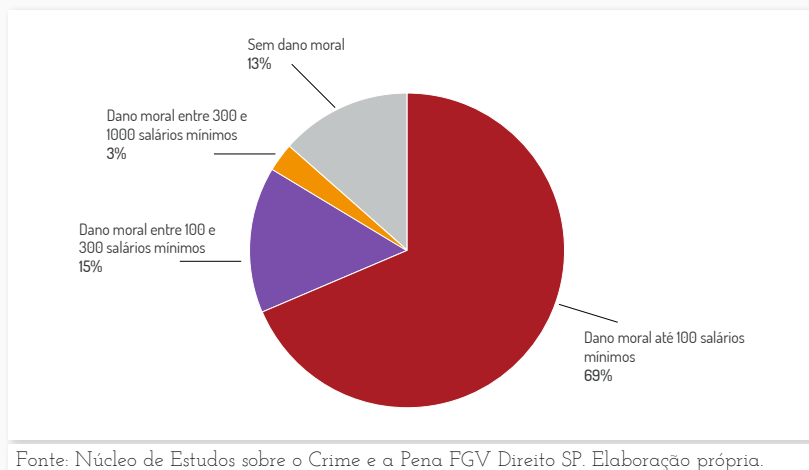
A seguir estão descritos dados da totalidade dos processos levantados (66 casos).

Gráfico 1. Dados sobre a reparação por danos materiais (pensão mensal)



Com relação ao dano moral, houve divergências entre as decisões e nos valores arbitrados, que variaram de 70 a 250 salários mínimos nos casos analisados. No total de casos, a variação foi ainda mais substancial.

Gráfico 2. Dados sobre a reparação por danos morais



16.6 CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS ATOS PROCESSUAIS E DA TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS

Já da perspectiva da efetividade do processo, é nítida a ineficiência dos processos judiciais para assegurar a reparação das vítimas. Entre esses dez processos, em apenas dois deles a vítima conseguiu efetivamente levantar os valores devidos: um após 22 anos e outro após 10 anos. Importante observar que, neste último, foi pedida apenas a indenização por danos morais, e não a pensão vitalícia em favor do familiar, tendo sido ajuizado apenas em 2005 por um advogado particular, diferentemente dos demais casos, ajuizados entre 1992 e 1994 pela Procuradoria de Assistência Judiciária. Nos demais casos, ainda estão pendentes discussões sobre valores a serem pagos às vítimas, mesmo após quase 26 anos de tramitação processual.

Em um desses casos (V.P.S.), a ação ajuizada pela mãe da vítima, em 1994, o Estado foi condenado ao pagamento de 100 salários mínimos vigentes a título de danos morais, enquanto o pedido de danos materiais para pensão foi improcedente. A mãe não ingressou com pedido de danos materiais para o pagamento do funeral. Vários fatores contribuíram para a demora, entre eles a discussão de índice de correção monetária do precatório pela Fazenda Pública e períodos de inatividade do processo, sem que as partes ou o Judiciário impulsionassem o seu andamento. O ofício determinando o pagamento do precatório alimentar foi expedido em 3 de novembro de 1998, sendo que o pagamento deveria ser realizado em no máximo 30 dias. No entanto, ele foi realizado apenas em 15 de abril de 2011. Houve, nesse ínterim, um grande período em que o processo ficou sem tramitação, sendo o andamento retomado em 2004, quando a parte constituiu novo advogado, além de período em que a Fazenda discutiu novamente os cálculos.

No caso de L.G.S., a ação foi ajuizada pela filha da vítima em 2005, que ingressou com pedido apenas de indenização por dano moral, dessa forma o Estado foi condenado ao pagamento de 70 salários mínimos pelo valor da época do acórdão (fevereiro de 2009), contados juros moratórios de 1% ao mês a partir da citação. O tempo de tramitação desse processo foi consideravelmente inferior à média dos demais casos (por volta de 20 anos).

Outras discussões processuais contribuíram para o trâmite extremamente moroso das ações judiciais, como aquela sobre legitimidade processual, ou seja, a possibilidade de determinada parte ou ente atuar no processo em defesa de determinados interesses. O caso mais emblemático foi o de J.P.A., em que o Ministério Público representou os autores na ação em questão como substituto processual, nos termos do art. 68 do Código de Processo Penal. A discussão sobre a legitimidade da promotoria, que é eminentemente técnica, ocasionou uma demora de cinco anos na tramitação desse processo, que ainda não teve um desfecho definitivo mesmo após 26 anos.

