



**Universidade de Brasília**  
**Programa de Pós-Graduação em Direito**  
**Mestrado em Direito, Estado e Constituição**

**João Guilherme Lages Mendes**

**Violência policial:  
O uso da força letal pela Polícia Militar do Amapá**

Macapá/AP  
2023

**João Guilherme Lages Mendes**

**Violência policial:  
O uso da força letal pela Polícia Militar do Amapá**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Direito, Estado e Constituição. Linha de Pesquisa 5: criminologia, estudos étnicos-raciais e de gênero. Sublinha: Criminologia, Política Criminal e Segurança Pública  
**Orientação: Prof. Dr. Evandro Charles Piza Duarte.**

Macapá/AP  
2023

João Guilherme Lages Mendes (Matrícula UnB: 21/0009845).

Título: Violência policial: O uso da força letal pela Polícia Militar do Amapá

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

### **Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Evandro Charles Piza Duarte (Orientador)  
Universidade de Brasília (UnB)

---

Prof. Dr. Gabriel Haddad Teixeira  
Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

---

Prof. Dr. Marcos Vinícius Lustosa Queiroz  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

---

Uma prostituta chamada Brasil se esqueceu de tomar a pílula e a barriga cresceu  
Um bebê não estava nos planos dessa pobre meretriz de dezessete anos  
Um aborto era uma fortuna e ela sem dinheiro  
Teve de tentar fazer um aborto caseiro  
Tomou remédio, tomou cachaça, tomou purgante  
Mas a gravidez era cada vez mais flagrante  
Aquele filho era pior que uma lumbriga  
Ela pediu prum mendigo esmurrar sua barriga  
E a cada chute que levava o moleque revidava lá de dentro  
Aprendeu a ser um feto violento  
Um feto forte, escapou da morte  
Não se sabe se foi muito azar ou muita sorte  
Mas nove meses depois foi encontrado, com fome e com frio, abandonado num terreno baldio  
Pátria que me pariu!  
Quem foi a pátria que me pariu?! (REFRÃO 3x)  
A criança é a cara dos pais mas não tem pai nem mãe  
Então qual é a cara ca criança?  
A cara do perdão ou da vingança?  
Será a cara do desespero ou da esperança?  
Num futuro melhor, um emprego, um lar  
Sinal vermelho, não dá tempo pra sonhar  
Vendendo bala, chiclete  
"Num fecha o vidro que eu num sou pivete  
Eu num vou virar ladrão se você me der um leite, um pão,  
Um video-game e uma televisão  
Uma chuteira e uma camisa do mengão  
Pra eu jogar na seleção, que nem o Ronaldinho  
Vou pra copa Vou pra Europa  
" - Coitadinho! Acorda, moleque!  
Cê num tem futuro! Seu time não tem nada a perder  
E o jogo é duro!  
Você num tem defesa, então ataca!  
Pra num sair de maca  
Chega de bancar o babaca  
"Eu num agüento mais dar murro em ponta de faca  
E tudo o que eu tenho é uma faca na mão  
Agora eu quero o queijo  
Cadê? Tô cansado de apanhar, Ta na hora de bater!"  
Pátria que me pariu!  
Quem foi a pátria que me pariu?! (REFRÃO 3x)  
Mostra a tua cara moleque! Devia tá na escola  
Mas tá cheirando cola, fumando um beck, vendendo brizola e crack  
Nunca joga bola mas tá sempre no ataque  
Pistola na mão, moleque sangue-bom  
É melhor correr porque lá vem o camburão  
É matar ou morrer!  
São quatro contra um (- Eu me rendo!!)  
Bum! Clá-clá!Bum!Bum!Bum!  
Boi, boi, boi da cara preta  
Pega essa criança com um tiro de escopeta  
Calibre doze, na cara do brasil  
Idade: catorze Estado civil: morto  
Demorou, mas a sua pátria mãe gentil conseguiu realizar o aborto  
Pátria que me pariu!  
Quem foi a pátria que me pariu?!  
(REFRÃO 3x)

**(Letra da música “Pátria que me pariu”, de Gabriel o Pensador)**

## AGRADECIMENTOS

Ao Pai Celestial, por mostrar-me que o tempo das coisas é D'Ele, não nosso, por me fazer compreender que não podemos desistir de um projeto de vida, que não devemos capitular diante das tribulações se acreditarmos em sua providencial intervenção. Assim como o ouro é provado no fogo, as pessoas escolhidas e de coração reto são postas à prova nas adversidades da vida, triunfando ao final (Eclo, 2, 1-6).

À Universidade de Brasília – UnB, pela sensibilidade em se deslocar para a selva amazônica, no rincão amapaense, extremo ao norte do país, aonde começa o Brasil, proporcionando um Mestrado Interinstitucional tão valioso para a gente que mora na esquina do Rio Amazonas com a Linha do Equador.

Ao Tribunal de Justiça do Amapá – TJAP – e ao Instituto Federal do Amapá – IFAP – por se empenharem e acreditarem neste projeto viabilizando formação acadêmica de qualidade a seus magistrados e servidores.

Ao meu orientador, o Professor Doutor da UnB, EVANDRO CHARLES PIZA DUARTE, sem o qual não chegaria até aqui. Dileto Mestre, obrigado pela paciência em acompanhar-me mesmo diante de tantos afazeres. Espero não tê-lo decepcionado e peço desculpas por erros e falhas porventura cometidas, justificadas pela ansiedade e inexperiência deste pupilo que está começando a aprender a fazer ciência.

À Professora Doutora ENEÁ DE STUTZ E ALMEIDA. Querida, para além da Coordenadoria do MINTER fostes a peça principal desta engrenagem. A incentivadora que não me deixou desistir, nem desanimar. Caminhastes comigo desde os primeiros passos. Vibrastes com meus avanços. Serei eternamente grato por este título acadêmico.

Aos demais Professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UnB, na pessoa do Professor Doutor JOSÉ GERALDO DE SOUZA JUNIOR, pelo convívio prazeroso, pelos ensinamentos e por nos possibilitar enxergar a realidade para além da visão que tínhamos antes de sentar nos bancos desta renomada instituição de ensino.

Aos Professores da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Dra. EMÍLIA OLIVEIRA CHAVES, Dr. ANTONIO SABINO DA SILVA NETO, Ms. NEWTON TORRES DOS SANTOS CRUZ, e ao Analista Judiciário do TJAP, Ms. JOÃO PAULO CASADO MOREIRA DA SILVA pelo apoio indispensável na reta final deste percurso.

À doutouranda PPGD-UnB, Ms. LARA MATOS CARDOSO, pela inestimável contribuição na revisão.

Aos colegas, que tornaram esses últimos dois anos mais leves.

## RESUMO

O problema da violência policial, extensão da segurança pública, é uma questão mundial de desrespeito aos Direitos Humanos. Neste trabalho de pesquisa pretendemos estudar o fenômeno a partir das observações do que ocorre em nosso país, condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em razão da letalidade policial praticada contra população civil no Rio de Janeiro, sem perder de vista nossa realidade regional, o Estado do Amapá, que possui a polícia mais letal do Brasil de acordo com os números da última edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública. A questão que se coloca é compreender o porquê de mesmo havendo regulamentação, a atuação dos agentes públicos ultrapassa os limites legais e o uso desproporcional da força gera violência e morte nas periferias, indicando a necropolítica dispensada à população menos favorecida, principalmente aquela faixa que alcança homens jovens, pobres e negros. Neste mister revisitamos os seguintes marcos teóricos: Max Weber, Michel Foucault, Zaffaroni e Achille Mbembe, para, ao final, tirar conclusões que permitam mais luzes ao tema e contribuir de alguma maneira para estudos mais aprofundados no intuito de controlar os excessos e os abusos ora verificados.

**Palavras-chave:** Violência policial. Uso da força. Letalidade.

## ABSTRACT

The problem of police violence is a worldwide issue of disrespect for human rights. In this research work we intend to study the phenomenon from the observations of what happens in our country, condemned by the Inter-American Court of Human Rights due to the police lethality practiced against the civilian population in Rio de Janeiro, without losing sight of our regional reality, the State of Amapá, which has the deadliest police force in Brazil, according to figures from the latest edition of the Brazilian Yearbook of Public Security. The question that arises is to understand why there is even regulation, the performance of public agents exceeds legal limits and the disproportionate use of force generates violence and death in the periphery, harming the necropolitics dispensed to the less favored population, especially that range that reaches young, poor, black men. In this mission, we will revisit the following theoretical landmarks: Max Weber, Michel Foucault, Zaffaroni and Achille Mbembe, in order to, in the end, find out who shed more light on the subject and contribute in some way to more in-depth studies in order to control the excesses and abuses now selected.

**Keywords:** Police violence. Use of force. Lethality.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1. CAPÍTULO 1. VIOLÊNCIA. ESTADO DE DIREITO, ESTADO DE POLÍCIA E LEGALIDADE .....</b>	<b>18</b>
1.1.1 Origem etimológica do termo violência... ..	20
1.1.2. Violência e exercício de poder... ..	22
1.1.3. A violência no Brasil. O mito de uma sociedade não violenta e o autoritarismo social como fundamento do problema... ..	24
<b>1.2. O aparato coativo sob a ótica weberiana: elemento comum ao Estado e ao direito.....</b>	<b>36</b>
<b>1.3. Estado de Direito, Estado de Polícia e Legalidade... ..</b>	<b>42</b>
44	
1.3.2. Estado de Direito como um sistema de estrita legalidade e Estado de Polícia como um sistema de disciplina... ..	53
1.3.3. Poder policial: no cerne da tensão entre Estado de Direito e Estado de Polícia... ..	60
<b>1.4. Soberania e tecnologias do poder. O racismo de estado e a biopolítica de Michel Foucault... ..</b>	<b>62</b>
<b>1.5. O sistema necropolítico de morte colonial e sua prospecção para a sociedade contemporânea... ..</b>	<b>69</b>
<b>1.6. Sistemas penais da América Latina: Zaffaroni e a realidade colonial e genocida de uma criminologia marginal.....</b>	<b>76</b>
1.6.1. O racismo institucional e o genocídio brasileiro... ..	85
1.6.2. Diálogos com o “realismo marginal” e a crítica à branquidade: por que a dogmática processual penal “não vê” o racismo institucional da gestão policial nas cidades brasileiras?... ..	93
<b>2. ATIVIDADE POLICIAL E MANDATO PARA O USO DA FORÇA... ..</b>	<b>95</b>
<b>2.1. Violência e uso legítimo da força policial... ..</b>	<b>96</b>
<b>2.2. A força letal: discricionariedade policial no momento de utilizá-la... ..</b>	<b>98</b>

<b>2.3.O limite normativo do uso da força...</b>	<b>103</b>
<b>2.4. Normas internacionais que tratam do uso da força...</b>	<b>105</b>
2.4.1.1. Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (CCEAL).....	105
2.4.1.2. Princípios Orientadores para Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei.....	107
2.4.1.3. Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (PBUFAF).....	107
2.4.2. A regulação brasileira sobre o uso da força...	108
2.4.2.1. Código de Processo Penal brasileiro (Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro 1941).	108
2.4.2.2. O Código de Processo Penal Militar – CPPM.....	111
2.4.2.3. A Portaria Interministerial nº 4.226/2010, de 31 de dezembro de 2010, que estabelece Diretrizes sobre o Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública...	113
2.4.3.4. A Lei 13.060, de 22 de dezembro de 2014, que disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional.....	115
2.4.3.5. A Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); e dá outras providências.....	116
<b>2.5. Política e estrutura institucional para o adequado uso da força...</b>	<b>117</b>
<b>2.6.Modelos de escala de uso da força: os níveis de urso da força.....</b>	<b>119</b>
2.6.1. Presença do policial uniformizado nas ruas.....	122
2.6.2. Verbalização/comunicação policial... ..	122
2.6.3. Táticas defensivas desarmadas... ..	123
2.6.4. O uso de armas menos letais... ..	123
2.6.5. Uso da força letal... ..	123
<b>3. O ENFRENTAMENTO E A REGULAÇÃO DA ATUAÇÃO POLICIAL PELOS TRIBUNAIS SUPERIORES.....</b>	<b>124</b>
<b>3.1. O (des)controle das agências de controle: o fluxo do processamento da macropolítica do extermínio racial no sistema de justiça... ..</b>	<b>124</b>
<b>3.2.A Teoria Estruturante do Direito de Friedrich Müller... ..</b>	<b>128</b>
3.2.1. Atuação do Supremo Tribunal Federal frente à letalidade policial a partir da Teoria Estruturante do Direito... ..	132
3.2.2. O Caso Favela Nova Brasília <i>versus</i> Brasil: o estopim para intervenção da Suprema Corte... ..	134
3.2.3. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635 – ADPF das	



Favelas.....	137
<b>4. ACHADOS E APONTAMENTOS SOBRE A POLÍCIA MILITAR DO AMAPÁ: A POLÍCIA MAIS LETAL DO PAÍS... ..</b>	<b>144</b>
<b>4.1. Origens históricas de um modelo de estado de disciplina.....</b>	<b>145</b>
<b>4.2. Cultura policial: a construção do policial herói e salvador da pátria.....</b>	<b>147</b>
<b>4.3. A percepção do problema na visão de um comandante: imperiosa necessidade de repensar a cadeia de comando a partir do alto... ..</b>	<b>149</b>
<b>4.4. A padronização dos procedimentos operacionais para o adequado uso da força.....</b>	<b>151</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>152</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>156</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O aumento da violência policial é tema preocupante e se destaca como objeto de estudo nas diferentes áreas do conhecimento principalmente pelas ciências humanas e sociais. Em muitos países, verifica-se o problema do uso excessivo da força, fenômeno que se agudiza quando é empregada a força extrema contra “os suspeitos das populações periféricas”, resultando morte. Majoritariamente, pessoas negras, pobres e moradoras de áreas com escassos serviços urbanos são os principais alvos dessa violência letal e as maiores vítimas de homicídios perpetrados pelo próprio Estado.

A legitimidade com relação ao exercício da autoridade estatal não é dada, mas construída a partir de um conjunto de valores e crenças, função de uma estrutura social e política. Na América Latina existe uma persistência crescente da violência policial e os governos democráticos têm demonstrado dificuldades para submeter o aparato policial a um maior controle constitucional.

O Estado brasileiro não foge a essa regra, pois não tem obtido sucesso em restringir o uso da violência e da letalidade policial. O fim dos regimes autoritários e a desvinculação formal entre polícias e forças armadas tinham de levar à construção de uma polícia cidadã, mas, ao invés disso, a sociedade, em grande medida, tolera, não considera os métodos policiais violentos, nem a seletividade como um problema prioritário a resolver, e prova disso foram as Eleições Gerais de 2022 quando observamos considerável número de pessoas defendendo a utilização da tortura e da violência como forma de controle social, negando a integridade do ordenamento jurídico colocado de lado quando a questão é segurança pública. Por isso, as violações aos Direitos Humanos persistem e nossa história é marcada pela repressão sobre os segmentos mais pobres e carentes da população, vitimizando marginalizados a pretexto de controlar ou combater a criminalidade.

É dentro deste contexto que chama atenção a atuação da Polícia Militar brasileira, responsável por protagonizar episódios que expõe o país negativamente no cenário internacional. Na década de 1990, por exemplo, o mundo acompanhou um dos mais marcantes massacres protagonizados pela polícia na era da redemocratização, pós ditadura militar de 1964-1985. O massacre do Carandiru, como ficou lembrado, ocorreu em 2 de outubro de 1992, quando policiais militares do estado de São Paulo foram chamados a intervir em suposta rebelião dentro do Pavilhão 9 da Casa de Detenção deixando 111 presidiários mortos (MACHADO, Maíra; MACHADO, Marta, 2015).

Depois disso, outros episódios letais marcaram igualmente nossa história como a chacina da Candelária, em 1994 (Rio de Janeiro); o caso da Favela Nova Brasília, em 1994 e 1995 (Morro do Alemão/RJ – episódio que rendeu condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos); a chacina do presídio Urso Branco em 2002 (Rondônia); os crimes de maio, em 2006 (São Paulo); a chacina do Cabula, em 2015 (Bahia); e mais recentemente, as operações policiais na Comunidade do Jacarezinho, em maio de 2021 (a operação mais letal da polícia carioca) e no Complexo do Salgueiro, em novembro de 2021 (Comunidade de São Gonçalo/RJ), todos com suspeita ou confirmação de participação direta de policiais militares.

Não se trata apenas de casos emblemáticos e isolados, porque esses episódios deixam evidente a ausência de interesse político das instituições em exercer o controle dos excessos. O aumento da letalidade das ações policiais deve ser lido junto com as absolvições sistemáticas nos júris; com o uso excessivo de arquivamento de inquéritos policiais pelo Ministério Público; com a tolerância nas investigações policiais, que se acomodam com a impossibilidade de dizer que a bala encontrada no corpo do jovem negro era do policial; com os laudos de exames cadavéricos inconclusivos sobre tiros disparados pelas costas etc. Além, é claro, da ausência de transparência e de ferramentas de auto-observação das diferentes instituições jurídicas sobre os impactos da sua atuação neste tema (FERREIRA, 2017, 2019).

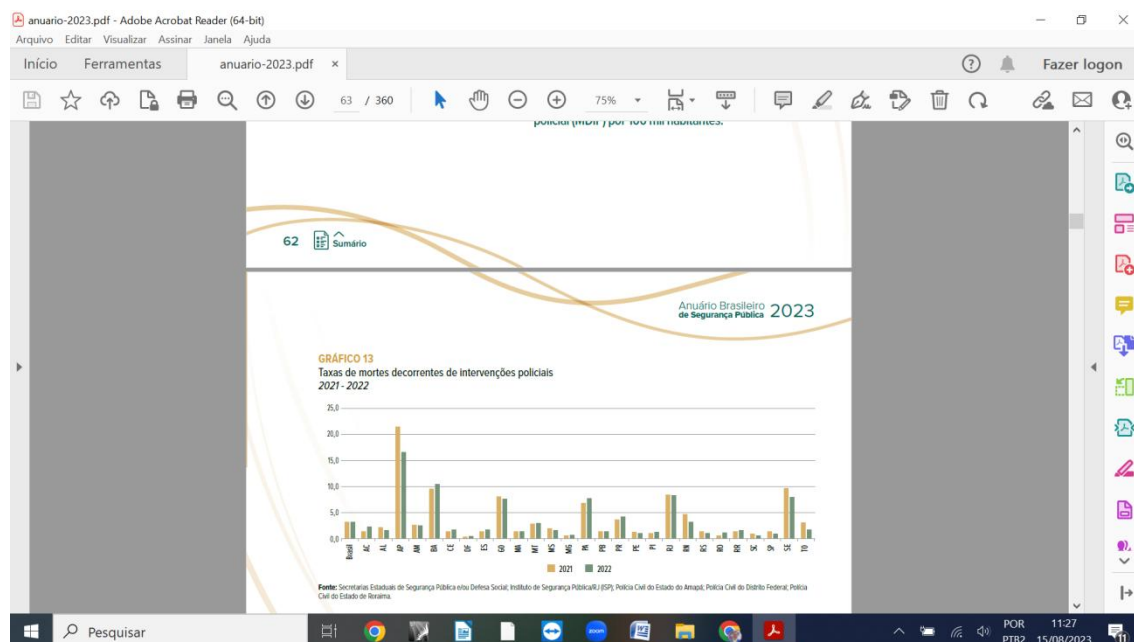
Não nos ocuparemos de todas essas questões. A nós interessa neste trabalho tão somente estudar o tema violência e letalidade policial brasileira, com atenção voltada à atuação da Polícia Militar do Amapá, a fim de compreender os motivos pelos quais apesar de possuir em seus estatutos a preocupação com o respeito aos Direitos Humanos e apesar das regras existentes sobre o uso da força, nossa polícia figura no topo do ranking como a Polícia Militar mais letal do Brasil.

De fato, seguidamente a polícia do Amapá aparece em posição de destaque nas publicações anuais do Fórum Brasileiro de Segurança Pública em franca consolidação de um padrão abusivo e desprofissionalizado no uso da força. Na última edição, por exemplo, nosso Estado continuou apresentando a mais alta taxa de letalidade policial do Brasil (cf. gráfico abaixo), seguido por Bahia, Rio de Janeiro, Sergipe, Pará e Goiás, de modo que no Amapá, mais de 1 em cada 3 mortes violentas intencionais<sup>1</sup> foi causada pelas polícias

---

<sup>1</sup> A categoria Mortes Violentas Intencionais (MVI) corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão

(PACHECO e MARQUES, 2023, p. 62-64).



Diante disso, para o cenário social e jurídico, a relevância de discutir a violência policial letal no Brasil e, em especial, a violência letal produzida pelas forças públicas no Amapá, nosso quadrado regional de observação, decorre do fato de se tratar de um tipo de violência que incide sobre o direito à vida, que pode alcançar qualquer um de nós, praticado por agentes estatais constitucionalmente incumbidos de proteger o cidadão.

A questão que se põe é a seguinte: para que está servindo o direito nesses casos? As normas postas têm contribuído para a solução do problema? Que tipo de solução para este problema queremos ou podemos esperar? O direito contribui para frear o abuso? Quando lemos a notícia de que uma criança de 3 anos é baleada dentro do carro da família quando voltava para casa após um feriado, fato ocorrido em setembro de 2023<sup>2</sup>, temos a certeza de nada adiantou para aquela pobre vida termos a proibição de disparar contra veículos positivada há quase 13 anos com a Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010, que estabelece diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública, editada após inúmeras intervenções desastrosas similares a esta<sup>3</sup>.

---

corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora (em alguns casos, contabilizadas dentro dos homicídios dolosos). Sendo assim, a categoria MVI representa o total de vítimas de mortes violentas com intencionalidade definida de determinado território.

<sup>2</sup> G1-RJ. Menina de 3 anos é baleada dentro de carro na Baixada Fluminense; disparos foram efetuados pela PRF. Disponível em <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/09/08/crianca-e-baleada-dentro-do-carro-da-familia-no-arco-metropolitano.ghtml> Acesso em 09 set. 2023.

<sup>3</sup> O Anexo I, item 5 da portaria prevê: “5. Não é legítimo o uso de armas de fogo contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, a não ser que o ato represente um risco imediato de morte ou lesão grave aos agentes de segurança pública ou

A proposta deste trabalho não parte de uma premissa de desvalor intrínseco da atividade policial. Semelhante conclusão seria descabida e inaceitável. Ao contrário, o exercício da função própria pelos órgãos de segurança pública é imperativo indeclinável do regular funcionamento do Estado de Direito o qual, como o próprio nome indica, demanda a inafastável obediência aos ditamos legais.

A pesquisa ocorre dentro da linha “Criminologia, estudos étnicos-raciais e de gênero”, especificamente, para a sublinha “Criminologia, Política Criminal e Segurança Pública”. Acreditamos que o estudo contribuirá para o universo acadêmico ampliando o referencial bibliográfico, possibilitando, quem sabe mais adiante, estudos mais profundos por aqueles que se preocupam com o tema, se preocupam com a apresentação de propostas em favor de uma atuação mais racional, proporcional e cidadã quanto à utilização da força pública, tudo o que a sociedade espera de sua polícia.

Propõe-se uma pesquisa exploratória de cunho bibliográfico e jurídico-teórica através de fontes primárias e secundárias em artigos, periódicos, legislações, sentenças e jurisprudências, as quais auxiliarão na investigação e compreensão do problema proposto e fundamentar as hipóteses levantadas, assim como, possibilitarão um estudo das categorias propostas. Assim, o método adotado é o hipotético-dedutivo.

A investigação deverá contemplar revisão bibliográfica capaz de sustentar a abordagem do objeto de estudo. Já sobre o método hipotético-dedutivo diz que o método parte de um problema, ao qual se oferece uma espécie de solução provisória, uma teoria-tentativa, passando-se depois a criticar a solução, com vistas a eliminação do erro.

Quanto a abordagem da pesquisa está se dará de forma qualitativa, a qual segundo Marconi e Lakatos (2010) não vai medir seus dados, mas, antes, procurar identificar suas naturezas. A compreensão dos dados e informações levantadas será feita de forma inter-relacionada com fatores variados, privilegiando contextos, dentre eles da segurança pública, violência policial letal, criminologia e políticas de segurança pública. A pesquisa qualitativa será desenvolvida baseada nas dimensões empírica, normativa e analítica do objeto de estudo, pois terá o enfoque interpretativo-compreensivo,

O trabalho está dividido em quatro capítulos.

No primeiro, traduziremos o pensamento do marco teórico utilizado Eduardo R. Rabenhorst; Nobert Elieas; René Girard, Marilena Chauí; Peralva; Alba Zaluar; Velho; Clóvis Moura; Frantz Fanon; Maria Sylvia Franco, ao tratarmos da violência e sua relação com o estado de direito e de polícia. Veremos que qualquer organização social humana encontra-se marcada pelo fenômeno da violência, sendo o tema da pacificação social e o Estado moderno central para as ciências sociais e jurídicas desde Thomas Hobbes. Assim, nesta parte do trabalho abordamos a origem etmológica do termo; a relação da violência com o exercício de poder; além do mito de que o Brasil não é uma sociedade violenta, mito contruído a partir do autoritarismo social, que encobre o fato de que vivemos numa sociedade oligárquica, verticalizada, hierarquizada, autoritária e, por isso mesmo, violenta, que bloqueia a concretização da subjetividade e intersubjetividade éticas e a cidadania verdadeiramente democrática.

Se o Estado propõe-se a realizar o controle com regras a serem observadas por todos – inclusive por seus agentes –, por qual razão acontece tanto excesso, tanta letalidade policial?

Para responder a esta indagação partimos de Max Weber que formulou uma definição de Estado que se tornou clássica para o pensamento político ocidental ao atribuir-lhe o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território, não significando isso dizer que nos contentamos pacificamente com a visão sociológica weberiana, que, para nós, serviu apenas como um ponto de partida. Contrapomos esta visão com outros pontos de vista, como sustentados por Argüelo; Das e Poole; Michael Foucault, onde se destacará a colonialidade, o extermínio, a escravização de populações vindas de África, que mantiveram e mantêm herdeiros racializados como alvo a ser combatido pelo Estado.

Acreditamos existir pontos comuns entre todas essas vertentes sociológicas e filosóficas, que desaguam naquilo que Lima chama de “população incômoda” ao descrever os indivíduos que são vistos como ameaça a uma ordem e progresso imposta como lema estatal, sobre os quais o poder policial que habita no Estado de Direito faz incidir sua faceta mais cruel embora orientado pela diretriz oposta de garantia dos direitos e liberdades dos indivíduos (Gisela Wanderley; Ferrajoli).

Nosso interesse, portanto, será olhar com lupa sobre a tensão existente entre o

Estado de Direito e o estado de polícia, destacando as noções de biopolítica, soberania e tecnologias do poder (Foucault), com a inversão de tal sistema pelo necropolítico de morte colonial e sua prospecção para a sociedade contemporânea, retratada por Aquile Mbembe, acoplando-os à realidade racista e genocida de uma criminologia marginal, que norteia a periferia violenta da América Latina, descrita por Zaffaroni, a fim de questionar: para o que está servindo o direito diante de tudo isso?

Chamamos a atenção para os subitens 1.6.1 (o racismo institucional e o genocídio brasileiro) e 1.6.2. (Diálogos com o “realismo marginal” e a crítica à branquidade: por que a dogmática processual penal “não vê” o racismo institucional da gestão policial nas cidades brasileiras?), através dos quais realizamos um corte vertical no afã de analisar o contexto brasileiro a fim de procurar entender a origem do problema apresentado neste trabalho: senão todas, mas algumas das causas dessa violência seletiva que gera morte das minorias negras e marginalizadas em nosso país.

A esta altura, para compreensão, fundamental é o diálogo travado por Evandro Piza Duarte com o realismo marginal de Eugênio Zaffaroni por aquele não crer que a violência massificada e cotidiana tenha sido colocada na centralidade das preocupações deste último. Ao enfatizar o “genocídio da juventude negra” por aquilo que Evandro Duarte denomina de “hipótese colonial” na explicação da violência das formas de controle social no Brasil, põe-nos a refletir: De que modo o direito e os juristas contribuem para esse estado de coisas? Quais seriam as respostas possíveis a esse problema no plano da dogmática penal? Vivemos realmente numa cultura jurídica cega aos fatos mais elementares da vida social? Onde fica o direito diante de tanta violência letal contra jovens negros residentes de nossas periferias? Por que os juristas não tematizam a vida das pessoas negras, as mais vitimizadas, e os problemas advindos do racismo institucional? A resposta a essas indagações, infelizmente, é a de que o Estado brasileiro ignora o próprio compromisso público firmado internacionalmente, assim como esquece-se de que a promoção do bem de todos, sem preconceitos de raça e cor é um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (Artigo 3º, IV, da Constituição Federal) e que o repúdio ao racismo é um princípio regente de suas relações exteriores (Artigo 4º, VIII, da Constituição Federal). A defesa dos direitos humanos de negros e negras advém de mandamento constitucional e deveria se materializar em políticas públicas, sobretudo na área da segurança pública.

No segundo capítulo, abordaremos a atividade policial e o mandato para o uso da

força. Veremos que salvo em períodos de exceção, a instituição policial deve atuar dentro de parâmetros delimitados pela legislação, sujeito a imperativos legais que se fundam no respeito aos direitos das pessoas, fazendo-se a distinção entre o legítimo uso da força e a violência policial arbitrária.

Em DAS & POOLE (2004), ver-se-á a noção de legitimidade do uso da força criticada a partir das margens do Estado, onde a violência não é uma exceção, mas a regra que o compõe, ou seja, antes de ser uma falha, é o que caracteriza o próprio Estado em si. Essa leitura auxiliará a observar qual é o papel dos policiais no Estado e em que constitui a sua missão entre espaços marginalizados, onde apresenta-se como a disciplina e a lei, sintetizando, muitas vezes, o próprio poder do Estado sobre os territórios e corpos, bem como o domínio das diversas vidas.

Costa (2004) explica que o uso da força seria o principal instrumento da ação policial, embora não se deva confundir violência policial e uso da força legítima. O autor problematiza qual é a linha demarcatória entre uma e outra e o quanto esse limite varia em função da forma como cada sociedade interpreta a noção de violência. Ele esclarece que a força letal, ou permissão para matar, deve ser usada apenas em casos extremos, quando a vida do policial ou a de outro cidadão estiver em perigo. Fora dessas situações, o uso da força letal é desnecessário constituindo uma forma de violência policial injustificada. Desse modo, torna-se contraditório o uso da violência por agentes do Estado, uma vez que suas ações deveriam proteger os cidadãos ao invés de violar direitos humanos.

Exatamente neste contexto, a partir da necessidade de preservação da vida (de todos) abordaremos o tema da discricionariedade policial no momento de empregar a força necessária para vencer os obstáculos; os limites normativos nacionais e internacionais de indispensável conhecimento para a perfeita atuação policial; a política institucional das polícias para o adequado uso da força e os modelos progressivos (níveis de uso da força) até o inevitável uso letal, cujos métodos, fossem aplicados reduziria consideravelmente o problema da letalidade.

Na prática, as fronteiras entre o legal e o ilegal são instáveis e os abusos policiais são cometidos, na maioria das vezes, impunemente, pois não só a polícia é temida, como o sistema judiciário não corresponde às expectativas garantistas constitucionais em plena consonância com a Constituição Federal e os tratados internacionais de direitos humanos. Dessa forma, a combinação de uma polícia violenta com um sistema de justiça falho, e até



deslegitimado, contribui para a proliferação da violência e ameaça as instituições democráticas. Todo esse quadro demonstra que, apesar das mudanças democráticas, a polícia brasileira continua tendo sua imagem associada a arbitrariedades, violências e à incompetência na prevenção e solução da maioria dos crimes (CALDEIRA, 2000).

No terceiro capítulo, trataremos do modo como os Tribunais Superiores enfrentam a questão. Seria possível transformar o modo de gestão da conflitividade social resguardado e renovado dentro da ordem democrática vigente? Haveria outros mecanismos de proteção aos direitos humanos aptos a enfrentar a subcultura institucional autoritária arraigada em nossas instituições de justiça criminal?

Aqui, a Teoria Estruturante do Direito de Friedrich Müller surge como fundamento para atuação do Poder Judiciário brasileiro diante de um estado de coisas inconstitucional, como o é, de um modo geral, o sistema de segurança pública em nosso país, diante da omissão, conivência, falta de interesse político ou despreparo mesmo na solução desses graves problemas de direitos humanos.

Em particular, analisaremos a atuação do STF frente à letalidade policial a partir desta teoria, especificamente diante da condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Cosme Genoveva e outros vs. Brasil* (Caso Favela Nova Brasília) e posteriormente na ADPF nº 635, diante de reiteradas ações policiais letais praticadas pela polícia carioca, para concluir que o problema está longe de ser efetivamente solucionado.

Enfim, no quarto e último capítulo, dedicamos para registrar os achados e apontamentos sobre o nossa polícia tucujú, a Polícia Militar do Amapá, a que mais letal do país. Neste tópico mostraremos que a base de nossos problemas estão intimamente ligadas às nossas origens históricas, calcada num modelo de estado de disciplina desde a criação do território federal até sua transformação em Estado, com a Constituição de 1988, mas perpetuam-se diante de uma cultura policial construída a partir da imagem do policial herói e salvador da pátria fomentada pela cadeia de comando, que ao invés de conter os abusos da tropa, incentiva-os como única forma de enfrentamento.

A formação policial no Brasil é marcada por uma concepção autoritária em que há tolerância à violência policial. Ela está centrada na ideia de treinamento ou instrução, cujo o objetivo é padronizar os procedimentos através de repetições mecânicas e da reprodução

de uma ideologia repressiva e punitiva, retirando dos policiais a capacidade reflexiva e os condicionando a obedecer às ordens (KANT DE LIMA, 2008:12).

Alguns autores identificam a formação profissional dos policiais dentro das academias e/ou a “cultura policial” como um problema a ser enfrentado, como é o caso de Muniz (1999), Soares (2003), Bretas (1997), Kant de Lima (1994) e Poncioni (2003). Segundo Bretas (1997), as polícias veem a sociedade com desconfiança e se representam como tendo a função de controlá-la.

Nesta mesma perspectiva, Poncioni (2012) explica que se situa no processo de formação dos agentes a raiz da ineficácia e a dificuldade de incorporação de uma mentalidade que valorize a prestação de serviços com o devido respeito às normas democráticas.

Em contribuição a mudança paradigmática que se espera, analisaremos os protocolos denominados Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) e faremos outras anotações, para, quem sabe, a partir da crítica, possa-se atualizar documentos, superar barreiras, investir em outros métodos e instrumentos primordiais à orientação e à atuação de como melhor agir.

## **Capítulo 1. Violência. Estado de Direito, Estado de Polícia e Legalidade**

### **1.1. Violência**

A música “Pátria que me pariu” de Gabriel, o Pensador, cuja letra consta na epígrafe deste escrito, sugere e convida à reflexão sobre o tema central desta dissertação. A música fala de um tipo de violência contra determinada classe de brasileiros, gerada desde a concepção indesejada e não planejada, que faz crescer na barriga da mãe um feto que precisa ser forte para escapar da morte, vindo ao mundo cheio de sonhos como qualquer criança deste país, mas que deve encarar a realidade, e, por estigma e preconceito é levado à criminalidade para sobreviver. Para aquele moleque a morte matada é certa, prematura e anunciada, promovida pela polícia a serviço do Estado que deveria precaver.

A violência é tema de investigação e preocupação de muitos pensadores. Filósofos de todos os tempos teceram ideias sobre ela. O assunto sempre nos captura, pois a reconhecemos em nós mesmos e em nossas relações. Cotidianamente a observamos, mas nem sempre refletimos sobre ela<sup>4</sup>.

Eduardo R. Rabenhorst afirma que os cientistas sociais costumam compreender a violência como um elemento intrínseco ao vínculo social, ainda que atribuam dois significados distintos à ideia (Rabenhorst, 2009).

Norbert Elias (1997, p. 161) indagou: “Como é possível que tantas pessoas consigam viver normalmente juntas em paz, sem medo de ser atacadas ou mortas por pessoas mais fortes que elas [...]?” O tema da pacificação social e o Estado moderno é central para as ciências sociais e jurídicas desde Thomas Hobbes e o estado de natureza de hostilidade absoluta. Está no centro do processo civilizador de Elias o controle central de homens armados e o autocontrole da violência.

Renê Girard (1972), por exemplo, diz que a própria sociedade pode ser compreendida como uma construção destinada a enfrentar e conter a violência. Ele sustenta que os homens são governados por um desejo gerador de conflitos e rivalidades, cuja estrutura é visivelmente mimética: algo é desejável para alguém exatamente na proporção em que também é desejado pelos outros. Essa atitude instintiva humana apenas pode ser contida quando a organização social substitui a violência de todos contra todos pela violência de todos contra um. Tal substituição é proporcionada pelo sacrifício,

---

<sup>4</sup> CHAUI-BERLINCK, Luciana. *Sobre a violência: Escritos de Marilena Chaui*, vol. 5 de Marilena Chaui, Ericka Marie Itokazu, et al. In <https://amz.onl/5PJn9AP>

mecanismo que, segundo Girard, tem um papel social fundamental na medida em que funciona como instrumento de absorção da violência particular e de prevenção da violência futura (Rabenhorst, 2009).

Outros cientistas sociais, mesmo não discordando por completo dessa localização originária da violência no suposto estado de natureza, tendem a priorizar o fato de que as relações humanas estão permanentemente fundadas num processo dinâmico e heterogêneo que produz, ao mesmo tempo, reciprocidade e conflito. Assim, mais do que um fato inaugural, a violência é uma possibilidade sempre presente, pois sua emergência depende, na verdade, dos próprios mecanismos de interação social (Rabenhorst, 2009).