Ademais, sabe-se que, no caso de condenações contra o Estado, a decisão judicial é apenas um pequeno passo antes de um longo e tortuoso caminho processual para

satisfação do pagamento. As condenações culminam na expedição de precatórios que deverão ser pagos de acordo com uma fila cronológica. Diferentemente do ente privado, que poderá ter seus bens penhorados caso não efetue o pagamento de uma condenação judicial em tempo, ainda que deseje questionar a própria execução das decisões judiciais, os precatórios somente são expedidos uma vez esgotadas todas as oportunidades de defesa da Fazenda Pública, inclusive após o trânsito em julgado.

Ordinariamente, os precatórios contra a Fazenda Pública são pagos de acordo com uma ordem cronológica estabelecida após a expedição da ordem pelo juiz do processo. Esse é um fator de considerável demora no processo.

Contudo, no caso do Massacre do Carandiru, um fator que contribuiu significativamente para a morosidade foi o fato de que a Fazenda Pública continuou discutindo os valores devidos mesmo após a expedição do precatório e o depósito em juízo dos valores devidos. Há uma complexa discussão jurisprudencial ainda não resolvida perante o STJ e o STF acerca do índice de correção monetária aplicável (TR ou INPC, em interpretação do art. 1º-F da Lei Federal nº 9.494/1997 e do § 1º do art. 100 da Constituição Federal), com base na qual o Estado conseguiu suspender o trâmite processual mesmo após a fila do precatório já ter resultado no depósito de valores em favor do parente da vítima.

Ainda assim houve casos com grande demora no pagamento do precatório, com delongas incondizentes com o caráter alimentar do precatório indenizatório em caso de morte. É o caso de V.P.S, em que o ofício determinando o pagamento do precatório alimentar foi expedido em 3 de novembro de 1998, sendo que o pagamento deveria ser realizado em no máximo 30 dias. No entanto, foi realizado apenas em 15 de abril de 2011.

São emblemáticos, também, os casos em que os familiares das vítimas vieram a falecer durante o processo. A exemplo, J.S. tinha 25 anos quando faleceu no Massacre do Carandiru. Tinha uma companheira e deixou um filho de 3 anos. Trabalhava como auxiliar de almoxarifado quando foi condenado à prisão definitiva por homicídio qualificado. Sua companheira e seu filho ingressaram com a ação indenizatória, assistidos pela Procuradoria de Assistência Judiciária, em 1992, tendo entendido o Judiciário que apenas o filho teria direito à indenização, e apenas a título de danos morais, no valor de 100 salários mínimos, conforme julgamento realizado pelo TJSP em 2003. No entanto, ainda no curso da execução e sem que qualquer quantia tivesse sido paga, o filho da vítima faleceu no curso do processo, em 2011, vítima de arma de fogo.

A Fazenda Pública arguiu que a morte do filho implicava a extinção do processo por ser a indenização por danos morais um direito personalíssimo, que não poderia ser transmitido aos sucessores do autor. O juiz acolheu essa argumentação e extinguiu a execução sem que nenhum valor fosse pago, em 2015. A Defensoria Pública recorreu dessa decisão. O recurso aguarda julgamento até hoje.

Houve (e ainda há) grandes períodos de abandono do processo. Situações como a inércia dos autores (possivelmente decorrente da dificuldade de contato dos defensores com familiares da vítima após longos anos de tramitação) em requerer a expedição de guia de levantamento em favor das vítimas, mesmo após o depósito de valores.

16.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo judicial individual é, sem dúvidas, uma via insuficiente para a reparação de violações de direitos humanos de grandes proporções, como é o caso do Massacre do Carandiru. Em se reconhecendo a responsabilidade do Estado por essas violações, é necessário se pensar em mecanismos mais efetivos, capazes de proporcionar uma reparação integral, o que incluiria não somente a reparação pecuniária, mas também simbólica e assistencial aos familiares das vítimas.

No entanto, o que pode se perceber é que a não assunção de responsabilidade do Estado brasileiro pelos crimes cometidos durante o Massacre do Carandiru foi o principal obstáculo para que houvesse uma reparação efetiva e adequada aos parentes das vítimas. Contrariamente à manifestação realizada pelo Brasil perante a CIDH, houve uma sistemática negação do massacre por parte do Poder Público também nas ações indenizatórias, o que contribuiu decisivamente para a tramitação de processos por mais de 25 anos, com pouquíssimos avanços favoráveis aos familiares.

Esse não reconhecimento de responsabilidade traduziu-se em uma postura essencialmente combativa por parte da Fazenda Pública em juízo, em uma estratégia processual em que (a) repetia a versão do motim de presos e da legítima defesa; (b) buscava individualizar sua responsabilidade, insistindo na investigação do histórico de cada preso durante os eventos e em sua vida pregressa; e (c) usou-se não somente de todos os recursos cabíveis, mas de todas as vias processuais a seu dispor para protelar o pagamento das condenações, discutindo, extensivamente, os valores devidos, mesmo após o trânsito em julgado e o pagamento dos precatórios em juízo.

Ademais, o tratamento judicial e individualizado permite que a violação não seja tratada em sua plenitude e que a Fazenda Pública consiga beneficiar-se da falta de uniformidade com que determinados temas são tratados pelo Judiciário. O exemplo mais contundente foi a demora (que ainda subsiste) na definição jurisprudencial acerca do índice de correção monetária a ser aplicado, mas é possível também mencionar discussões sobre legitimidade processual, habilitação de herdeiros, parâmetros indenizatórios, entre outros.

Foi preocupante verificar que há casos em que os familiares das vítimas possuem valores a receber, inclusive já depositados em juízo, mas que possivelmente nem sequer têm conhecimento da possibilidade de receberem essas quantias em razão do longo

período em que seus processos ficaram sem tramitação. O tempo e as vicissitudes provavelmente se traduziram em uma desesperança por parte dos familiares, que desistiram, muitas vezes, dessa busca por uma resposta jurisdicional.

É certo que a indenização pecuniária é absolutamente insuficiente enquanto resposta a esses massacres. Contudo, é a única via em que o Estado, e não somente o agente público, responde por mortes decorrentes de suas ações ou omissões nesse âmbito. A despeito dessa inegável importância social e simbólica, é de se esperar que os familiares de vítimas de violações cometidas pelo Estado, principalmente por meio de agentes da segurança pública, enfrentem situações análogas às vítimas do Carandiru em sua busca por reparação. A exemplo, tem-se a falta de resposta dos familiares dos crimes de maio de 2006 e da Chacina de Osasco, desdobramentos claros da total negação de responsabilidade por parte do Estado.

O cenário que se avizinha não é otimista. Medidas como o Pacote Anticrime tendem a dificultar ainda mais a busca por reparação por parte de vítimas da violência estatal, porquanto amplia a excludente de ilicitude da legítima defesa. Ainda que a responsabilidade civil do Estado não se confunda com a responsabilidade penal do agente público, é certo que essa definição mais ampla da legítima defesa terá repercussões no âmbito não penal, como excludente de responsabilidade estatal e justificativa para a atuação letal. Os poucos familiares de vítimas que tiverem condições de acessar a Justiça e obter assistência jurídica terão mais obstáculos pela frente, em um processo judicial retimizador em sua essência – em si, uma violência estatal institucionalizada.

REFERÊNCIAS

ANISTIA INTERNACIONAL. “**Chegou a Morte**”: Massacre na Casa de Detenção de São Paulo. AI Index: AMR/19/08/93. 1993.

BRASIL. 5ª Vara da Fazenda Pública. **Processo n. 583.53.1992.417118-4**. Requerente: Francisco Cesar Leite. Requerido: Fazenda do Estado de São Paulo. São Paulo, 1992.

BRASIL. 9ª Vara da Fazenda Pública. **Processo n. 0418300-64.1992.8.26.0053**. Requerente: Ariovaldo Barreto Pinto e Ana Barreto Pinto. Requerido: Estado de São Paulo. São Paulo, 1992. BRASIL. 10ª Vara da Fazenda Pública. **Processo n. 583.53.1992.420603-8**. Requerente: Alessandra da Silva. Requerido: Estado de São Paulo. São Paulo, 1992.

BRASIL. 2ª Vara da Fazenda Pública. **Processo n. 0404924-74.1993.8.26.0053**. Requerente: Aparecida de Fatima Rafael Ramos e outro. Requerido: Fazenda Pública do Estado de São Paulo. São Paulo, 1993.