Qualquer que seja o ângulo de análise adotado, o fato é que a organização social humana encontra-se inexoravelmente marcada pelo fenômeno da violência. E o tom de fatalidade, que parece estar contido nessa afirmação, tende a dissipar-se quando lembramos algo acerca da própria etimologia da palavra violência (Rabenhorst, 2009)

### **1.1.1. Origem etimológica do termo violência**

Estamos acostumados a identificar a violência e a criminalidade. Todavia, se formos aos dicionários, observaremos que seu sentido é muito mais amplo e que ela possui não apenas dimensão física, mas também psíquica e simbólica (Chauí, 2017).

Etimologicamente, “violência” vem do latim *vis*, força, e significa: 1. tudo o que age usando a força para ir contra a natureza de algum ser (é desnaturar); 2. todo ato de força contra a espontaneidade, a vontade e a liberdade de alguém (é coagir, constranger, torturar, brutalizar); 3. todo ato de violação da natureza de alguém ou de alguma coisa valorizada positivamente por uma sociedade (é violar); 4. todo ato de transgressão contra aquelas coisas e ações que alguém ou uma sociedade definem como justas e como um direito (é espoliar ou a injustiça deliberada); 5. conseqüentemente, violência é um ato de brutalidade, sevícia e abuso físico e/ou psíquico contra alguém e caracteriza relações intersubjetivas e sociais definidas pela opressão e pela intimidação, pelo medo e pelo terror.

A violência é a presença da ferocidade nas relações com o outro enquanto outro ou por ser um outro, sua manifestação mais evidente se encontra na prática do genocídio<sup>5</sup> e na

---

<sup>5</sup> Genocídio é a eliminação sistemática e intencional de um grupo por meios ativos (aplicação de forças que resultem na morte) ou passivos (negligência e negativa de prestação de assistência). Em geral, os grupos vítimas de genocídios apresentam indivíduos com ligações étnico-raciais, de nacionalidade e religiosas. O extermínio desses grupos acontece por conta de fatores discriminatórios que consideram a existência dos indivíduos daquele grupo algo tão insignificante a ponto de ter sua extinção “permitida” na visão dos

do apartheid<sup>6</sup>. É o oposto da coragem e da valentia porque é o exercício da crueldade (Chauí, 2017).

O vocábulo sugere, em primeiro lugar, as ideias de vigor, potência ou impulso. Nessa acepção, o termo violência não apresenta qualquer conotação negativa, mas refere-se à própria ideia de vida. *Violentia*, na verdade, é a tradução latina do grego *bia*, palavra que designava o próprio instituto vital ou impulso de vida<sup>7</sup> (Rabenhorst, 2009, p. 847).

A etimologia da palavra violência, porém, traz ainda as ideias de excesso e de desmedida. Nesse sentido, mais do que uma simples força, a violência pode ser compreendida como o próprio abuso da força. O verbo latino *violare*, por exemplo, expressa bem esse significado de transgressão ou profanação de algo, ou seja, de uma força brutal que rompe ultrapassa um determinado limite (Rabenhorst, 2009, p. 847).

Pode-se verificar, também, que a percepção contemporânea da violência foi ampliada não apenas do ponto de vista de sua intensidade, mas igualmente na perspectiva de sua própria extensão conceitual. A propósito, nossa gramática da violência está cada vez maior: além da tradicional *violência física* que atinge a integridade pessoal dos indivíduos (talvez a única forma reconhecida por todas as culturas), identificada por todos, falamos ainda da *violência no trânsito*, da *violência nas prisões*, da *violência contra as mulheres*<sup>8</sup> e *crianças*, da *violência social* que atinge certos segmentos da população, da *violência política* (principalmente do terrorismo) e da *violência simbólica*. Assim, conforme observa Theophilos Rifiotes, é a própria extensão do campo semântico que nos leva a pensar que estamos frente a um constante e inelutável aumento da violência (Rabenhorst, 2009).

Por fim, é importante observar que os indivíduos tendem a perceber as

---

genocidas. Portanto, entender o que é um genocídio parte do complexo pressuposto de que precisamos enxergar e assumir a capacidade humana de destruir outros seres humanos por não aceitar-se a diferença como algo que faz com que o outro mereça permanecer no mundo. O genocida não vê no outro alguém igual a si, mas alguém que pode facilmente ser eliminado por ser quem ele é.

<sup>6</sup> *Apartheid*, significando "separação", foi um regime de segregação racial implementado na África do Sul em 1948 pelo pastor protestante Daniel François Malan — então primeiro-ministro —, e adotado até 1994 pelos sucessivos governos do Partido Nacional, no qual os direitos da maioria dos habitantes foram cerceados pela minoria branca no poder.

<sup>7</sup> BERGERET, J. **La violence et la vie; La face cachée de l'Edipe**. Paris: Payot. 1994

<sup>8</sup> A Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), define esse tipo de violência como "qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial: I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação" (art. 5º, caput).

manifestações da violência de forma diferenciada e seletiva, isolando o contexto social, político e econômico que elas expressam. A violência física, por exemplo, é percebida mais facilmente do que a própria violência estrutural que caracteriza a sociedade capitalista. Muito frequentemente, a violência de menor potencial danoso<sup>9</sup>, praticada pelas camadas populares, é superestimada e a violência silenciosa dos grupos mais favorecidos é subestimada. Daí a ocorrência dos processos de etiquetamento que estigmatizam e responsabilizam diretamente os grupos sociais minoritários (os baixos estratos sociais, as minorias étnicas ou o adolescente infrator, por exemplo) pelo acréscimo da violência<sup>10</sup>. Na lógica do neoliberalismo da atualidade, que prioriza a punitivismo, há uma criminalização da pobreza e o encarceramento em massa como política de segurança pública. (Rabenhorst, 2009).

### 1.1.2. Violência e exercício de poder

Em 1932, preocupado com as questões da guerra, Albert Einstein escreveu uma carta para Sigmund Freud, na qual pedia ao psicanalista que, com o auxílio de seu conhecimento da vida instintiva do homem, esclarecesse o problema de um tipo de violência. Ele queria saber se o conhecimento das “obscuras regiões da vontade e do sentimento humano” poderiam livrar a humanidade do “mais urgente de todos os problemas que a civilização tem de enfrentar...”

A resposta dada por Freud não se limitou à violência da guerra. Abarcou muitas outras formas de violência que hoje nos preocupam e chamam a atenção. Logo no início da resposta, ele sugere uma analogia que já evidencia sua ideia sobre a violência como exercício do poder. Para o psicanalista, existem dois tipos de instinto: uns possuem a tendência da preservação, outros, da destruição. A vida psíquica é resultado da atividade e do embate desses dois instintos, uma formulação teórica da universalmente conhecida oposição entre amor e ódio, que não nos afasta muito dos animais, pois, os conflitos de interesses entre os humanos podem ser resolvidos da mesma maneira que se resolvem os conflitos em todo o reino animal, isto é, pela via da violência — e não somente pela forma idealizada do homem racional e pacífico.

Para Freud, essa divisão entre amor e ódio, entre preservação e destruição, não significa necessariamente a separação entre bem e mal: “Afinal, somos compostos por

<sup>9</sup> A Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências, considera infrações penais de menor potencial ofensivo “*as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa*” (art. 61).

<sup>10</sup> WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

esses dois instintos e devemos entender qual o papel de cada um em nossa vida e como, a partir deles, nos relacionamos com o mundo” (Freud *apud* Chauí, 2017, p. 12-3).

Nessa breve explicação Freud deixa claro que o instinto ou pulsão de morte faz parte da natureza humana e, ainda assim, resistimos a isso, lutamos contra esse estado natural criando leis que nos ajudam na tarefa de sermos seres “civilizados”, e assim nos tornamos seres sociais para os quais o cultural domina (ou deve dominar) o biológico.

Freud foi inovador ao rebater a concepção de que a civilização teria “docilizado” os humanos, eliminando seus aspectos violentos e agressivos. O “mal-estar na civilização” a concepção freudiana é a frustração de tentar eliminar os instintos incompatíveis com a cultura. A psicanálise seria uma tentativa de viver de maneira saudável com seus próprios desejos na civilização.

Considerada uma ação ou força, que contraria uma determinada ordem, a violência só pode ser compreendida em referência a um determinado quadro normativo, o que significa dizer que não é possível formularmos uma definição da violência sem levarmos em consideração as próprias normas que tipificam certas ações como violentas ou não<sup>11</sup>. Tal interconexão entre violência e norma aponta para três ideias que merecem ser examinadas destacadamente (Rabenhorst, 2009).

Em primeiro lugar, observa Michaut (1986), é importante considerarmos que estamos diante de um fenômeno exclusivamente humano. A natureza pode parecer violenta aos nossos olhos, porém, rigorosamente falando, os animais, por exemplo, podem ser agressivos, mas não violentos, já que eles não possuem a capacidade de julgar e de atribuir um significado a suas ações.

Em seguida, cumpre observarmos que a violência, enquanto fenômeno estritamente humano, não pode ser percebida fora de um determinado quadro histórico-cultural. Ora, como as normas variam do ponto de vista cultural e histórico, fenômenos considerados violentos por determinados grupos ou culturas, não são assim percebidos por outros grupos (durante muito tempo, por exemplo, os castigos físicos infligidos às crianças foram considerados absolutamente normais). Por último, a relação entre violência e norma mostra que, por mais paradoxal que possa parecer, nenhuma violência pretende ser vista como tal. Na verdade, a violência sempre se define como legítima, ou seja, como uma força respaldada em alguma lei. Afinal, como bem observou Hannah Arendt, nenhum poder refere-se a si mesmo como violento: o poder só é reconhecido como violento quando ele está enfraquecido.

---

<sup>11</sup> MICHAUT, Yves. **Violence**. Paris: Puf, Col. “*Que sais-je?*”. 1986.

Ao contrário, violentos são sempre aqueles que não compartilham das normas legitimamente estabelecidas (os marginais, os dissidentes, os subversivos...). (Rabenhorst, 2009).

Estes três aspectos convergem para a ideia de que a violência não é uma propriedade dos fatos, isto é, uma qualidade intrínseca de certas condutas, passível de ser definida de maneira monolítica ou unidimensional. Ao contrário, a violência é uma construção social, ou seja, ela é uma qualidade atribuída no âmbito de um determinado contexto social e histórico, como também no quadro de uma referência normativa (normas que tipificam determinadas situações como violentas ou não) (Rabenhorst, 2009)<sup>12</sup>.

### **1.1.3. A violência no Brasil. O mito de uma sociedade não violenta e o autoritarismo social como fundamento do problema**

No Brasil, a violência criminal vem despertando uma sensação coletiva de insegurança e de abandono institucional, ampliando assim a convicção de que o problema necessita ser enfrentado não só com programas que reduzam os níveis da exclusão social, mas com a adoção de políticas de segurança pública ainda mais repressivas, tais como o aumento do aparato policial, o acréscimo da intensidade das penas (incluindo a condenação à morte), a redução de direitos e garantias processuais, e a diminuição da maioria penal, entre outras (Peralva, 2000; Rabenhorst, 2009, p. 848).

Por essa razão, não chega a causar surpresa o emprego visivelmente anfibológico de uma estranha metáfora bélica, sugerindo ser absolutamente necessário e urgente declarar guerra à violência. O emprego dessa metáfora de combate à violência sugere uma instigante linha de trabalho acerca da própria maneira como a sociedade brasileira percebe a violência e define suas exigências de políticas públicas. Afinal, por que as mesmas pessoas que se revoltam contra o aumento da violência reagem diferentemente quando essa mesma violência atinge determinados segmentos da sociedade brasileira nos quais

---

<sup>12</sup> A consequência mais imediata dessa ideia é a de que a violência é percebida de forma heterogênea e multifacetada, a partir da própria estrutura simbólica vigente em nossa sociedade, o que pode justificar a instabilidade e ambivalência nas nossas atitudes diante do fenômeno. Na moderna cultura de massa, por exemplo, as imagens violentas, reais ou ficcionais, se fazem cada vez mais presentes: os jornais, a televisão, o cinema e os jogos computadorizados proporcionam, contínua e quotidianamente, um verdadeiro desfile de cenas de assassinatos, estupros, sequestros e agressões. Nesse sentido, ainda que exista um grande debate quanto ao verdadeiro impacto das imagens violentas no imaginário contemporâneo (no sentido da possibilidade de se estabelecer um nexo de causalidade entre o conteúdo veiculado e o comportamento dos indivíduos), não parecem existir grandes discordâncias quanto ao fato de que elas criaram não apenas uma cultura, mas um verdadeiro mercado da violência que vive da produção e difusão da violência. Daí a observação do demógrafo francês Jean-Claude Chesnais de que passamos na época da violência vivida a época da violência vista (CHESNAIS, Jean-Claude. **Histoire de La violence, de 1800 a nos jour**. Paris: Robert Laffont, 1981.).



essas pessoas se incluem? Para Nancy Córdia interessante compreender as razões pelas quais todos aqueles que se indignam com a violência criminal em nosso país legitimam ações bárbaras cometidas contra determinados indivíduos e grupos, não percebendo que tais ações violam regras consensuais de justiça (Rabenhorst, 2009). Ou seja, a indignação com a violência é seletiva.

O acréscimo da violência criminal, no Brasil, não é passível de uma única explicação. Certamente ele se encontra associado à lógica da pobreza e da desigualdade social. Contudo, pobreza e desigualdade não justificam, isoladamente, o acréscimo da violência, pois como observa Alba Zaluar (1994), a sociedade hindu, por exemplo, é pobre e profundamente hierarquizada, mas ela não produziu as mesmas manifestações de violência existentes no Brasil (Rabenhorst, 2009).

A ampliação da violência criminal no Brasil, portanto, exige uma explicação suplementar, já que o crescimento dos indicadores sociais básicos como educação, expectativa de vida, condições de moradia e saneamento tendem a desmentir a percepção tradicionalmente difundida de um país estagnado do ponto de vista da melhoria das condições de vida da população. Alguns antropólogos suspeitam que a violência brasileira estaria associada ao que se convencionou chamar de ‘modernização conservadora’, isto é, ao fato de que o capitalismo brasileiro desenvolveu-se a partir de um modelo cultural hierárquico.

Em outras palavras, na sociedade brasileira tradicional, embora a tensão social estivesse sempre presente, vigorava um complexo sistema de reciprocidade que permitia a existência de expectativas culturais compartilhadas (Velho, 1996). A modernização do país, no entanto, substituiu esse universo de valores por um individualismo de massa que fez do consumismo seu elemento catalisador. Logo, o crescimento da criminalidade violenta também poderia ser compreendido como uma espécie de resposta daqueles que não têm acesso aos bens que representam os valores positivos na sociedade de massa (Rabenhorst, 2009). Contudo, essa interpretação apresenta limitações por desconsiderar os conflitos sociais como traços culturais brasileiros em vez de uma lógica de exploração capitalista da empresa colonial fundada sobretudo na escravidão, conforme Clóvis Moura (2020).

Contudo, essa linha de interpretação também se mostra insuficiente para explicar a ampliação da violência em nosso país, pois conforme observou Peralva (2020), é necessário levar em conta que o crescimento da violência criminal encontra-se associado à

própria desorganização das instituições responsáveis pela manutenção da ordem pública. Afinal, nos últimos anos, não só a violência policial contra a população civil tornou-se visivelmente exacerbada, mas o próprio comprometimento das autoridades públicas com o crime cresceu assustadoramente. Não podendo, portanto, passar pelo crivo de uma explicação isolada, a compreensão do aumento da violência criminal no Brasil exige a análise dos vários aspectos do que a sociologia francesa convencionou chamar de “exclusão social” (Rabenhorst, 2009).

Com efeito, a sociedade brasileira contemporânea é marcadamente excludente. Ela impede, sistematicamente, que uma grande parcela de seus cidadãos tenha acesso aos bens essenciais à sua nutrição, à preservação de sua saúde e à defesa de sua vida. Ela condena um terço de sua população à miséria. Nesta perspectiva é possível afirmar que a condição de violência presente no Brasil está diretamente vinculada aos contornos históricos vivenciados desde a colônia. Países como o Brasil, que condicionaram grande parte de sua população à violência quase animalésca.

Essa situação, obviamente, tem um enorme impacto sobre o sentimento de igualdade e conduz a uma sociabilidade conflitiva produtora dos níveis de violência que conhecemos hoje. Por isso é que os excluídos, pode-se dizer, são ao mesmo tempo vítimas e autores dessa violência (Rabenhorst, 2009).

Ora, tal estado de coisas influencia a própria maneira como a sociedade brasileira percebe a violência e define suas exigências de políticas públicas. E é aqui que se manifesta a pior face da exclusão, ou seja, a “exclusão moral”, que vem a ser a própria negação da dignidade humana, entendida como uma qualidade inerente a todos os seres humanos. Ao ser excluído moralmente, o indivíduo deixa de ser reconhecido como um semelhante e esse não reconhecimento de sua humanidade faz com que as outras pessoas não apenas deixem de se indignar com o seu sofrimento, mas também passem a legitimar práticas profundamente atentatórias aos direitos humanos tais como a tortura, os linchamentos e a chacinas (Rabenhorst, 2009).

Frantz Fanon (2022) analisou a psicologia da colonização e a violência como necessidade num contexto de exploração imperialista. Diante da colonização, reagir violentamente é uma maneira libertadora de recuperar a dignidade do colonizado numa abordagem não moralista da violência. Desta maneira, violência está intimamente ligada à uma estrutura social de exploração e desumanização do outro. A violência se torna uma expressão de indignação e uma forma de obter dignidade pela libertação da psicologia colonizadora.

A exclusão moral revela a fragilidade das nossas concepções acerca da dignidade humana. De fato, diversos setores da sociedade brasileira entendem a dignidade no sentido visivelmente quantitativo, como se essa qualidade moral pudesse variar de um indivíduo a outro em função de seus méritos ou deméritos. Contudo, a própria noção de dignidade humana exige uma perspectiva universalista, isto é, ela deve ser entendida como uma qualidade intrínseca aos seres humanos que não pode variar em função das características particulares de cada indivíduo (Rabenhorst, 2009).

A exclusão moral, portanto, é um problema que deve ser enfrentado com políticas públicas que fortaleçam o controle democrático do poder, incentivem os vínculos sociais, favoreçam a igualdade social e democratizem as instituições. Este é o grande desafio que se impõe à nova sociedade brasileira: exercer o controle da violência, respeitando as regras constitutivas do Estado de Direito e impedindo a desqualificação moral dos indivíduos e grupos sociais menos favorecidos (Rabenhorst, 2009). Em outras palavras, retirar a discussão sobre segurança pública da esfera de enfrentamento e adotar uma postura de cidadania e direitos humanos.

Contudo, em nosso país existe a crença de que não somos um povo violento. Marilena Chauí (2017) defende que isto é um mito construído a partir da ideia de que nossa história foi feita sem sangue, haja vista que, enquanto nas três Américas a luta contra o colonialismo foi realizada por revoluções sangrentas, no Brasil bastou que o herdeiro da coroa portuguesa fizesse ecoar “num brado retumbante” as célebres palavras “Independência ou morte!” para que julgássemos ter saído da condição colonial. Da mesma maneira, bastou que um marechal gritasse nas praças do Rio de Janeiro “Viva a república!” para que acreditássemos estarmos pacificamente livres do poder imperial (2017, p. 27).

Tal argumento é equivocado, em primeiro lugar, por ocultar o fato de que a passagem de colônia a império e de império a república ter sido realizada por golpes de Estado, marcando com este selo nossa história política no correr do século XIX e início do século XX; e em segundo, por silenciar todas as revoltas e rebeliões que marcaram a história política nacional (Inconfidência Mineira, Revolução Praieira, Palmares e as revoltas dos escravos com o surgimento dos quilombos, Canudos, Contestado, Revolta Farroupilha, Revolta da Chibata, Coluna Prestes, Revolta de 1935, para mencionarmos apenas algumas e não nos referirmos às guerrilhas nas décadas de 1960 e 1970) (Chauí, 2017)<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> A “Cabanagem”, ou Guerra dos Cabanos, por exemplo, é a nossa concepção amazônica de violência em resistência. O frágil e instável controle cabano do Grão-Pará durou cerca de dez meses, sendo retirados do

A narração política da “história feita sem sangue” opera como alicerce para construção mítica da sociedade brasileira como a boa sociedade, una, indivisa, pacífica e ordeira, cujo bom exemplo se encontra no elogio da harmonia e da estabilidade nacionais conseguidas graças ao patriarcalismo patrimonialista, feito por Gilberto Freyre, em *Casa-Grande e Senzala*, erguendo-se, assim, a imagem de um povo generoso, alegre, sensual, solidário, que desconhece o racismo, o machismo, a homofobia, que respeita as diferenças étnicas, religiosas e políticas, que vive sem preconceitos porque não discrimina as pessoas por sua etnia nem por sua classe social nem por suas escolhas sexuais, religiosas ou profissionais (Chauí, 2017). Essa idealização do brasileiro como homem não violento também se encontra em Sérgio Buarque de Holanda e o conceito do “homem cordial”, sentimental e personalista.

A (suposta) harmonia entre a casa-grande e a senzala induziria a crer que somos um povo essencialmente não violento. Todavia, adverte Duarte (2020), Gilberto Freyre não atacou os aspectos institucionais e estruturais do racismo brasileiro (e nisto consistiu a sua maior “virtude” acadêmica, responsável por garantir-lhe hegemonia acadêmica na branquidade). A bondade da solução apresentada por Freyre (miscibilidade dos portugueses, de sua capacidade de se misturarem, biológica e culturalmente, fazendo “bom uso” das heranças africanas e indígenas), somente faz sentido num ambiente racista, no qual se prega a eliminação e a desvalorização absoluta das pessoas negras, o que não poderia ser captado por ele, haja vista pensar em “relações entre as raças” como entidades biológico/culturais, ao invés de “relações raciais” em que a dimensão do poder é central à própria ideia de construção da percepção da “raça” (constructo social) (Duarte, 2020)<sup>14</sup>.

Desta maneira, o mito da não violência brasileira persiste sob o impacto da violência real, cotidiana, conhecida de todos justamente por ser um mito, ou seja, o mito da não violência permanece porque, graças a ele, admite-se a existência factual da violência e, ao mesmo tempo, fabrica-se explicações para denegá-la no instante mesmo em que é admitida, através de um conjunto de mecanismos ideológicos que afirmam e negam a presença da violência em nossa sociedade (Chauí, 2017).

---

poder pelo império, que usou o poderio militar para sufocar a revolta e, em 1840, promoveu um extermínio em massa da população paraense. Estima-se que cerca de 30 a 40% da população de cem mil habitantes do Grão-Pará tenha morrido no conflito, inclusive as nações indígenas murá e mauê praticamente desapareceram (Santos; Santos, 2020).

<sup>14</sup> A obra de Freyre reconciliou os descendentes dos senhores de escravos com o seu passado e, ao mesmo tempo, foi utilizada como uma estratégia de silenciamento dos intelectuais negros. Ela pretendeu colocar uma pá de cal sobre outras narrativas da violência colonial, transformando a violência numa dimensão relacional entre o branco sádico e o negro masoquista, e fez das vítimas do escravismo peças silenciosas da construção de uma sociedade (Duarte, 2020).

O primeiro mecanismo é o da exclusão: afirma-se que a nação brasileira é não-violenta e que, se houver violência, esta é praticada por gente que não faz parte da nação (mesmo que tenha nascido e viva no Brasil). O mecanismo da exclusão produz a diferença entre um nós-brasileiros-não-violentos e um eles-não-brasileiros-violentos. “Eles” (vândalos, desordeiros, bandidos) não fazem parte do “nós”, estão excluídos da gente brasileira. Uma distinção entre o “cidadão de bem” e o “criminoso, vagabundo”. A violência brasileira como responsabilidade dos “inimigos internos”.

O segundo mecanismo é o da distinção: distingue-se entre o essencial e o acidental, isto é, por essência, os brasileiros não são violentos e, portanto, a violência é acidental, um acontecimento efêmero, uma “onda”, ou uma doença passageira, uma “epidemia” ou um “surto” localizado na superfície de um tempo e de um espaço definidos. É um episódio superável que deixa intacta nossa essência não violenta. A violência brasileira como uma intervenção externa e estranha à nossa cultura “ordeira”, o que se mostra uma farsa.

O terceiro mecanismo é jurídico: a violência fica circunscrita ao campo da delinquência e da criminalidade, o crime sendo definido como ataque à propriedade privada (furto, roubo, depredação) seguindo de assassinato (latrocínio). Esse mecanismo permite, por um lado, determinar quem são os “agentes violentos” (de modo geral, ladrões e assassinos pertencentes às classes populares) e, por outro lado, legitimar a ação policial contra a população pobre, os sem-terra, os negros, os indígenas, as crianças sem infância, os moradores de rua, os favelados.

A ação policial pode ser, às vezes, considerada violenta, recebendo o nome de “chacina” ou “massacre” quando, de uma só vez e sem motivo claro, o número de assassinados é muito elevado. No restante das vezes, porém, o assassinato policial é considerado normal e natural, uma vez que se trata de proteger o “nós” contra o “eles”. Proteção também conseguida por meio de agentes de segurança fornecidos por empresas privadas, pela presença de cães e dispositivos eletrônicos em residências e edifícios comerciais e financeiros.

O quarto mecanismo é sociológico: atribui-se a “onda” ou “epidemia” de violência a um momento definido do tempo, aquele no qual se realiza a “transição para a modernidade” das populações que migraram do campo para a cidade e das regiões mais pobres (Norte e Nordeste) para as mais ricas (Sul e Sudeste). A migração causaria o fenômeno temporário da anomia, no qual as perdas das formas antigas de sociabilidade ainda não foram substituídas por novas, fazendo com que os migrantes pobres tendem a

praticar atos isolados de violência que desaparecerão quando estiver completada a “transição”. Aqui, não só a violência é atribuída aos pobres e desadaptados, localizada nos grupos migrantes, mas também consagrada como algo temporário ou episódico.

O último mecanismo é o da inversão do real, graças à produção de máscaras que permitem dissimular comportamentos, ideias e valores violentos como se fossem não violentos. Assim, por exemplo, o machismo é colocado como proteção à natural fragilidade feminina, proteção que inclui a ideia de que as mulheres precisam ser protegidas de si próprias, pois, como todos sabem, o estupro é um ato feminino de provocação e sedução; o paternalismo branco é visto como proteção para auxiliar a natural inferioridade dos negros e dos indígenas; a repressão contra os homossexuais é considerada proteção natural aos valores sagrados da família e, agora, da saúde e da vida de todo o gênero humano ameaçado pela aids, trazida pelos degenerados; a destruição do meio ambiente é orgulhosamente vista como sinal de progresso e civilização, e assim por diante. E, finalmente, quando não há outro jeito, é preciso ou tolerar certos crimes muito específicos, como os chamados “crimes da paixão e da honra”, ou, diante da fraqueza policial e judiciária, agir imediatamente para impor ordem e segurança, usando a pena de Talião (“olho por olho, dente por dente”), como o linchamento de estupradores e assassinos pela própria população (Chauí, 2017).

Em resumo, a violência não é percebida ali mesmo onde se origina e ali mesmo onde se define como violência propriamente dita, isto é, como toda prática e toda ideia que reduza um sujeito à condição de coisa, que viole interior e exteriormente o ser de alguém, que perpetue relações sociais de profunda desigualdade econômica, social e cultural, isto é, de ausência de direitos. Mais do que isso, a sociedade brasileira não percebe que as próprias explicações oferecidas são violentas porque está cega para o lugar efetivo de produção da violência, isto é, a estrutura da sociedade brasileira. Dessa maneira, as desigualdades econômicas, sociais e culturais, exclusões econômicas, políticas e sociais, corrupção como forma de funcionamento das instituições, o racismo, o machismo, a intolerância religiosa, sexual e política não são consideradas formas de violência, isto é, a sociedade brasileira não é percebida como estruturalmente violenta e a violência aparece como um fato esporádico de superfície (Chauí, 2017).

Em síntese, a explicação oficial produzida pelo Estado brasileiro para a violência ou os “surto violentos” são de interferências externas ou de inimigos internos contra a nossa estrutura ordeira e pacífica. É exemplo dessa forma de pensar da institucionalidade brasileira a justificação do uso de torturas e assassinatos sumários durante a ditadura

civil-militar como defesa interna contra os elementos do comunismo internacional, de uma ideologia estrangeira contraditória com nossa “cultura religiosa” e “pacífica”. Os perseguidos políticos foram alvo de práticas violentas das polícias que remontam à escravidão, como o “pau-de-arara” que era apresentado como uma tecnologia “nacional” nos porões do regime.

Deste modo, para compreendermos realmente o que se passa em nossa sociedade, precisamos acrescentar à violência física a violência simbólica, isto é, a maneira como nossa sociedade se estrutura em termos de valores, normas e regras que organizam as relações sociais e políticas.

De fato, conservando as heranças da sociedade colonial escravista, a sociedade brasileira é marcada pelo predomínio do espaço privado sobre o público e, centrando-se na hierarquia familiar, despótica no sentido etimológico da palavra. É fortemente hierarquizada em todos os seus aspectos: repetindo a forma da família patriarcal, na sociedade brasileira as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece.

As diferenças e assimetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação de mando-obediência. O outro jamais é reconhecido como sujeito, tanto no sentido ético quanto no sentido político, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade e muito menos como cidadão. As relações entre os que se julgam iguais, são de “parentesco” ou “compadrio”, isto é, de cumplicidade; e, entre os que são vistos como desiguais, o relacionamento toma a forma do favor, da clientela, da tutela ou da cooptação; e, quando a desigualdade é muito marcada, assume a forma da opressão (Chauí, 2017).

Dessa maneira, micropoderes despóticos capilarizam em toda a sociedade a violência, que, partindo da família, espalha-se para a escola, o hospital, as relações de trabalho, os meios de comunicação, o comportamento social nas ruas, o tratamento dado aos cidadãos pela burocracia estatal e vem cristalizar-se nas instituições públicas e no desprezo do mercado pelos direitos do consumidor. A violência policial é apenas mais um caso do despotismo que estrutura toda a sociedade, ou seja, não é uma exceção escandalosa e sim faz parte da regra da sociabilidade brasileira (Chauí, 2017).

Como investigou Maria Sylvia de Carvalho Franco (2002), a violência brasileira extrapola os conflitos entre a Casa Grande e a Senzala, propagando-se pelos homens livres e pobres na resolução dos conflitos por meio de vinganças, linchamentos, uso de torturas e conflitos familiares. A polícia também consta como forma de controle da violência com o

uso de violências físicas: o castigo físico como moralizador. Além disso, o uso da força policial para resolução de conflitos privados, às margens do Direito.

O despotismo que alicerça a violência brasileira revela que nossa sociedade opera com o encolhimento do espaço público (da lei e dos direitos) e o alargamento do espaço privado (da vontade arbitrária), decorrendo disso o autoritarismo social, que se caracteriza pelos seguintes aspectos (Chauí, 2017):

1 – estruturada segundo o modelo do núcleo familiar da classe dominante, nela se impõe a recusa tácita (e às vezes explícita) para fazer operar o mero princípio da igualdade formal e a dificuldade para lutar pelo princípio da igualdade real: as diferenças são postas como desigualdades e, estas, como inferioridade natural (no caso das mulheres, dos trabalhadores, dos negros, índios, migrantes, idosos) ou como monstruosidade (no caso dos homossexuais). Em outras palavras, nossa sociedade opera a naturalização das desigualdades econômicas e sociais e das diferenças étnicas, consideradas como desigualdades raciais entre superiores e inferiores, assim como naturaliza as diferenças de gênero, levando à aceitação de todas formas visíveis e invisíveis de violência;

2 – estruturada a partir das relações familiares da classe dominante como relações de mando e obediência, nela se impõe a recusa tácita (e às vezes explícita) de operar com o princípio da igualdade jurídica ou perante a lei e a dificuldade para lutar contra formas de opressão social e econômica: para os grandes, a lei é privilégio; para as camadas populares, repressão. A lei não figura o pólo público do poder e da regulação dos conflitos, não define direitos e deveres da generalidade social, mas sua tarefa é a conservação de privilégios e o exercício da repressão. O poder judiciário é claramente percebido como distante, secreto, representante dos privilégios da classe dominante ou oligarquias regionais e não como expressão de direitos. Por esse motivo, as leis aparecem como inócuas, inúteis, feitas para serem transgredidas pelos privilegiados, tornando a corrupção estrutural; e para as classes populares são tidas como incompreensíveis, nelas não reconhecendo afirmação e proteção de direitos;

3 – a presença da estrutura familiar da classe dominante como forma primeira da sociabilidade leva à indistinção entre o público e o privado, a começar pelo fato de que nossa sociedade conheceu a cidadania através de uma figura inédita: o senhor(de escravos)-cidadão, e concebe a cidadania com privilégio de classe, fazendo-a ser uma concessão da classe dominante às demais classes sociais, podendo ser-lhes retirada quando os dominantes assim o decidirem. Pelo mesmo motivo, no caso das camadas populares, os direitos, em vez de aparecerem como conquistas dos movimentos sociais organizados, são



sempre apresentados como concessão e outorga feitas pelo Estado, dependendo da vontade pessoal ou do arbítrio do governante. Não existem nem a ideia nem a prática da representação política autêntica: os partidos políticos tendem a ser clubes privados das oligarquias regionais, que arrebanham a classe média em torno do imaginário autoritário (a ordem e a segurança) e mantêm com os eleitores quatro tipos principais de relações: a de cooptação, a de favor e clientela, a de tutela e a da promessa salvacionista ou messiânica. O Estado é percebido apenas sob a face do poder Executivo, os poderes Legislativo e Judiciário ficando reduzidos ao sentimento de que o primeiro é corrupto e o segundo, injusto. A identificação entre o Estado e o Executivo, a ausência de um Legislativo confiável e o medo do Judiciário, suscitam a demanda permanente por um Estado “forte” (isto é, ditatorial e militarizado) para a “salvação nacional”. Dessa maneira, a esfera pública nunca chega a constituir-se como pública, pois é definida sempre e imediatamente pelas exigências do espaço privado (isto é, dos interesses econômicos das oligarquias), de sorte que a indistinção entre o público e o privado não é uma falha acidental que podemos corrigir, mas é a estrutura do campo social e do campo político. Em outras palavras, essa indistinção é a forma mesma de realização da sociedade e da política: não apenas os governantes e parlamentares operam segundo interesses privados e praticam a corrupção sobre os fundos públicos, mas também não há a percepção social de uma esfera pública das opiniões, da sociabilidade coletiva, da rua como espaço comum;

4 – nossa sociedade opera para impedir o trabalho dos conflitos e das contradições sociais, econômicas e políticas enquanto tais, uma vez que conflitos e contradições negam a imagem mítica da boa sociedade indivisa, pacífica, ordeira e não violenta. Os conflitos não são ignorados e sim recebem uma significação precisa: são considerados sinônimo de perigo e desordem, e a eles se oferece uma única resposta, qual seja, a repressão policial e militar para as camadas populares e o desprezo condescendente pelos opositores em geral, do lado dos dominantes. Em suma, a sociedade auto-organizada e participante é vista como perigosa para o Estado e para o funcionamento dito “racional” do mercado;

5 – por não tolerar o trabalho dos conflitos e antagonismos, nossa sociedade opera para bloquear a esfera pública da opinião como expressão dos interesses e dos direitos de grupos e classes sociais diferenciados e/ou antagônicos. Esse bloqueio não é um vazio ou uma ausência, mas um conjunto de ações deliberadas que se traduzem numa maneira determinada de lidar com a esfera da opinião: de um lado, os meios de comunicação monopolizam a informação, e, de outro, o consenso é confundido com a unanimidade, de sorte que a discordância é posta como ignorância, atraso ou perigo. O surgimento dos

novos meios eletrônicos e, particularmente, das chamadas redes sociais, deu aos indivíduos um lugar que, em decorrência da estrutura autoritária de nossa sociedade, não fortaleceu a democratização da informação (embora a torne possível) e sim tem levado à tendência de substituir o espaço público da opinião pelo espaço privado, no caso, pela difusão em público de gostos, preferências, aversões, desaforos, calúnias e difamações;

6 – as disputas pela posse da terra cultivada ou cultivável são resolvidas pelas armas e pelos assassinatos clandestinos. A estrutura da terra como latifúndio e a implantação da agroindústria criaram não só o permanente confronto armado e o fenômeno da migração, mas também fizeram surgir figuras novas na paisagem dos campos: os sem-terra, volantes, bóias-frias, diaristas sem contrato de trabalho e sem as mínimas garantias trabalhistas. Bóias-frias porque sua única refeição – entre as três da manhã e as sete da noite – consta de uma ração de arroz, ovo e banana, já frios, pois preparados nas primeiras horas do dia. E nem sempre o trabalhador pode trazer a boia-fria, e os que não trazem se escondem dos demais, no momento da refeição, humilhados e envergonhados;

7 – a população das grandes cidades se divide entre um “centro” e uma “periferia”, o termo “periferia” sendo usado não apenas no sentido espacial-geográfico, mas social, designando bairros afastados nos quais estão ausentes todos os serviços básicos (luz, água, esgoto, calçamento, transporte, escola, posto de atendimento médico). Condição, aliás, encontrada no “centro”, isto é, nos bolsões de pobreza, os cortiços e as favelas. População cuja jornada de trabalho, incluindo o tempo gasto em transportes, dura de 14 a 15 horas, e, no caso das mulheres casadas, inclui o serviço doméstico e o cuidado com os filhos;

8 – os negros são considerados infantis, ignorantes, safados, indolentes, raça inferior e perigosa, tanto assim, que numa inscrição gravada até há pouco tempo na entrada da Escola de Polícia de São Paulo dizia: “Um negro parado é suspeito; correndo, é culpado”. Os indígenas, em fase final de extermínio, são considerados irresponsáveis (isto é, incapazes de cidadania), preguiçosos (isto é, mal-adaptáveis ao mercado de trabalho capitalista), perigosos, devendo ser exterminados ou, então, “civilizados” (isto é, entregues à sanha do mercado de compra e venda de mão de obra, mas sem garantias trabalhistas porque “irresponsáveis”). Os trabalhadores rurais e urbanos são considerados ignorantes, atrasados e perigosos, estando a polícia autorizada a parar qualquer trabalhador nas ruas, exigir a carteira de trabalho e prendê-lo “para averiguação”, caso não esteja carregando identificação profissional (se for negro, além de carteira de trabalho, a polícia está autorizada a examinar-lhe as mãos para verificar se apresentam “sinais de trabalho” e a

prendê-lo caso não encontre os supostos “sinais”). A existência de crianças sem infância é vista como “tendência natural dos pobres à criminalidade”. Há casos de mulheres que recorrem à Justiça por espancamento ou estupro, e são violentadas nas delegacias de polícia, sendo ali novamente espancadas e estupradas pelas “forças da ordem”. Isto para não falarmos da tortura, nas prisões de homossexuais, prostitutas e pequenos criminosos. Numa palavra, as classes populares carregam os estigmas da suspeita, da culpa e da incriminação permanentes. Essa situação é ainda mais aterradora quando nos lembramos de que os instrumentos criados durante a ditadura (1964-1975) para repressão e tortura dos prisioneiros políticos foram transferidos para o tratamento diário da população trabalhadora e que impera uma ideologia segundo a qual a miséria é causa de violência, as classes ditas “desfavorecidas” sendo consideradas potencialmente violentas e criminosas.