BRASIL. 8ª Vara da Fazenda Pública. **Processo n. 0405796-89.1993.8.26.0053**. Requerente: Almerindo Palmijano – falecido óbito e outro. Requerido: Fazenda do Estado. São Paulo, 1993.

BRASIL. 6ª Vara da Fazenda Pública. **Processo n. 0401207-20.1994.8.26.0053**. Requerente: Terezinha Rodrigues Gonçalves. Requerido: Estado de São Paulo. São Paulo, 1994.

BRASIL. 1ª Vara da Fazenda Pública. **Processo n. 583.53.2005.000458-6**. Requerente: Vanessa Granja da Silva. Requerido: Fazenda do Estado de São Paulo. São Paulo, 2005.

BRASIL. 12ª Vara da Fazenda Pública. **Processo n. 9157961.75.2005.8.26.0000**. Requerente: José Martins Braga e Oscarina Alves de Jesus. Requerido: Fazenda do Estado de São Paulo. São Paulo, 2005.

BRASIL. Foro Central da Fazenda Pública. Setor de Execuções contra a Fazenda Pública. **Processo n. 0401210-71.1994.8.26.0053**. Requerente: Maria Estela Valentim Vasques. Requerido: Estado de São Paulo. São Paulo, 1994.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 986.208 – MT (2007/0288242-1). Administrativo. Processo Civil. Responsabilidade Civil do Estado. Dano moral. Indenização. Morte de detento. Rebelião. Existência do dano. Nexo de causalidade. Agravo Regimental a que se nega provimento. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki, 22 de abril de 2008. **Diário de Justiça**, 12 maio 2008.

_____. Recurso Especial nº 936.342 – ES (2007/0064684-9). Processual Civil. Administrativo. Indenização por morte de preso em cadeia pública. Dever de vigilância do Estado (art. 5º, XLIX, CF/88). Indenização por danos morais e materiais. Responsabilidade civil e objetiva. Art. 37, § 6º da Constituição Federal. Culpa e nexo de causalidade comprovados. Súmula 07/STJ. Relator: Ministro Francisco Falcão, 11 de novembro de 2008. **Diário de Justiça**, 20 maio 2009.

_____. Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.531.467 – PB (2015/0105110-4). Ação de indenização por danos morais e materiais. Morte de detento filho da autora. Graves queimaduras causadas por incêndio ocorrido no estabelecimento em que estava recolhido em decorrência de rebelião. Decisão que negou provimento ao recurso especial. Valor dos danos morais arbitrado em R\$ 50.000,00. Indenização fixada com observância dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Agravo interno a que se nega provimento. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 22 de setembro de 2016. **Diário de Justiça**, 10 out. 2016.

_____. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 319.024 – RJ (2013/0085289-3). Administrativo. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Espe-

cial. Responsabilidade Civil do Estado. Morte de detento durante rebelião na unidade prisional. Verba indenizatória fixada com razoabilidade (R\$ 15.000,00) e à vista dos elementos fático probatórios dos autos. Impossibilidade de revisão. Incidência da Súmula 7/STJ. Agravo Regimental do particular a que se nega provimento. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 14 de agosto 2018. **Diário de Justiça**, 21 ago. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Recurso Especial nº 1.435.687 - MG (2014/0030781-5). Administrativo. Processual Civil. Ação de indenização. Dano moral e dano material. Morte de menor internado em centro de ressocialização. Responsabilidade objetiva do Estado reconhecida. Recurso especial dos particulares provido. Sentença restabelecida. Recurso especial do estado de Minas Gerais improvido. Relator: Ministro Humberto Martins, 13 de novembro de 2015 **Diário de Justiça**, 19 maio 2015.

_____. Recurso Especial nº 1.645.224 - SP (2016/0317124-8). Recurso Especial. Processual Civil. Embargos de Declaração. Não ocorrência de omissão. Rediscussão da matéria. Honorários advocatícios. Natureza jurídica. Lei nova. Marco temporal para a aplicação do CPC/2015. Prolação da sentença. Relator: Ministro Herman Benjamin, 7 de março de 2017. **Diário de Justiça**, 27 de abril de 2017.

_____. Recurso Especial nº 1.671.569 - SP (2017/0098132-0). Processual Civil. Administrativo. Suicídio. Detento. Cadeia pública. Prisão preventiva. Roubo. Responsabilidade objetiva do Estado. Dano material. Pretensão de reexame de provas. Súmula 7/STJ. Relator: Ministro Herman Benjamin, 27 de junho de 2017. **Diário de Justiça**, 30 jun. 2017.