A violência está de tal modo interiorizada nos corações e nas mentes que a desigualdade salarial entre homens e mulheres, entre brancos e negros, a exploração do trabalho infantil e dos idosos são consideradas normais. Essa normalização comporta distinções e privilégios (sociais, raciais e de gênero). Normalização no sentido de fechar os olhos e viver no mundo do direito ou no sentido de ter seus corpos e suas vidas apropriadas pelas práticas cotidianas de violência. Para alguns, é o silêncio sobre o mundo; para outros, é o silêncio imposto pelo mundo<sup>15</sup>.

A existência dos sem-terra, dos sem-teto, dos desempregados é atribuída à ignorância, à preguiça e à incompetência dos “miseráveis”. O extermínio de nações indígenas é visto como necessário para o progresso da civilização, que precisa eliminar os “bárbaros” e “atrasados”. Os acidentes de trabalho são imputados à incompetência e ignorância dos trabalhadores. As mulheres que trabalham (se não forem professoras, enfermeiras ou assistentes sociais) são consideradas prostitutas em potencial, e as prostitutas, degeneradas, perversas e criminosas, embora, infelizmente, indispensáveis para conservar a santidade da família.

A sociedade brasileira está longe da concretização de direitos, pois está polarizada entre as carências das camadas populares e os privilégios das camadas dominantes e dirigentes. Graças ao mito da não violência, deixamos na sombra o fato brutal de que vivemos numa sociedade oligárquica, verticalizada, hierarquizada, autoritária e por isso mesmo violenta, que bloqueia a concretização de um sujeito ético e de um sujeito político, isto é, de uma subjetividade e de uma intersubjetividade verdadeiramente éticas e da

---

<sup>15</sup> O conceito de normalização como o fenômeno de irradiação da “norma” sobre todo o corpo social está desenvolvido em FOUCAULT (in: **Vigiar e punir: nascimento da prisão**, 2014).

cidadania verdadeiramente democrática (Chauí, 2017).

Diante deste cenário violento, o Estado propõe-se a realizar o controle com o estabelecimento de regras a serem observadas por todos – inclusive por seus agentes. O problema é que havendo regras legais impostas para o controle da violência, por qual razão acontece tanto excesso, tanta letalidade policial?

## **1.2. O aparato coativo sob a ótica weberiana: elemento comum ao Estado e ao direito**

Max Weber formulou uma definição de Estado que se tornou clássica para o pensamento político ocidental ao lhe atribuir o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. A definição sociológica weberiana de associação política não se preocupa com conteúdo, com os fins almejados pelo Estado<sup>16</sup>. Para Weber, a uma associação política é facultado propor diversos fins. O Estado, entretanto, só pode ser definido a partir de um meio específico que lhe é próprio: a coação física.

Segundo Weber:

El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio - el concepto dei 'territorio 'es esencial a la definición - reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima. Porque lo específico de la actualidad es que a las demás asociaciones o personas individuales sólo se les concede el derecho de la coacción física en la medida en que el Estado lo permite. Este se considera, pues, como fuente única dei 'derecho 'de coacción" (WEBER, *Economía y Sociedad*. p. 206, *apud* ARGÜELLO, 1995, p. 98)

Seguindo a tradição clássica do pensamento político<sup>17</sup>, Weber considera o Estado como resultado da renúncia da utilização da força particular feita pelos homens no estado de natureza, a favor de um poder coletivo capaz de protegê-los da violência individual (Argüelo, 1995). Contudo, Max Weber se distancia dos chamados “contratualistas” por argumentar que o Estado também é uma dominação ancorada numa legislação que ele

<sup>16</sup> Weber exclui de sua definição os fins perseguidos pelo Estado. Ao fazê-lo, não fala como teórico do direito, mas como sociólogo interessado em conhecer o que ocorre em determinada comunidade, admitindo como provável o fato de as pessoas reconhecerem como válidas certas normas e assim atuarem de acordo com o seus ditame (ARGÜELO, 1995, p. 98-9).

<sup>17</sup> ARGÜELO (Op. Cit., p. 99) diz que é de Bobbio esta assertiva, haja vista não haver referência a Hobbes nas obras de Weber (BOBBIO, Norberto. *A Teoria do Estado e do Poder*. São Paulo: Cardin, s.d. pp. 157-186. Em nota ela faz a seguinte justificativa: “Embora tenhamos afirmado que não há uma preocupação em fazer “filosofia política” em Weber, e sim sociologia, nada impede que sejam feitas aproximações do autor em questão, com clássicos da filosofia política. Também neste últimos é difícil separar o filósofo do cientista social, como no caso de Maquiavel, de Hobbes e de Tocqueville”.

mesmo produziu, isto é, retroativa e obrigatória, retirando do “contrato social” a dimensão de “livre escolha”. O Estado não é opcional.

Por outra perspectiva, Foucault (2014) trabalha a concepção de poder estatal a partir de uma microfísica do poder, em que as relações de dominação, controle e fiscalização vão além da figura estatal política. O arcabouço foucaultiano é referência filosófica teórica de pós-estruturalistas que teorizam a respeito de como o Estado elege os corpos que merecem viver e ter sua dignidade humana garantida em plenitude, em contraposição aos corpos que são escolhidos para serem combatidos em prol de um bem comum. Para esta corrente de pensamento, esse é o modo pelo qual as relações de poder configuram a reprodução de violências efetivas e simbólicas contra grupos historicamente marginalizados.

Tais corpos a serem combatidos são aquelas pessoas advindas dos contingentes eleitos pelo estado colonial como “marginalizados”, pois fruto de processos de escravização e inferioridade. Pensar sobre o Estado brasileiro é reconhecer nosso passado colonial que, responsável pela escravização de populações vindas de África, junto ao extermínio e escravização de populações originárias, mantiveram e mantêm seus herdeiros racializados como alvo a ser combatido pelo Estado.

Teorizar sobre violência estatal consiste em compreender que a institucionalização e estruturação do Brasil projeta em uma classe dominante a possibilidade de vida e renega a condição de não-vida a grupos sociais específicos, por uma ordem global capitalista pautada na manutenção dos privilégios coloniais aos herdeiros do colonizador.

Em ação, o Estado reveste-se de uso de força policial e violência — física e simbólica — para controle daqueles que considera inimigos (Zaffaroni, 2014), e por meio de ações e omissões, projeta-se socialmente não só como figura máxima estatal, detentora de poder de polícia, mas como inexistente onde a violência é inerente a existências periféricas e racializadas individuais e territoriais.

Refletir sobre o Estado como ente constitucional que deve assegurar cidadania e direitos humanos aos seus constituídos também é dialogar sobre como a violência que recai sobre alguns dos seus indivíduos mantém a lógica colonial de “vida que vale a pena” e “vida condenada” por critérios econômicos capitalistas. Lima (2016) utiliza a terminologia “população incômoda” ao descrever os indivíduos que são vistos como ameaça a uma ordem e progresso imposta como lema estatal. As “populações incômodas” é uma categoria de Lima que exsurge da teoria foucaultiana quanto à lógica do biopoder, descrevendo como o Estado intervém em nossas sociabilidades ao interferir não só em sua

atuação constitucional legal, mas na produção de imaginários de medo e perigo àqueles marcados pela “cor” da criminalidade e alvos de coação estatal, com a ressalva da díade: para proteger alguns faz-se necessário “eliminar” outros.

Sendo a coação, portanto, o meio que o Estado utiliza para preservar a paz, a vida e proteger os indivíduos colocados sob sua tutela (ARGÜELO, 1995, p. 99) e já demonstrado o quanto a biologia, que fundou a escravização de povos por meio da colonização de nosso território brasileiro ao século XVI, entranha-se na reformulação do biopoder por uma necropolítica (Mbembe, 2018), é que pautamos nosso pensar esta violência em vertente policial como “ponta de iceberg” de um Estado que é capaz de violar direitos humanos em nome de um bem comum subjetivo: “proteção de todos”. A ordem discursiva de Foucault adota cisões conceituais sobre corpos e territórios por ordem colonial projetada a distinção humana. Esta, antes produzida por guerra armamentista, agora tem sua difusão a partir de produção de imaginário social com premissas excludentes em ação e omissão estatal.

A necropolítica reformula o biopoder foucaultiano na perspectiva de Mbembe, autor camaronês que sente diretamente o impacto de ser alvo de morte, não só de forma teórica, mas pelo terror coletivo sofrido pelo seu continente.

Pensar a figura do estado neoliberal que impõe o critério socioeconômico como parâmetro de valor pessoal, reconhecendo que o Estado Brasileiro estrutural e sistematicamente negou a populações pretas e periféricas a possibilidade de ascensão social e dignidade humana, é o ponto de interseção na qual a violência estatal exacerba-se frente a alguns grupos e territórios em favor da proteção e garantia de direitos humanos a outros indivíduos.

Diante dessa punição, há corpos escolhidos para viver e outros para morrer, o que viabiliza uma reprodução estatal que vai além da figura do estado quanto ao inimigo a ser combatido. O inimigo elencado por Zaffaroni (2014), historicamente eleito como nocivo à sociedade, domesticado pela ideia de violação de direitos a partir de um indivíduo ou grupo social, reside em um corpo racializado, destinado para punição e controle.

Em reverência ao Estado que, para além da perspectiva Weberiana de uso de força contra seus constituintes, estende sua participação em aspectos de controle e fiscalização microssociológicos, é que os autores analisam a teoria foucaultiana como necessária para pensar Estado e violência policial. Vejamos:

Durante muito tempo, muitas formas e maneiras de disciplinar e adestrar os seres humanos foram pensadas. Muitas delas foram analisadas, testadas e

implementadas, desde o corpo supliciado até a vigilância e o adestramento, como nos mostrou Foucault. Porém, cabe salientar que as instituições disciplinadoras (escola e polícia, por exemplo) se mantêm vivas até hoje graças à uma metodologia muito peculiar adotada pelo Estado: punir de acordo com a “lisura” da lei. Um novo tipo de poder sobre os dominados que é operado de forma sutil e obrigatória. Primeiramente, os Estados criaram seus exércitos, adestrando-os para que seguissem ordens. Em consequência, surgiram quartéis como espaços propriamente ditos da obediência: os coronéis devem apenas defender o interesse do Estado, que por sua vez, defende o interesse dos poderosos. De sua parte, a população em geral é vista apenas do ponto de vista numérico. A ela compete igualmente o papel da subordinação, vivendo sob o jugo estatístico de uma população ordeira, medida por sua vez por escalas e tabelas criadas a partir do poder econômico: classe A, B, C, D, etc.; ou classe alta, média e baixa, etc. (Bonin et al., 2016, p. 67)

Na concepção weberiana, por sua vez, a força é necessária, mas não é suficiente; ela deve ser legítima, pois só o poder legítimo, apoiado na crença dos dominados a respeito dessa legitimidade, tem condições de atravessar os tempos e apenas um poder duradouro é capaz de constituir um Estado (Argüelo, 1995). Para o sociólogo alemão, a dominação precisa da cumplicidade do dominado. O Estado que precisa a todo momento se utilizar da força ostensiva para se impor demonstra fraqueza e baixa dominação sob o território. Max Weber (1999)<sup>18</sup> define que para compreender esse fenômeno é preciso conhecer os motivos internos da justificação, bem como os meios externos nos quais a dominação se apoia.

Neste sentido, a legitimidade do poder se manifesta a partir de três formas típicas: a carismática<sup>19</sup>, a tradicional<sup>20</sup> e a legal. É fundamental que para Weber o direito racional é uma especificidade do ocidente e uma das causas fundamentais para o surgimento do capitalismo tal como se compreende, isto é, como a empresa racional capitalista. O capitalismo moderno, portanto, está intimamente conectado à dominação legal.

Argüelo (1995) anota que para compreender esse fenômeno é preciso conhecer os motivos internos da justificação, bem como os meios externos nos quais a dominação se

<sup>18</sup> WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB. 2v. 1999.

<sup>19</sup> A dominação carismática depende da devoção afetiva ao caráter exemplar de uma pessoa e a seus dotes considerados sobrenaturais, tais como, revelação de heroísmo, faculdades mágicas, poder de oratória, poder intelectual. Ela só sobrevive enquanto sustentar seus mitos, podendo, assim, vir a ser rechaçada ou aceita pelo séquito de seus súditos conforme a capacidade de convencimento de suas “provas”. Neste universo, o quadro administrativo é escolhido de acordo com as características pessoais, e não em função da qualificação profissional dos seus integrantes.

<sup>20</sup> A dominação tradicional baseia-se na crença na santidade das ordenações dos poderes antigos e na observância dos costumes consagrados no passado. É, portanto, o poder típico do patriarca e do príncipe patrimonial.

apoia. Neste sentido, a legitimidade do poder se manifesta a partir de três formas típicas: a carismática<sup>21</sup>, a tradicional<sup>22</sup> e a legal.

A dominação legal, a seu turno, é uma dominação mantida pela crença na validade de um estatuto legal e na competência objetiva fundada em regras racionalmente criadas. Para a compreensão do Estado moderno, esta última forma de dominação tem relevância primordial na medida em que postula a legitimidade da norma a partir da sua conformidade com um estatuto formalmente correto. É peculiar ao Estado moderno o fato de fundar a legitimidade na legalidade dos ordenamentos estatuídos e no direito de comando daqueles que exercem o poder legal. Este poder, por sua vez, pressupõe um direito racional organizado sob a forma de regras abstratas, uma jurisdição que possibilite a aplicação destas regras ao caso particular e uma administração regida pelo ordenamento estatuído. Logo, o tipo de poder próprio ao Estado moderno é fundado numa forma particular de legitimidade, definida por Weber como “legalidade” (Argüelo, 1995).

Esta concepção de legitimidade do uso da força pelo Estado é questionada por Das e Poole (2004). Analisando o Estado a partir de suas margens, essas autoras repensam criticamente a concepção de Weber e subvertem a ideia do Estado como legítimo detentor do monopólio da violência, demonstrando que a violência não é uma exceção e sim uma regra que o compõe. Distanciando-se, portanto, da imagem do Estado como forma administrativa de organização política racionalizada, a estratégia analítica das autoras reflete acerca das práticas, regulamentos políticos e disciplinamentos que o constituem de maneira que a forma como os agentes do Estado atuam na margem ou com grupos periféricos, antes de ser uma falha, é o que caracteriza o próprio Estado em si como um projeto incompleto que está se redefinindo em seu modo de governar.

Mas, voltando para a teoria weberiana, o aparato coativo seria o elemento comum aos conceitos de Estado e Direito. Na definição sociológica de Weber o Estado soberano moderno se define pelo monopólio do uso legítimo da força<sup>23</sup>. Isso significa que o Estado

---

<sup>21</sup> A dominação carismática depende da devoção afetiva ao caráter exemplar de uma pessoa e a seus dotes considerados sobrenaturais, tais como, revelação de heroísmo, faculdades mágicas, poder de oratória, poder intelectual. Ela só sobrevive enquanto sustentar seus mitos, podendo, assim, vir a ser rechaçada ou aceita pelo séquito de seus súditos conforme a capacidade de convencimento de suas “provas”. Neste universo, o quadro administrativo é escolhido de acordo com as características pessoais, e não em função da qualificação profissional dos seus integrantes.

<sup>22</sup> A dominação tradicional baseia-se na crença na santidade das ordenações dos poderes antigos e na observância dos costumes consagrados no passado. É, portanto, o poder típico do patriarca e do príncipe patrimonial.

<sup>23</sup> “Se aceitarmos que em qualquer associação política há ainda duas outras formas de poder - ideológico e o econômico-, contudo é o poder de coação a condição imprescindível à existência do Estado moderno. Este pode renunciar ao poder ideológico, como aconteceu na separação entre Igreja e Estado; pode também renunciar ao poder econômico, a exemplo do Estado liberal. Entretanto, se renunciar ao monopólio do poder de coação, deixa de ser Estado, significa, como quer Hobbes, o retorno ao Estado natural - “a guerra de



é a única entidade que pode exercer a autoridade com o uso da violência sobre determinado território e, ao fazê-lo, atua em face de um poder de coação legitimamente outorgado por normas, e através de agentes estatais com competência exclusiva para tanto —outros agentes da sociedade não encerram tal atribuição.

O direito, a seu turno, é considerado por Weber como ordem legítima, garantida externamente pela existência de um “aparato” de indivíduos com a tarefa de obrigar a observância de tal ordem e de punir a transgressão, podendo aplicar a coação física ou psíquica. Como para a existência de um ordenamento jurídico é fundamental um “aparato coativo”, na concepção weberiana, todo Estado, pelo fato de ser definido como quadro administrativo que tem o monopólio da coação física, é também um ordenamento jurídico.

Porém, em Max Weber direito e Estado não são as mesmas coisas<sup>24</sup>. O conceito de direito deste autor é bem mais abrangente e não se reduz ao estatal. Há, claramente, uma predominância ou hegemonia do direito positivo, sem, contudo, afirmar que outras formas de concepções normativas deixem de ser direito<sup>25</sup>.

De qualquer forma, isso não afasta o problema que estamos abordando: a íntima relação entre Estado e violência, justamente em função de o Estado pretender ser o legítimo detentor do monopólio da violência em um determinado território. Isto não significa, porém, como visto, que todo e qualquer uso da violência por parte do Estado seja legítimo, pois, por “legitimidade”, Weber identifica justamente a necessidade de limites no emprego da força (Adorno, 2002). Assim, o que caracterizaria o Estado moderno não seria o domínio exclusivo e concreto da violência, mas ser ele o único que tem a pretensão de exercê-la legitimamente (Possas; Rocha, 2014).

Considerando verdadeira essa premissa e voltando as lentes para a realidade brasileira — e especificamente para a realidade amapaense, objeto deste trabalho—, qual a

---

todos contra todos” (Bobbio, 1992, p. 136).

<sup>24</sup> Ele reconhece no desenvolvimento do Estado moderno um processo de progressiva monopolização da forma de criação do direito pelo Estado, excluindo cada vez mais outras formas de direito não estatal. Mas tal identificação entre Estado e direito é estabelecida como reconhecimento do fenômeno específico do Estado moderno, constituindo-se em um fato histórico. Constata-se, indubitavelmente, uma crescente formalização do direito, mas isto não equivale à defesa do formalismo e nem mesmo ao desconhecimento da tensão existente entre racionalidade formal e material (Argüello, 1995).

<sup>25</sup> Diferentemente de Kelsen, por exemplo, que era declaradamente positivista, Weber o é somente na medida em que reconhece o processo de formação do Estado moderno como um movimento de positividade crescente do direito e, por isto, de eliminação progressiva de qualquer outra forma de expressão normativa que não estatal. Por isso, talvez seja necessário relativizar o termo “positivista” atribuído a Weber, por Bobbio. Como sociólogo, Weber constatou essa crescente formalização do direito e, afirmá-la faz parte de seu compromisso com a ciência. Outrossim, ele admite o direito não estatal, o que é inadmissível para qualquer outra forma de expressão normativa positivista, e, ainda, não é otimista em relação à essa progressiva racionalização o que, de antemão, já o desloca da tradição do pensamento positivista que acreditou cegamente no progresso da ciência e na capacidade desta para resolver todos os problemas da humanidade (Argüello, 1995).

razão de tanto excesso no uso da força? O uso da força estaria adequadamente (de)limitado pelo ordenamento jurídico brasileiro?

### 1.3. Estado de Direito, Estado de Polícia e Legalidade

O Estado, não se pode olvidar, foi concebido com o escopo de harmonizar o convívio das mais diferentes pessoas, direcionando-se à satisfação do bem comum, mediante o desempenho de múltiplas e complexas funções<sup>26</sup>. Em que pese as divergências entre deterministas<sup>27</sup> e finalistas<sup>28</sup>, resta claro que o Estado tem uma finalidade básica, que reside, justamente, no emprego de sua autoridade e legitimidade para a manutenção da segurança pública, tendo como parâmetro o primado da justiça. Nesse particular, a Constituição de 1988, a par de inserir a segurança como um dos direitos sociais básicos (art. 6º), com força imperativa, ressaltou, no *caput* do artigo 144 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...” (Silva Jr., 2021, p. 123).

Com efeito, Norberto Bobbio (1986, p. 156–157) nota que o princípio geral de subordinação do poder estatal à lei prévia (governo *sub leges*)<sup>4</sup>, constitutivo do cerne da noção de Estado de Direito, pode assumir um sentido lato (débil, fraco ou formal) ou um sentido estrito (forte ou substancial). O Estado de Direito em sentido lato seria aquele em que o poder é conferido pela lei e exercido conforme as formas e procedimentos por ela estabelecidos. Em sentido estrito, por sua vez, Estado de Direito seria aquele em que o poder é limitado e condicionado pela lei não só por seus procedimentos, mas também por seus conteúdos.

No Estado de Direito em sentido lato, basta que o poder tenha fonte e forma legal, decorrentes de um conjunto de leis públicas e gerais. Tal concepção não se confunde com o Estado de Direito “em sentido fraquíssimo”, que seria qualquer Estado reconhecido como uma ordem jurídica, tal como aduz Kelsen (2009, p. 346) – para quem a expressão Estado de Direito seria um pleonasma. Contudo, há que se ter cautela ante essa concepção lata, a qual, estruturada em princípios meramente formais de organização institucional, não se incompatibiliza com regimes antidemocráticos e antiliberais (RAZ, 2012; TAMANAHA, 2007)<sup>5</sup>. Nesse sentido, nota-se que tal concepção “foi a que deixou sem defesa o povo e os

<sup>4</sup> Bobbio fala que Estado de Direito pode designar governo *per leges* ou *sub leges*. Governo *per leges* significa o exercício do poder por normas gerais e abstratas, noção já usada no estudo Estado moderno por Hobbes (2014, p. 183-184), Rousseau (2001, p. 51-55) e Hegel (1997, p. 191). Governo *sub leges* designa a subordinação do poder à lei geral prévia, princípio básico do constitucionalismo moderno e do liberalismo político.

<sup>5</sup> Raz (2012), porém, defende a adoção de uma concepção formal de Estado de Direito, o qual possuiria apenas dois aspectos: as

juristas contra as leis mais arbitrárias, mais cruéis e mais criminosas”, pois equipara “o direito e a força, levando a crer que só onde estiver a segunda estará também o primeiro” (RADBRUCH, 1979, p. 415-416).

O Estado de Direito em sentido estrito é caracterizado, por outro lado, pela limitação dos poderes e também das funções do Estado: não requer apenas o limite puramente formal decorrente da subordinação do poder do Estado às leis gerais, mas também a subordinação destas “ao limite material do reconhecimento de alguns direitos considerados constitucionalmente e, portanto em linha de princípio ‘invioláveis’” (BOBBIO, 1990, p. 18–19). Assim, sob um ponto de vista externo, o Estado de Direito se legitima pela tarefa de garantir os direitos dos cidadãos, o que lhe impõe um ônus de justificação externa quanto à finalidade de suas intervenções. Opõe-se então à autofundação e à autojustificação do Direito e do Estado “como valores em si: não meios, mas eles mesmos o fim” (FERRAJOLI, 2014, p. 788).

Logo, o Estado de Direito em sentido estrito é conformado pela premissa kantiana de que os indivíduos não podem ser utilizados como meios para a consecução dos fins do Estado<sup>6</sup>, o que implica, entre outros consectários<sup>7</sup>, a limitação ao poder discricionário: a restrição de direitos fundamentais deve ser restrita às situações de perigo a esses próprios direitos (HAYEK, 1978)<sup>8</sup>. O Estado atua, pois, sempre vinculado à tutela dos direitos fundamentais, em oposição à autofundação e à autojustificação do Estado.

Nessa linha, o Estado de Direito em sentido estrito pressupõe a legalidade formal, mas com ela não se basta, haja vista que esse requisito não impede a concessão de poderes ilimitados ao Estado a partir de uma lei formalmente válida (HAYEK, 1978)<sup>9</sup>.

Noutros termos, requisitos meramente formais não inviabilizam a positivação da máxima de

peças devem se sujeitar à lei e a lei deve ser tal que as peças podem ser por ela guiadas. Aduz que, “se o *rule of law* significa *rule of the good law*, então definir essa concepção implica propor uma filosofia social completa e lhe retira toda função prática” (RAZ, 2012). Raz confunde a concepção de validade com a de justiça e conclui que a diferenciação entre validade formal e substancial implica a confusão entre validade e justiça. Confunde a diferença entre vigência e validade com aquela entre validade e justiça (tema abordado a seguir).

<sup>6</sup> Terceira fórmula do imperativo categórico (fórmula do autofim): “Age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio” (KANT, 2007, p. 69).

<sup>7</sup> Para Hayek (1978), a irretroatividade, clareza, imutabilidade e igualdade da lei, a separação de poderes, a diferenciação entre lei e políticas de governo (*policies*) são características centrais desse modelo.

<sup>8</sup> Hayek (1978) observa que se trata não só de limitar o poder discricionário dos agentes estatais, mas sim do Estado como um todo, com base na fórmula do autofim. Assim, casos de restrição dos direitos fundamentais devem ser limitados às situações de perigo claro e atual e a outros casos excepcionais definidos por lei (em aproximação ao *harm principle* de John Stuart Mill) e o benefício público deve exceder clara e substancialmente o dano, caso se pretenda permitir uma exceção ao direito ou à garantia afetada. Tais casos devem ser analisados por um tribunal independente capaz de avaliar a efetiva necessidade/relevância da intervenção e de arbitrar indenização.

<sup>9</sup> Hayek (1978; 2005) confere sentido estrito ao Estado de Direito e o define como uma situação em que o Estado está limitado em todas as suas ações por leis públicas e prévias que tornam possível ao indivíduo prever como a autoridade utilizará seu poder e assim planejar sua conduta. Hayek utiliza tal concepção, especialmente, para a defesa da propriedade privada e da economia de mercado. Neste trabalho, adota-se tal concepção, mas sem tal enfoque, haja vista será enfatizada, noutro giro, a proteção à liberdade pessoal.

Ulpiano: *quod principi placuit legis habet vigorem* (o que agrada ao príncipe tem força de lei), a qual, a contrario sensu, pode ser formulada como “o que desagrada ao príncipe é ilícito” (FERRAJOLI, 2014).

### 1.3.1. O poder policial no Estado de Direito: controle policial e descontrole jurídico

Ao tratar do controle do poder policial e do descontrole do jurídico, Gisela Aguiar Wanderley (2017) delimitou inicialmente as características do Estado de Direito (em sentido estrito), com o objetivo de fixar as premissas a partir das quais deve partir o estudo das condições de validade das práticas policiais no direito brasileiro. Observa que, em razão da coercitividade inerente ao poder policial, este deve ser regulado a partir da diretriz de minimização da violência institucional, a qual baliza o princípio da intervenção penal mínima. Nessa trilha, destaca que a submissão do poder policial às constrações do

---

<sup>26</sup> Há basicamente duas correntes a respeito da criação do Estado: naturalista e contratualista. De acordo com pensamento naturalista, os homens são induzidos, por uma necessidade natural, a associarem-se, pois só a vida em grupo é da própria condição humana. Os precursores dessa ideia foram Aristóteles, no seu livro “Política” e Cícero, com a obra “Da República”. Entre os contratualistas, os maiores divulgadores foram Thomas Hobbes, em “Leviatã” e Jean Jacques Rousseau, com “O Contrato Social”.

<sup>27</sup> Os deterministas alegam a que sociedade, assim como o homem, age sob o império de uma série de leis naturais, sujeitas ao princípio da causalidade, daí por que, sem embargo de ser possível estabelecer metas em pormenores da vida social, há vários fatores (para alguns de ordem econômica, para outros, geográfica etc.) comandando a sucessão dos fatos fundamentais. (DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1979. p. 19).

<sup>28</sup> De acordo com esta corrente, o Estado atua sob uma orientação fixada no sentido de atender às necessidades fundamentais, ou melhor, satisfazer o bem comum. Essa seria a finalidade e ratio essendi do Estado.

Estado de Direito depende precipuamente de mecanismos de concentração e controle das técnicas coercitivas utilizadas pelas agências policiais (Wanderley, 2017).

Wanderley (2017) explica que, em acepções genéricas, é comum relacionar o Estado de Direito à regulação dos poderes públicos e relações sociais por normas gerais ou, ainda, ao primado do governo das leis sobre o governo dos homens, concepção já presente na filosofia grega antiga<sup>29</sup>. Trata-se, contudo, de uma noção tão disseminada quanto polissêmica. Distintas concepções de Estado de Direito são instrumentalizadas por projetos políticos distintos, que travam disputas em torno das implicações e significações desse impreciso conceito<sup>30</sup>. Esses embates não se restringem à mera alteração teórica — reverberam na aplicação concreta de normas e direitos.

Segundo a pesquisadora, paralelamente a outras classificações de relevância na teoria jurídica<sup>31</sup>, Norberto Bobbio (1986) nota que o princípio geral de subordinação do

---

<sup>29</sup> A superioridade do governo das leis sobre o dos homens já é esboçada nas obras de Platão e Aristóteles. Na última obra de Platão, *Leis*, argumenta o Ateniense que os governantes devem ser servidores das leis, pois disso depende a salvação de uma cidade: “Toda cidade em que a lei for subserviente e impotente está à beira da ruína, mas a cidade em que a lei é soberana sobre os governantes e no qual os governantes são servidores da lei, aí eu vislumbro a salvação” (PLATÃO, 1961, p. 293). Na *Política* de Aristóteles, por sua vez, pontua-se que, apesar de as leis ostentarem natureza geral e não prescreverem solução imediata para os casos particulares, essa maneira geral de proceder é necessária para frear as paixões e enfermidades a que se submetem, invariavelmente, os governantes. Assim, ressalta-se que é mais vantajoso que a lei mande, em detrimento de qualquer outro cidadão, e alerta, ainda, que as leis seguem os governos, de modo que a natureza destes (bom ou mau, justo ou injusto) influenciará a natureza daquelas (Aristóteles, 2001).

<sup>30</sup> Na língua portuguesa, a expressão Estado de Direito serve como tradução de duas expressões com origens históricas distintas, quais sejam, o *Rule of Law*, conceito desenvolvido na tradição jurídica anglossaxã, e o *Rechtsstaat*, conceito desenvolvido na tradição jurídica germânica. A mesma constatação se aplica também a expressões equivalentes em outros idiomas de origem latina, como *Estado de Derecho*, *État du Droit*, *Stato di Diritto*, que são também caracterizadas por essa dupla significação. Na língua alemã, a tradução de *Rule of Law* é comumente realizada pela expressão *Herrschaft des Gesetzes* e, na língua inglesa, não há uma tradução consensual para *Rechtsstaat*, por vezes traduzida como *Rule of Law*, por vezes traduzida como *Legal State*, *Constitutional State* ou *State of Law*, entre outras expressões. Importante pontuar que, conquanto o conceito de *Rule of Law* tenha surgido na Inglaterra e se vincule a características próprias do *common law* (ver Dicey, 1889, p. 175–190), foi posteriormente alargado e aplicado também a outras tradições jurídicas. O conceito de *Rechtsstaat*, por sua vez, embora tenha surgido em oposição ao *Polizeistaat*, perdeu força na própria Alemanha, pois foi progressivamente reduzido ao mero dever do Estado de preservar a paz pública e proteger as pessoas de crimes, sem correlação com a garantia de direitos individuais outrora nevrálgica à noção (Urabe, 1990). Assim, neste trabalho, confere-se um sentido estrito à noção de Estado de Direito, a qual evoca a tutela de direitos fundamentais consolidada no desenvolvimento da noção de *Rule of Law* no direito anglossaxão, mas recupera, também, a oposição conceitual ao *Polizeistaat* (Estado de Polícia) presente na elaboração inicial da noção de *Rechtsstaat* no direito germânico.

<sup>31</sup> Em uma das classificações de uso corrente, o Estado de Direito pode ser relacionado a uma função estabilizadora, de previsibilidade e segurança jurídica (concepção *thin*), ou a uma função emancipadora, de concretização dos objetivos dos cidadãos a partir de uma compreensão extensiva dos direitos (concepção *thick*) (Tamanaha, 2007; Rodríguez-Garavito, 2011). Por fim, o Estado de Direito pode ser compreendido por um viés formal, que sublinha caracteres da conformação institucional do regime assim estruturado, ou por um viés substancial, que sublinha as finalidades materiais almejadas por esse regime (Kleinfeld, 2006). Tamanaha (2007) ressalta que as concepções *thin* e *thick* podem ser formais ou substanciais, em níveis distintos. Assim, há concepções *thin* formais e substanciais (as primeiras conferem primazia à previsibilidade das normas, as segundas aos direitos individuais) e, também, versões *thick* formais e substanciais (as primeiras conferem primazia às formas deliberativas, as segundas às condições do *Welfare State*). Nesse sentido, Müller; Jansen, 2007.

poder estatal à lei prévia (governo *sub leges*)<sup>32</sup>, constitutivo do cerne da noção de Estado de Direito, pode assumir um sentido lato (débil, fraco ou formal) ou um sentido estrito (forte ou substancial). Em síntese, Estado de Direito em sentido lato seria aquele em que o poder é conferido pela lei e exercido conforme as formas e procedimentos por ela estabelecidos. Estado de Direito em sentido estrito, por sua vez, seria aquele em que o poder é limitado e condicionado pela lei não só por seus procedimentos, mas também por seus conteúdos.

No Estado de Direito em sentido lato, basta que o poder tenha fonte e forma legal, decorrentes de um conjunto de leis públicas e gerais. Tal concepção não se confunde com o Estado de Direito “em sentido fraquíssimo”, que seria qualquer Estado reconhecido como uma ordem jurídica, tal como aduz Kelsen (2009, p. 346) – para quem a expressão Estado de Direito seria um pleonasma. Contudo, há que se ter cautela ante essa concepção lata, a qual, estruturada em princípios meramente formais de organização institucional, não se incompatibiliza com regimes antidemocráticos e antiliberais (Raz, 2012; Tamanaha, 2007)<sup>33</sup>. Nesse sentido, nota-se que tal concepção “foi a que deixou sem defesa o povo e os juristas contra as leis mais arbitrárias, mais cruéis e mais criminosas”, pois equipara “o direito e a força, levando a crer que só onde estiver a segunda estará também o primeiro” (Radbruch, 1979, p. 415-416).

O Estado de Direito em sentido estrito é caracterizado, por outro lado, pela limitação dos poderes e também das funções do Estado: não requer apenas o limite puramente formal decorrente da subordinação do poder do Estado às leis gerais, mas também a subordinação destas “ao limite material do reconhecimento de alguns direitos considerados constitucionalmente e portanto em linha de princípio ‘invioláveis’” (Bobbio, 1990). Portanto, sob um ponto de vista externo, o Estado de Direito se legitima pela tarefa de garantir os direitos dos cidadãos, o que lhe impõe um ônus de justificação externa quanto à finalidade de suas intervenções. Opõe-se então à autofundação e à autojustificação do Direito e do Estado “como valores em si: não meios, mas eles mesmos

---

<sup>32</sup> Bobbio (1986, p. 156–157) nota que o Estado de Direito pode designar governo *per leges* ou *sub leges*. Governo *per leges* significa o exercício do poder por normas gerais e abstratas, noção já usada no estudo Estado moderno por Hobbes (2014, p. 183-184), Rousseau (2001, p. 51-55) e Hegel (1997, p. 191). Governo *sub leges* designa a subordinação do poder à lei geral prévia, princípio básico do constitucionalismo moderno e do liberalismo político.

<sup>33</sup> Raz (2012), porém, defende a adoção de uma concepção formal de Estado de Direito, o qual possuiria apenas dois aspectos: as pessoas devem se sujeitar à lei e a lei deve ser tal que as pessoas podem ser por ela guiadas. Aduz que, “se o *rule of law* significa *rule of the good law*, então definir essa concepção implica propor uma filosofia social completa e lhe retira toda função prática” (Raz *apud* Wanderley, 2017, p. 20). Raz confunde a concepção de validade com a de justiça e conclui que a diferenciação entre validade formal e substancial implica a confusão entre validade e justiça. Confunde a diferença entre vigência e validade com aquela entre validade e justiça (tema abordado a seguir).

o fim” (FERRAJOLI, 2014, p. 788).