_____. Agravo Interno no Agravo Em Recurso Especial nº 1.238.182 - PE (2018/0018504-7). Administrativo e Processual Civil. Agravo Interno em Agravo em Recurso Especial. Violação do art. 1.022 do CPC/2015. Inexistência. Responsabilidade Civil do Estado. Morte de detento. Responsabilidade Objetiva. Precedentes. Revisão do valor da indenização. Incidência da Súmula 7 do STJ. Relator: Ministro Og Fernandes, 11 de setembro de 2018. **Diário de Justiça**, 17 set. 2018.

_____. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.284.642 - CE (2018/0097444-6). Administrativo e Processual Civil. Agravo Interno em Agravo em Recurso Especial. Violação do art. 1.022 do CPC/2015. Inexistência. Responsabilidade Civil do Estado. Morte de detento. Responsabilidade Objetiva. Precedentes. Revisão do quantum indenizatório. Impossibilidade. Súmula 7/STJ. Agravo Interno improvido. Relatora: Ministra Assusete Magalhães, 2 de outubro de 2018. **Diário de Justiça**, 9 out. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.353.963 - MG (2012/0216581-3)**. Relator: Min. Herman Benjamin, 10 de novembro de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Agravo de Instrumento 603.865-8 GO. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento. Responsabilidade Civil Objetiva. Mor-

te de detento em estabelecimento prisional. Agravo regimental ao qual se nega provimento. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, 11 de novembro de 2008. **Diário de Justiça**, 6 fev. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Recurso Extraordinário 272.839-O MT. Recurso Extraordinário. Morte de detento por colegas de carceragem. Indenização por danos morais e materiais. Detento sob custódia do Estado. Responsabilidade objetiva. Teoria do Risco Administrativo. Configuração do nexo da Causalidade em função do dever constitucional de guarda (art. 5º, XLX). Responsabilidade de reparar o danoque prevalece ainda que demonstrada a ausência de culpa dos agentes públicos. Relator: Ministro. Gilmar Mendes, 1º de fevereiro de 2005. **Diário de Justiça**, 8 abr. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 841.526 RS. Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público Responsabilidade da Administração. Indenização por Dano Moral. Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público. Responsabilidade da Administração. Indenização por Dano Material. Direito Processual Penal. Execução Penal Relator: Ministro Luiz Fux, 30 de março de 2016. **Diário de Justiça**, 1º ago. 2016.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Núcleo de Estudos sobre o Crime e a Pena. **Carandiru**: Pedidos de Indenização no TJSP. Resultado parcial de pesquisa realizada junto ao TJSP e à Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que hoje representa as famílias nos processos de indenização. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/direitogv.fgv.br/files/arquivos/anexos/carandiru_pedidos_de_indenizacao_no_tjsp.pdf. Acesso em: 21 nov. 2018.

MACHADO, Maira Rocha; MACHADO, Marta Rodriguez de Assis; FONSECA, Anderson Lobo da. **Estado contra familiares das vítimas?** O massacre do Carandiru e os limites das ações judiciais de indenização em casos de graves violações de direitos humanos. (No prelo).

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório nº 34/00, Caso 11.291 (CARANDIRU), 13 de abril 2000. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/99port/brasil11291.htm>. Acesso em: 21 nov. 2018.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Segurança Pública. Departamento Estadual de Polícia Científica. **Lauda nº 019267, de 3 de novembro de 1992**, realizado pelo Dr. Osvaldo Negrini Neto, perito criminal do Instituto de Criminalística. São Paulo, 1992.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – VARIÁVEIS DE ANÁLISE DO EIXO CONTEÚDO