Portanto, o Estado de Direito em sentido estrito é conformado pela premissa kantiana de que os indivíduos não podem ser utilizados como meios para a consecução dos fins do Estado<sup>34</sup>, o que implica, entre outros consectários<sup>35</sup>, a limitação ao poder discricionário: a restrição de direitos fundamentais deve ser restrita às situações de perigo a esses próprios direitos (Hayek, 1978)<sup>36</sup>. O Estado atua, pois, sempre vinculado à tutela dos direitos fundamentais, em oposição à autofunção e à autojustificação do Estado.

Nessa linha, o Estado de Direito em sentido estrito pressupõe a legalidade formal, mas com ela não se basta, haja vista que esse requisito não impede a concessão de poderes ilimitados ao Estado a partir de uma lei formalmente válida (Hayek, 1978)<sup>37</sup>. Noutros termos, requisitos meramente formais não inviabilizam a positivação da máxima de Ulpiano: *quod principi placuit legis habet vigorem* (o que agrada ao príncipe tem força de lei), a qual, a contrario sensu, pode ser formulada como “o que desagrade ao príncipe é ilícito” (Ferrajoli, 2014).

Nesse sentido, cabe observar que o Estado de Polícia — aquele meramente regido pelas decisões do governante e em que se admite a máxima de Ulpiano (Zaffaroni, 2001)<sup>38</sup> — pode eventualmente revestir-se da forma de um Estado de Direito em sentido lato, que a ele não se contrapõe. Há, contudo, uma contraposição ideal entre o Estado de Polícia e o Estado de Direito em sentido estrito, orientado pela diretriz oposta de garantia dos direitos e liberdades dos indivíduos em face do poderio estatal. Neste modelo, o controle do poder estatal tem por parâmetro não só as previsões legais formais, mas também a materialidade dos direitos reputados fundamentais (Barboza, 2014)<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> Terceira fórmula do imperativo categórico (fórmula do autofim): “Age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio” (KANT, 2007, p. 69).

<sup>35</sup> Para Hayek (1978), a irretroatividade, clareza, imutabilidade e igualdade da lei, a separação de poderes, a diferenciação entre lei e políticas de governo (*policies*) são características centrais desse modelo.

<sup>36</sup> Hayek (1978) observa que se trata não só de limitar o poder discricionário dos agentes estatais, mas sim do Estado como um todo, com base na fórmula do autofim. Assim, casos de restrição dos direitos fundamentais devem ser limitados às situações de perigo claro e atual e a outros casos excepcionais definidos por lei (em aproximação ao *harm principle* de John Stuart Mill) e o benefício público deve exceder clara e substancialmente o dano, caso se pretenda permitir uma exceção ao direito ou à garantia afetada. Tais casos devem ser analisados por um tribunal independente capaz de avaliar a efetiva necessidade/relevância da intervenção e de arbitrar indenização.

<sup>37</sup> Hayek (1978; 2005) confere sentido estrito ao Estado de Direito e o define como uma situação em que o Estado está limitado em todas as suas ações por leis públicas e prévias que tornam possível ao indivíduo prever como a autoridade utilizará seu poder e assim planejar sua conduta. Hayek utiliza tal concepção, especialmente, para a defesa da propriedade privada e da economia de mercado. Neste trabalho, adota-se tal concepção, mas sem tal enfoque, haja vista será enfatizada, noutro giro, a proteção à liberdade pessoal.

<sup>38</sup> “[P]olícia significa etimologicamente *administração* ou *governo*, de modo que o *estado de polícia* é aquele regido pelas *decisões do governante*” (ZAFFARONI, 2001, p. 89).

<sup>39</sup> “A Constituição, bem como os princípios constitucionais, tem significado material e sua previsão escrita

Em seguida, Gisela Aguiar Wanderley (2017) discorre, nas páginas 22 a 26 de seu trabalho sobre a regulação normativa e a funcionalização do poder à máxima efetivação dos direitos fundamentais no Estado de Direito.

De acordo com a pesquisadora, no plano normativo, o Estado de Direito (em sentido estrito) pressupõe a distinção entre três conceitos: vigência, validade e justiça. A vigência de uma norma decorre de sua adequada formalização procedimental no plano jurídico, por meio da qual se incorpora ao sistema normativo — consiste na legitimidade jurídica (interna) formal da norma. A validade, por sua vez, decorre da conformidade de seus conteúdos às normas superiores do sistema normativo — funda-se, pois, em sua legitimidade jurídica (interna) substancial. A justiça, por fim, ao contrário da vigência e da validade (critérios de legitimidade jurídica), decorre da conformidade da norma a critérios e valores extrajurídicos (morais, políticos, culturais...) — define-se, pois, pela legitimidade política (externa) da norma (Ferrajoli, 2014).

Segundo Wanderley (2017), a distinção entre validade e justiça reflete a separação entre direito e moral (ser e dever ser do direito). Em um sentido assertivo, tal distinção significa que a moralidade (justiça ou dever ser externo) de uma norma não implica a sua juridicidade (validade), nem vice-versa (“Lei de Hume”). Em um sentido prescritivo, significa que o direito não deve visar a finalidades morais, o que conferiria um sentido substancialista à ação estatal.

A distinção entre validade e vigência, por sua vez, reflete a oposição entre o ser e o dever ser no direito, a qual se insere na base do paradigma constitucionalista, que é composto exatamente por tal distinção, da qual decorrem condições substanciais de validade das leis de acordo com o conteúdo das normas superiores (Ferrajoli, 2012). No Estado de Direito em sentido lato, não se distingue vigência e validade: esta é meramente formal e requer apenas a conformidade dos atos estatais à lei vigente (a lei é condicionante). Já em um sentido estrito, distingue-se vigência de validade e esta decorre da conformidade da lei ao conteúdo das normas superiores (a lei é condicionada) (Wanderley, 2017).

A exigência de validade (formal e substancial) das normas implica, portanto, que o Estado de Direito em sentido estrito se estrutura a partir do princípio da estrita legalidade,

---

acontece como uma representação formal de valores já presentes e aceitos numa determinada sociedade. Por essa razão é possível defender a aproximação das constituições escritas tanto nos países de *civil law* e de *common law* quanto das constituições não escritas presentes nos países de tradição do common law, uma vez que em ambos os sistemas, a interação entre Poder Legislativo e Judiciário, por conseguinte, é muito mais uma questão de estabelecer as exigências da lei constitucional, densificando o que está intrínseco, do que apenas seguir as prescrições de um texto constitucional” (Barboza, 2014, p. 627).



que envolve não só a conformidade do poder à lei vigente (mera legalidade), mas também a validade substancial desta (Ferrajoli, 2001), a qual decorre dos “vínculos que condicionam a validade das normas vigentes à tutela dos demais direitos fundamentais incorporados também às Constituições” (Ferrajoli, 2014, p. 350). Assim, observa-se que “quando [as leis] arbitrariamente concedem ou negam a certos homens os direitos naturais da pessoa humana, então carecerão tais leis de qualquer validade” (Radbruch, 1979, p. 416).

Nesse passo, a pesquisadora assevera que no Estado de Direito em sentido estrito, a ordem jurídica é caracterizada pela incorporação (limitativa) de vinculações ou imperativos negativos (limites na forma de condições e proibições) que constituam normas de nível superior e, portanto, condições de validade substancial que reduzam e limitem o poder estatal. Em contraste, no Estado de Polícia há a incorporação (potestativa) de imperativos positivos (potestades discricionárias orientadas à tutela de valores extrajurídicos, como a defesa da ordem, moral ou interesses do soberano) ou pela ausência de vinculações que reduzam e limitem a coerção estatal (Ferrajoli, 2014)<sup>40</sup>.

No Estado de Direito em sentido estrito, a validade substancial das normas não decorre, portanto, de uma correlação genérica a imperativos positivos que conferem e ampliam os poderes estatais, mas da rígida adstrição a vinculações e imperativos negativos que condicionam e limitam o exercício do poder. Estes visam tornar os níveis inferiores de atuação estatal menos vulneráveis a critérios extrajurídicos (substancialistas) de justiça guiados pelo arbítrio potestativo dos aplicadores da norma: “as leis, em poucas palavras, são mais vinculantes quanto mais vinculadas estejam” (Ferrajoli, 2014, p. 334).

Entende-se, portanto, que a não imposição de vinculações ou imperativos negativos de conteúdo como condições substanciais de validade da lei permite a inserção de imperativos positivos, critérios valorativos e conceitos indeterminados na lei, bem como a sua aplicação arbitrária e potestativa de acordo com valores extrajurídicos. Do mesmo modo, a incorporação de imperativos positivos como normas superiores da ordem jurídica, os quais prescrevem ou permitem a coerção e a repressão estatal, tampouco serve à redução da arbitrariedade, pois, ao revés, amplia o leque de possibilidades de intervenção estatal (Wanderley, 2017)

---

<sup>40</sup> “Tomemos o caso limite de um ordenamento que não incorpora nenhuma vinculação ou proibição ao poder punitivo do Estado. Seu princípio de legalidade – mas também de legitimidade – poderia ser formulado, parafraseando a máxima de Ulpiano, desta forma: ‘é delito o que (ou é réu o que) desagrade ao soberano’. [Tal ordem] [...] não incorpora em suas normas acerca da produção normativa nenhum valor vinculante nem nenhuma condição limitativa de legitimação interna que não seja a formal fonte das normas” (Ferrajoli, 2014, p. 336).

No ponto, complementa Wanderley (2017) que Ferrajoli (2014) alerta que o risco de um regime autoritário é incrementado pela incorporação de elementos e valores substancialistas à atuação estatal. Tal incorporação, portanto, baseia-se não em normas e princípios jurídicos, mas em critérios extrajurídicos (morais, políticos, religiosos, culturais...) que norteiam o agir do Estado. Com efeito, se fosse possível afastar normas constitucionais em nome da justiça, a sua aplicabilidade seria definida *ad hoc* de modo casuístico e potestativo, ensejando a prevalência de critérios substantivistas sobre a ordem jurídica. Tais elementos revelam-se, contudo, largamente arbitrários, pois se submetem à avaliação subjetivista do aplicador da norma, seja ele um agente executivo ou judicial (Wanderley, 2017).

Em um sistema de cunho substancialista, portanto, ceifa-se a previsibilidade e a controlabilidade da atuação estatal ínsitas ao Estado de Direito: pela subordinação do direito a “particularismos de fatores sociais diversos, as regras e princípios jurídicos perdem o seu significado prático para a garantia dos direitos e o controle do poder” (Neves, 2014, p. 189), o que resulta em bloqueios à satisfatória concretização do texto constitucional. Também oblitera-se a própria separação entre direito e moral, da qual decorre que o Estado não representa um valor enquanto tal, tampouco possui finalidades morais vinculantes. Confundem-se os fundamentos de legitimação externa e interna, o que dá ensejo à autofundação e à autojustificação do Direito e do Estado (Wanderley, 2017).

Portanto, no Estado de Direito, o exercício do poder estatal deve ser balizado por critérios jurídicos de caráter limitativo e vinculativo que, incorporados à ordem constitucional como normas de nível superior, constituem condições de validade do poder estatal submetido a controle de natureza formal e também substancial. Nesse passo, Ferrajoli (2014) identifica o Estado de Direito em sentido estrito como um sinônimo de garantismo, que consiste em um modelo de Estado legitimado, no plano formal, pelo princípio da legalidade — que implica a subordinação do exercício dos poderes públicos a leis gerais e abstratas —, e, no plano substancial, pela incorporação limitadora dos poderes públicos, condicionados e vinculados à da garantia dos direitos fundamentais, sendo que o controle de validade dos atos estatais envolve ambas as dimensões (formal e substancial).

Quanto ao conteúdo das vinculações e condições limitativas impostas ao exercício do poder, cumpre notar que, no paradigma constitucional moderno, direitos fundamentais possuem estatura constitucional. Por isso, mesmo em se tratando de direitos individuais, não constituem apenas trunfos ou imunidades perante o Estado, mas também elementos

estruturantes da ordem jurídica e diretrizes de definição do objeto da tutela estatal.

Entende-se então que os direitos fundamentais são dotados de força normativa, da qual decorre a necessária funcionalização dos poderes estatais à sua máxima efetivação (Hesse, 2009). Daí a compreensão de que os direitos fundamentais operam, nos modernos Estados de Direito, como condições de validade substancial da atividade estatal (Ferrajoli, 2012). Uma vez dotados de força normativa, operam como condições e vinculações ao exercício do poder e seus efeitos devem se espalhar na atuação de todo agente estatal:

Em seu duplo caráter [os direitos fundamentais] mostram diferentes níveis de significação que, respectivamente, se condicionam, criando e mantendo consenso; garantem a liberdade individual e limitam o poder estatal; são importantes para os processos democráticos e do Estado de Direito, influem em todo seu alcance sobre o ordenamento jurídico em seu conjunto e satisfazem uma parte decisiva da função de integração, organização e direção jurídica da Constituição. (HESSE, 2009, p. 34)

Assim, os direitos fundamentais não só impõem limites objetivos à ação estatal na posição de direitos de defesa que restringem a extensão e a materialidade de atos coercitivos e restritivos de direitos, mas também impõem que o próprio exercício do poder seja em razão deles próprios funcionalizados. Nesse passo, o controle de validade (legitimidade jurídica formal e substancial) do poder estatal envolve a análise da justificativa erigida para a intervenção perante o indivíduo: confere-se a este o direito de exigir do Estado que somente use do poder para alcançar a sua finalidade, sendo que esta, sob tal modelo, identifica-se com a própria realização dos direitos fundamentais (Wanderley, 2017).

Nessa trilha, cabe anotar que a coerção não é ausente no âmbito do Estado de Direito, mas é mediada por procedimentos, condições e vínculos que estruturam a sua manifestação e exigem gradações e justificativas para o seu exercício, tornando-a um dispositivo ao alcance da autoridade estatal, mas submetido ao controle e à fiscalização. No Estado de Direito, portanto, a nota distintiva não é a ausência de coerção, mas a submissão desta a condições de validade limitativas e vinculantes.

O reconhecimento de direitos individuais no texto constitucional, nessa dinâmica, não só promove e garante apenas interesses individuais em uma perspectiva atomística, mas serve também como vinculação às finalidades legitimamente almejadas pelo Estado. Sob tal condição, em especial, os direitos fundamentais configuram meios que filtram o tipo de justificativas de que o Estado pode se utilizar para embasar intervenções restritivas desses direitos (Pildes, 1998). Deveras, ao Estado e aos próprios cidadãos é, em

determinadas situações, permitido a infringir direitos e garantias constitucionais — que, portanto, não são imunidades ou trunfos oponíveis indistintamente em qualquer situação. No entanto, a legitimidade da ação restritiva de direitos deverá ser aferida conforme a justificativa alegada para tanto, sendo que os direitos fundamentais operam como instrumentos normativos que balizam e canalizam as razões aptas a subsidiar a sua própria infringência (Wanderley, 2017).

Por essa perspectiva, em última análise, direitos fundamentais são imprescindíveis para avaliar o significado e as dimensões das políticas estatais, consubstanciando ferramentas e referenciais para sua análise e interpretação. O exame da validade das intervenções estatais deve embasar-se em justificativas consistentes com os bens que os próprios direitos fundamentais buscam proteger. Não bastam juízos genéricos de proporcionalidade e ponderação, que em última instância podem ser manipulados para fundamentar quaisquer decisões. Se o Estado infringe um direito individual por razões inconsistentes com os bens, interesses e utilidades que aquele direito visa a garantir, então age como violador (Pildes, 1998) e vai de encontro ao dispositivo constitucional que o prestigia.

Assim, em contraposição à potestatividade própria ao Estado de Polícia — não superada pelo Estado de Direito em sentido lato —, adota-se no presente trabalho a concepção de Estado de Direito em sentido estrito. Esta é marcada pela adoção de um sistema de estrita legalidade, pela distinção entre validade e vigência e pela incorporação de limitações e condições vinculativas ao exercício do poder, o qual é minimizado e atrelado à função garantista de efetivação dos direitos fundamentais. Ademais, em tal modelo, vincula-se o exercício do poder não a critérios potestativos de justiça dotados de natureza extrajurídica, mas sim a condições de validade cuja aplicação manifesta a dupla função dos direitos fundamentais (Wanderley, 2017).

Dentro deste contexto encontra-se o Estado de Polícia — aquele meramente regido pelas decisões do governante e em que se admite a máxima de Ulpiano (Zaffaroni, 2001)<sup>41</sup> — pode eventualmente revestir-se da forma de um Estado de Direito em sentido lato, que a ele não se contrapõe. Há, contudo, uma contraposição ideal entre o Estado de Polícia e o Estado de Direito em sentido estrito, orientado pela diretriz oposta de garantia dos direitos e liberdades dos indivíduos em face do poderio estatal. Neste modelo, o controle do poder estatal tem por parâmetro não só as previsões legais formais, mas

---

<sup>41</sup> “[P]olícia significa etimologicamente administração ou governo, de modo que o estado de polícia é aquele regido pelas decisões do governante” (Zaffaroni, 2001, p. 89).

também a materialidade dos direitos reputados fundamentais (BARBOZA, 2014)<sup>42</sup>.

### **1.3.2. Estado de Direito como um sistema de estrita legalidade e Estado de Polícia como um sistema de disciplina.**

O Estado de Direito em sentido estrito orienta-se em direção à máxima efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e ao exercício mínimo do poder, ao passo que o Estado de Polícia, noutro extremo, é caracterizado pelo exercício máximo do poder e pela mínima garantia da liberdade.

No estudo da divisão do trabalho social (2010 [1893]), Émile Durkheim considera o direito a materialização da vida social, é nele que se reconhece aquilo que está consolidado na moral de uma população de forma objetiva. No avanço de sua análise, Durkheim classifica dois direitos que se referem a dois tipos de solidariedade moral: o direito repressivo, que remete à solidariedade mecânica, e o direito reparativo, referente à solidariedade orgânica. O objetivo de Durkheim é desenvolver um arcabouço conceitual sobre a solidariedade orgânica, típica de sociedades complexas como a Europa moderna, constituída de indivíduos especializados e diferenciados pela divisão do trabalho. Mas para chegar a esse fim, ele também analisou o que seria o estágio “anterior” da modernidade, a solidariedade mecânica.