VARIÁVEIS DE ANÁLISE DO EIXO CONTEÚDO	
1 Informações sobre o pedido - petição inicial	1.1 Informações gerais sobre o pedido (ex.: Indenização por danos materiais e morais pela morte do preso)
	1.2 Dano material (funeral) - valores (tal como no pedido); ou "não" caso não haja pedido
	1.3 Dano material (pensão) - valores e demais parâmetros (ex.: idade de quem vai receber a pensão e início e término do período de recebimento), tal como no pedido; ou "não" caso não haja pedido
	1.4 Dano moral - valores e demais parâmetros (tal como no pedido); ou "não" caso não haja pedido
2 Características sobre a condenação da vítima	2.1 Preso provisório ou definitivo?
	2.2 Incursão em quais artigos do CP?
3 Representação, sucessão processual e gratuidade	3.1 Houve gratuidade processual? (sim/não)
	3.2 Atendimento pela PAJ / DPE? (sim/não)
	3.3 O autor do pedido de indenização faleceu ao longo do processo? Se sim, alguém sucedeu o processo? (nome e parentesco)
4 Informações 1º grau - sentença	4.1 Número de registro atual
	4.2 Data julgamento
	4.3 Resultado da decisão
	4.4 Questões processuais (e.g. extinção sem resolução do mérito por ilegitimidade)
	4.5 Reconhece-se a responsabilidade do Estado? (sim/não/não se aplica) + argumentos
	4.6 Dano material (funeral) - valores (tal como na sentença); "improcedente" caso o pedido seja rejeitado e "não se aplica" caso não tenha sido pedido essa indenização na petição inicial

	4.7 Dano material (pensão) - com valores, tais como na sentença, e demais parâmetros (ex.: idade de quem vai receber a pensão e início e término do período de recebimento); ou "improcedente" caso o pedido seja rejeitado e "não se aplica" caso não tenha sido pedido essa indenização na petição inicial
	4.8 Dano moral - valores, tais como na sentença, e demais parâmetros; ou improcedente" caso o pedido seja rejeitado e "não se aplica" caso não tenha sido pedido essa indenização na petição inicial
	4.9 Argumentos sobre o massacre (ex.: narrativa, reconhecimento da responsabilidade do estado)
	4.10 Argumentos sobre a vítima (ex.: perfil, reincidência, visitação pelos parentes, trabalho no cárcere, trabalho prévio, enriquecimento ilícito, familiares que pudessem contribuir com a renda familiar)
	4.11 Argumentos sobre as provas coletadas no processo (ex.: testemunhal, documental, pericial)
	4.12 Citações diretas relevantes
5 Informações sobre apelação - acórdão	5.1 Número de registro atual
	5.2 Número de Apelação
	5.3 Data de julgamento
	5.4 Resultado da decisão
	5.5 Valor total de indenização (em S.M. - salário mínimo)
	5.6 Questões processuais (e.g. extinção sem resolução do mérito por ilegitimidade)
	5.7 Dano material (funeral) - valores; ou "improcedente" caso o pedido seja rejeitado e "não se aplica" caso não tenha sido pedido essa indenização na petição inicial
	5.8 Dano material (pensão) - valores e parâmetros (ex.: idade de quem vai receber a pensão e início e término do período de recebimento); ou "improcedente" caso o pedido seja rejeitado e "não se aplica" caso não tenha sido pedido essa indenização na petição inicial

	<p>5.9 Dano moral - valor e demais parâmetros; ou "improcedente" caso o pedido seja rejeitado e "não se aplica" caso não tenha sido pedido essa indenização na petição inicial</p> <p>5.10 Argumentos sobre o massacre (ex.: narrativa, reconhecimento da responsabilidade do Estado)</p> <p>5.11 Argumentos sobre a vítima (ex.: perfil, reincidência, visitação pelos parentes, trabalho no cárcere, trabalho prévio, enriquecimento ilícito, familiares que pudessem contribuir com a renda familiar)</p> <p>5.12 Argumentos sobre as provas coletadas no processo (ex.: testemunhal, documental, pericial)</p> <p>5.13 Citações diretas relevantes</p>
6 Embargos Infringentes	<p>6.1 Houve embargos infringentes? (trata-se de recurso do CPC/1973 em caso de julgamento não unânime) (sim/não/não se aplica)</p> <p>6.2 Se sim, o julgamento foi alterado? (sim/não/não se aplica)</p> <p>6.3 Argumentos relevantes da fundamentação do acórdão de embargos infringentes; ou "não se aplica" caso não houver embargos infringentes</p>
7 Recursos a instâncias superiores	<p>7.1 STJ - quais recursos? (RESP? AIDDRSP? Agravo Regimental?)</p> <p>7.2 STF - quais recursos? (RE? AIDDRF? Agravo Regimental?)</p> <p>7.3 Observações sobre conteúdo de decisões do STJ (apenas questões substantivas relacionadas à narrativa do massacre, à da vítima ou à prova; ou desfechos de questões processuais)</p> <p>7.4 Observações sobre conteúdo de decisões do STF (apenas questões substantivas relacionadas à narrativa do massacre, à da vítima ou à prova; ou desfechos de questões processuais)</p>
8 Observação	(campo aberto para eventuais informações relevantes que não se encaixavam nos demais)

APÊNDICE 2 – VARIÁVEIS DE ANÁLISE DOS ATOS PROCESSUAIS

VARIÁVEIS DE ANÁLISE DO EIXO DE ATOS PROCESSUAIS	
1 Informações 1º grau - sentença	1.1 Número de registro atual
	1.2 Data da distribuição
	1.3 Data julgamento (sentença)
	1.4 Resultado da decisão
	1.5 Vara
	1.6 Juiz(Juíza) que proferiu a sentença
2 Informações sobre apelação	2.1 Número de registro atual
	2.2 Número de Apelação
	2.3 Data de julgamento
	2.4 Resultado da decisão
	2.5 Valor total de indenização (em salários mínimos - S.M.)
	2.6 Câmara
	2.7 Desembargador(a) Relator(a)
3 Embargos infringentes	3.1 Houve embargos infringentes?
	3.2 Data
	3.3 Resultado
4 Recursos para instâncias superiores	4.1 STJ - Houve RESP? Houve Agravo de Instrumento de Decisão Denegatória de RESP (AIDDRISP)? (especificar qual)
	4.2 Data da interposição do RESP
	4.3 Data de interposição de AIDDRISP
	4.4 Data do julgamento de RESP
	4.5 Data de julgamento de AIDDRISP
	4.6 STF - Houve Recurso Extraordinário (REXT)? Houve Agravo de Instrumento de Decisão Denegatória de Recurso Extraordinário (AIDREXT)? (especificar qual)
	4.7 Data da interposição de REXT

	4.8 Data de interposição de AIDDREXT
	4.9 Data do julgamento de REXT
	4.10 Data de julgamento de AIDDREXT
5 Execução	5.1 Foi iniciada a execução da sentença? (sim/não)
	5.2 Quando? (data da intimação/citação da fazenda para cumprimento/execução da sentença)
	5.3 Há embargos à execução por parte da Fazenda ou do Executado? (sim/não)
	5.4 Data de ajuizamento dos embargos à execução
	5.5 Os embargos à execução foram acolhidos? (sim/não)
	5.6 Data de julgamento final dos embargos à execução
	5.7 Foi requisitada a expedição do precatório? (sim/não)
	5.8 Data do ofício de requisição do precatório
	5.9 Houve o pagamento do precatório? (ofício do DEPRE ao juízo comunicando pagamento)
	5.10 Data de pagamento do precatório (data do ofício do DEPRE)
	5.11 Observações sobre o pagamento do precatório - tinha natureza alimentar?
	5.12 Há impugnação por parte da Fazenda Pública após a expedição do precatório?
	5.13 Data de apresentação da impugnação da Fazenda Pública
	5.14 Se sim, qual a fundamentação?
	5.15 Foi levantado o precatório?
	5.16 Data de levantamento dos valores dos precatórios (expedição de mandado de levantamento)
	5.17 Tempo de tramitação do ajuizamento até a satisfação da execução (ou até o momento atual, caso ainda não tenha sido levantado o precatório) em anos

5.18 A partir dessa análise, qual foi o fator preponderante da demora da tramitação do processo?

5.19 Observações sobre a tramitação do processo: obstáculos identificados durante a tramitação do processo; ponderações sobre a sentença e o acórdão; considerações sobre a atuação do advogado dos familiares e da Fazenda no processo etc.

FONTES UTILIZADAS:

Dosis

Copyright (c) 2011, Edgar Tolentino and Pablo Impallari
(www.impallari.com|impallari@gmail.com),
Copyright (c) 2011, Iginio Marini. (www.ikern.com|mail@iginomarini.com),
with Reserved Font Names "Dosis".

Expletus Sans

Copyright (c) 2011, Jasper de Waard (jasper@designtown.nl), with Reserved Font
Name "Expletus Sans".

Josefin Slab

Copyright (c) 2010, Santiago Orozco (hi@typemade.mx)

Os softwares das fontes são licenciados sob a licença de fonte aberta SIL, versão 1.1.

A licença das fontes está disponível com uma FAQ em:

<http://scripts.sil.org/OFL>



MPF

Ministério Público Federal

ISBN 978-65-992597-2-2