O direito penal repressivo se caracteriza por regras amplamente conhecidas e difundidas pelo corpo social. Elas estão presentes em todas as consciências que fazem parte da sociedade e são construções que requerem um longo tempo para se consolidarem, o que faz do direito punitivo essencialmente conservador (Durkheim, 2010). Essa fixidez atesta a grande resistência que os sentimentos coletivos exercem sobre aquilo que vai contra seus postulados. Os sentimentos coletivos expressos no direito repressivo são fortes e precisos, dando um caráter mais uniforme às regras punitivas. Em síntese, o direito repressivo materializa os sentimentos coletivos que reagem de forma enérgica às tentativas de desviarem de seus preceitos. A consciência coletiva é esse conjunto de regras e sentimentos difusos na sociedade, possuidora de uma vida própria independente dos

---

<sup>42</sup> “A Constituição, bem como os princípios constitucionais, tem significado material e sua previsão escrita acontece como uma representação formal de valores já presentes e aceitos numa determinada sociedade. Por essa razão é possível defender a aproximação das constituições escritas tanto nos países de civil law e de common law quanto das constituições não escritas presentes nos países de tradição do common law, uma vez que em ambos os sistemas, a interação entre Poder Legislativo e Judiciário, por conseguinte, é muito mais uma questão de estabelecer as exigências da lei constitucional, densificando o que está intrínseco, do que apenas seguir as prescrições de um texto constitucional” (BARBOZA, 2014, p. 627).

indivíduos. A definição de crime é, portanto: “um ato criminoso [que] ofende os estados fortes e definidos da consciência coletiva” (Durkheim, 2010, p. 51). É a ofensa à consciência comum que determina um crime, isto é, o crime é relativo à sociedade em que se realiza.

A pena em sua origem é um ato de defesa contra a ofensa moral. Ela é um ato de vingança e expiação contra o criminoso que ofendeu a consciência coletiva, uma reação passional graduada contra aqueles que abalaram a coletividade. Disso decorre a função positiva do crime: quando devidamente reconhecido e punido, o crime e o seu castigo mantém intacta a coesão social, dando vitalidade à consciência coletiva. A justiça criminal tem por função unir a coletividade, relembrar os valores compartilhados por meio da pena daqueles que ousaram ir contra o instituído. Enfim, o castigo é destinado a agir sobre as pessoas honestas, para mantê-las honestas (Durkheim, 2010), e não para corrigir o punido.

Nesta obra Durkheim reconhece o aspecto passional da pena, uma resposta mecânica da sociedade frente ao agressor moral. Mas o sentimentalismo para o sociólogo francês é um resquício dos povos primitivos. Na sociedade moderna, a pena é gerida por instituições burocratizadas e racionais: o Estado. Em outro trabalho, voltado para a pedagogia (*A Educação Moral*), Durkheim rebate veementemente a visão da pena como preventiva de novos crimes, como se a pena fosse possuidora de um aspecto intimidador (Durkheim, 2012).

O cerne é que o crime abala a crença na autoridade, tanto do Estado como do professor, sendo necessária a reação imediata contra a delinquência por parte dos representantes da moralidade. A pena só faz sentido se for para restituir a autoridade ofendida. A adesão dos indivíduos a um corpo moral e, conseqüentemente, a prevenção contra crimes e infrações se faz pela educação disciplinar, não pela penalização. Ralf Dahrendorf (1997) discute sobre o papel das instituições e a impunidade no contexto de aumento da criminalidade na década de 1980. Em síntese, o autor defende um liberalismo institucional, em que a lei é amplamente conhecida e aplicada, pois a impunidade gera um estado de anomia de guerra de todos contra todos, hobbesiano, fértil para autoritarismos.

O pensamento de Durkheim está situado no projeto moderno de sociedade que Jock Young (2002) chama de “sociedade inclusiva” e David Garland (2008) de “Estado penal-previdenciário”. Esses dois autores se somam a uma corrente de pensamento contemporâneo que marca a década de 1970 como uma ruptura do caminho percorrido pela modernidade a partir de 1850. A Europa e os Estados Unidos teriam entrado, portanto, na modernidade tardia ou pós-modernidade. Os anos pós-1945 são chamados

por Eric Hobsbawm de “anos dourados” (1995, p.253).

Economia em crescimento acelerado, pleno emprego, baixa criminalidade e família estruturada com o pai que sai para trabalhar e recebe o suficiente para o sustento familiar, a mãe dona de casa e os filhos na escola. Foi um período de “plena cidadania” (Young, 2002, p.19). Era a época do Estado de Bem-estar social (*Welfare State*). Contudo, na década 1970 a economia enfrenta a crise do petróleo, desemprego, recessão e rápida elevação nas taxas de criminalidade. Os poderes públicos cortam assistências sociais, o modelo de “bem-estar social” é considerado ineficiente e o neoliberalismo assume como projeto político, econômico e social.

Garland e Young são herdeiros de Michel Foucault. *Vigiar e Punir* (2012) foi publicado em 1974, período de grande discussão sobre o sistema penal-judiciário nos países desenvolvidos do ocidente, com conflito de propostas diferentes de reforma do já contestado modelo previdenciário. Foi nessa época que políticos neoliberais pela Europa e EUA foram eleitos. Mesmo que o recorte histórico de Foucault seja a primeira metade do séc. XIX, *Vigiar e Punir* é destinado ao seu presente. E para compreender o “complexo do crime” contemporâneo é preciso se voltar para o modelo a que ele se contrapõe.

A tecnologia de poder disciplinar é: “A penalidade perpétua que atravessa todos os pontos e controla todos os instantes das instituições disciplinares compara, diferencia, hierarquiza, homogeniza, exclui. Em uma palavra, ela normaliza” (Foucault, 2012, p. 176). A prisão, filha do poder disciplinar, entrecruza a sujeição e a objetificação, o que tornou possível as ciências humanas como a psicologia, a sociologia e a pedagogia (*id. ibd.*, p.288). A “gestão diferencial das ilegalidades” do poder disciplinar normaliza as classes superiores na escola e no hospital e as classes baixas no exército e na prisão, produzindo corpos dóceis para trabalho e a dominação de classe.

Ocorreu na modernidade um lento processo de monopolização do crime nas mãos do Estado (Garland, 2008). Foi constituído um consenso de que os problemas são mais bem administrados pelos profissionais treinados e especializados do Estado. Estrategicamente, o sistema previdenciário acalmava o clamor punitivo das massas com as sentenças elaboradas por especialistas. Dois são os postulados desse modelo: 1) a reforma social e prosperidade econômica reduziriam o crime e 2) o Estado é responsável pelos pares reforma e repressão, cuidado e controle, bem-estar e punição (*id., ibd.*).

Houve uma paulatina saída no vocabulário dos profissionais da justiça da palavra “punição”, que foi substituída por “tratamento”. Isso distanciou os profissionais burocratas e acadêmicos do público geral, que permanecia clamando por mais penas (como define

Durkheim). Em outras palavras, o modelo previdenciário foi instaurado pelos profissionais, imposto de cima, e acatado pela população (*id, ibd.*).

A explicação para o crime até 1940 era psicossociológica: ou causas psicopatológicas, ou por conta de privações (falta de escola, família desestruturada, pobreza). No ápice do Estado de bem-estar social (1950-1960), a causa do crime era a privação relativa<sup>43</sup>, conceito que deixa de relacionar pobreza com criminalidade. Nas palavras de Garland (2008, p. 119): “os problemas com os quais ele [previdencialismo] lidava eram, em outras palavras, as patologias clássicas da sociedade de classes industrializada e desigual”.

A pesquisa de David Garland se destina às respostas sociais às elevações drásticas pelas quais passou a criminalidade a partir de 1970 nos EUA e na Grã-Bretanha. Apesar das diferenças estruturais dos dois países, a tese do autor é que ambos tiveram reações semelhantes à criminalidade, que são um recrudescimento do código penal, encarceramento em massa, esfacelamento do objetivo correccional, centralidade da vítima e entrada da iniciativa privada no sistema de controle do crime. O complexo do crime se caracteriza por uma aliança entre o Estado e a iniciativa privada no controle do crime, políticos e movimentos civis por mais punição e a grande divulgação por veículos de informação sobre casos de violência. É o modelo punitivista.

Um dos aspectos que Garland acentua da Cultura do Controle é o deslocamento das preocupações das causas do crime, da delinquência, para as suas consequências, às vítimas. A vítima representa a sociedade como um todo: todos se tornam vítimas. O retorno da vítima (Garland, 2008) nos lugares estudados por Garland são representados por programas televisivos sensacionalistas com vítimas e familiares e leis aprovadas com nomes de vítimas, que são estabelecidas com apoio na legitimidade dos sentimentos dos familiares (*idem, ibidem*). O princípio é que novas leis mais draconianas impediriam crimes como os ocorridos com as vítimas homenageadas, como ocorreu no Brasil com a Lei Maria da Penha (11.340/2006). A lógica do punitivismo é que os crimes ocorrem pela ausência de punição.

De modo geral, as classes médias reduziram a sua distância da criminalidade,

---

<sup>43</sup> O teórico da privação relativa é Robert Merton, que faz uma releitura do conceito de “anomia” de Durkheim. Para ele, o crime ocorre por um descompasso entre os anseios culturais e as vias que a estrutura social permite para a realização desses desejos. Na sociedade americana que estuda, há uma elevada demanda por sucesso financeiro e uma cultura da “meritocracia”, mas uma estrutura social incapaz de premiar igualmente os indivíduos e valorizar aqueles que obtêm sucesso pela via legal. Em síntese, o enriquecimento é valorizado independente dos meios utilizados. Essa é uma situação de anomia e alta criminalidade.



tornando a “questão da violência” central nos debates públicos, o que não ocorria no *Welfare State*. A mídia de massa, sobretudo a televisão e seus programas policiais, nos leva a crer que os criminosos são mais numerosos do que realmente são (Garland, 2008).

Além disso, a televisão possibilitou vazão para os sentimentos das vítimas, deslocando o debate do campo burocrático para o campo emocional. Em outras palavras, a mídia institucionalizou a nova experiência do crime pelo público, tornando a experiência do crime cotidiana e o controle dos riscos e incertezas uma preocupação importante e rotineira na classe média. Não que a mídia de massa tenha criado um apelo sentimental na população contra o crime, e sim que as representações coletivas não precisas reativas ao crime foram alimentadas e organizadas pela mídia. A ofensa ao sentimento comum ganhou espaço e se institucionalizou. Todos os cidadãos são um alvo em potencial e todas as situações são de vulnerabilidade. É o que Barreira (2013) chama de “violência difusa”, em que o medo e insegurança se generalizam pela sociedade. Somos todos vítimas, menos os criminosos.

Qualquer tentativa de humanizar o criminoso é ofensa aos sentimentos das vítimas e seus familiares, como atentou Garland (2008). O modelo previdenciário, que substitui a punição pelo tratamento, é visto por essas manifestações como inimigo da “classe trabalhadora decente” (*id. ibidem*, p.331), como defensor de pobres indesejáveis e desordeiros. Na *Cultura do Controle*: “Setores substanciais do público passaram a ficar menos dispostos a dispensar solidariedade ao criminoso, passaram a ficar mais impacientes com as políticas criminais consideradas fracassadas e mais visceralmente identificados com a vítima” (*id. ibd.*, p.347).

Jack Young (2002) investiga a mudança da sociedade inclusive para a sociedade excludente com uma crise dos valores modernos, que causa uma insegurança ontológica (*id. ibd.*). O que antes estava claro e evidente, e o crime como esporádico e excepcional, reservado a áreas degradadas, passa a ser confuso e ambivalente, com a experiência da criminalidade sendo o normal. A sociedade excludente essencializa o outro (*id. ibd.*) como forma de reduzir a insegurança ontológica da modernidade tardia, classificando os indivíduos em categorias probabilísticas de risco e vulnerabilidade. O outro passa a ser o completo diferente, separado por barreiras espaciais (condomínios fechados, shopping centers), simbólicas (homossexuais, mulheres, imigrantes) e de classe (criminosos, negros e psicopatas).

O outro-criminoso não deve passar por um processo corretivo para se reintegrar à sociedade. Seu crime ocorreu por escolhas racionais, ele poderia ter ido por outro caminho

se quisesse, devendo portanto responder pelos seus atos. Toda uma tradição de pensamento criminológico e sociológico do século XIX e XX caiu em descrédito, tido como ideal impossível e economicamente ineficaz. Os governos neoliberais definem o crime como uma escolha racional do criminoso, então a reação contra a criminalidade deve agir sobre a oferta do crime de modo que o ator racional do crime calcule não valer a pena infringir a lei.

A antropologia do criminoso é substituída por uma ação no ambiente (Foucault, 2008), o que na prática é mais sistemas de segurança, maior restrição de entrada nos espaços e, para aqueles que não seguem a regra do jogo da oferta e demanda do crime, encarceramento. Na Califórnia, em 1994, foi aprovada a lei chamada de “three strikes and you’re out” (três arremessos – alusão ao beisebol – e você está fora) em que a terceira condenação, dependendo do crime, pode gerar prisão perpétua automática (*id. ibid.*).

As respostas frente ao aumento veloz da criminalidade no fim do século passado foram de crítica ao modelo previdenciário, que permitia penas individualizadas e bônus por bom comportamento. Casos de assassinatos por condenados em condicional ganharam grande destaque na mídia, gerando pressão popular por mudanças nesse modelo. Houve uma união entre políticos e pressões populares no que Garland (2008) chamou de “novo populismo”.

O especialista penal foi excluído do debate por representar um modelo fracassado. O tema da segurança pública se tornou de grande valor político, uma vitrine de ações aprovadas socialmente e oportunidade para cargos eletivos. O resultado é uma retroalimentação dos políticos e da população por mais punição, mais controle e mais encarceramento. A prisão se redefine: não mais corretiva, passa a ser lugar de neutralização e restituição. Tido como ineficiente e contra a população, o Estado se alia ao capital privado e realiza parcerias preventivas com as comunidades que passam a criar sistemas de segurança próprios: “O novo ideal penal é que o público seja protegido e que seus sentimentos sejam expressados” (Garland, 2008, p. 316). O aumento da população carcerária, o crescimento exponencial do mercado de segurança privada e o recrudescimento da legislação penal são apoiados amplamente pela população.

No ponto, é curioso observar Kelsen (2009) que, como visto, defende um Estado de Direito “em sentido fraquíssimo” — propugna a garantia de um “mínimo de liberdade” para a existência de uma ordem jurídica. Esta — qualquer que seja — só não pode assumir caráter exclusivamente disciplinar, em que não se deixa nenhum espaço de liberdade para os indivíduos:

Na medida em que a conduta de um indivíduo é permitida – no sentido negativo – pela ordem jurídica, porque esta não a proíbe, o indivíduo é juridicamente livre. [...]. Visto que uma ordem jurídica – como toda a ordem social normativa – apenas pode prescrever ações e omissões inteiramente determinadas, nunca o indivíduo pode, na sua existência total, na totalidade da sua conduta externa e interna, do seu agir, do seu querer, do seu pensar e do seu sentir, ver a sua liberdade limitada através de uma ordem jurídica. A ordem jurídica pode limitar mais ou menos a liberdade do indivíduo enquanto lhe dirige prescrições mais ou menos numerosas. Fica sempre garantido, porém, um mínimo de liberdade, isto é, de ausência de vinculação jurídica (Kelsen, 2009, pp. 46 e 48) <sup>44</sup>.

Assim, Kelsen (2009) admite que a ordem jurídica restrinja direitos e liberdades independentemente de condições, vinculações e imperativos negativos, contanto que seja garantido um mínimo de liberdade, razão pela qual pode abarcar os caracteres do Estado de Polícia. De outra parte, o Estado de Direito em sentido estrito viabiliza um sistema de liberdade máxima, de modo que a atividade estatal e, por consequência, a própria legislação que a regula devam ser condicionadas e limitadas em seus fundamentos e finalidades, funcionalizando-se à maximização dos direitos e liberdades fundamentais.

Nesse sentido, é possível constatar que a ordem jurídica exhibe caracteres diversos em tais modelos. A maximização da liberdade exige um modelo de (estrita) legalidade, ao passo que, em contraste, a manutenção de um mínimo de liberdade é correlata a um modelo de disciplina <sup>45</sup>. Tanto a legalidade quanto a disciplina são estruturados a partir de uma divisão binária entre proibido e permitido.

Para Foucault (2008, 2010), a ordem disciplinar não diz o que é proibido, pois regula tudo e dita constantemente o que se pode/deve fazer: diz apenas o que é permitido — que, por sua vez, confunde-se com o que é devido. Por isso, na ordem disciplinar, a liberdade é reduzida ao máximo e superada pelos imperativos de previsibilidade e controlabilidade.

Em virtude de tais diferentes conformações, a norma jurídica cumpre então funções diversas em um sistema de estrita legalidade e em um sistema de disciplina. Em um sistema de estrita legalidade, próprio do Estado de Direito, a norma jurídica delimita e vincula o exercício do poder estatal, permitindo a deslegitimação interna do poder. Funciona como princípio a máxima *nulla coatio sine lege* e o agente estatal deve subsumir à norma o fato concreto em relação ao qual intervém. Daí a noção de que a aplicação da norma possui um caráter cognitivo (em relação ao fato) e recognitivo (em

<sup>44</sup> Para Kelsen, a ordem jurídica não pode visar a impedir todos os conflitos possíveis: se as condutas de dois indivíduos são contrárias uma à outra e não são proibidas pela ordem jurídica, “tal é um conflito diante do qual a ordem jurídica não toma qualquer disposição” (KELSEN, 2009, p. 47).

<sup>45</sup> Apoia-se aqui nas concepções desenvolvidas por Foucault (2008).

relação à norma). Em um sistema de disciplina, noutro giro, a norma jurídica é aplicada potestativamente pelos agentes estatais e viabiliza a expansão do poder estatal, pois fornece imperativos positivos (ou é assim interpretada) que permitem que o próprio agente defina o fato em face do qual lhe é permitido intervir coercitivamente<sup>46</sup>.

Portanto, um sistema de estrita legalidade estabelece definições prévias que delimitam, vinculam e condicionam o exercício do poder, ao passo que em um sistema de disciplina é o próprio aplicador da norma que exerce tal poder de definição de sua esfera de atuação. No primeiro caso, a norma delimita e define o espaço possível de atuação do agente estatal e cabe a este proceder a um exercício de subsunção a fim de aplicar a norma. No segundo, a norma não define previamente, mas sim atribui ao agente tal poder de definição. Concede-se ao Estado, pois, um cheque em branco para o exercício do poder, correlato à minimização do espaço deixado à liberdade do indivíduo.

### **1.3.3. Poder policial: no cerne da tensão entre Estado de Direito e Estado de Polícia**

A contraposição entre Estado de Direito e Estado de Polícia, acompanhada pelas oposições entre legalidade e disciplina, é meramente ideal. Na prática, não se verifica uma oposição binária e necessária entre a implementação desses modelos extremos, mas sim graus variados de concretização das características centrais a um e outro modelo, que variam entre os pólos mínimo e máximo. Nesse contexto, Zaffaroni (2001) salienta que o Estado de Polícia é um estágio latente contido pelas constringências jurídicas ao poder que caracterizam o Estado de Direito. Uma vez fragilizadas tais constringências, o Estado de Polícia passa a se concretizar.

---

<sup>46</sup> Como consequência, no Estado de Direito, o poder punitivo é delimitado pelo princípio da estrita legalidade e pelo princípio da estrita jurisdicionalidade (Ferrajoli, 2014). Pelo princípio da estrita legalidade, dirigido ao legislador, exige-se que a lei que institui hipóteses delitivas que autorizam a restrição à liberdade individual pelo Estado seja precisa e rigorosa mediante claras condições, vinculações e limitações ao exercício do poder. As conotações legais, pois, devem ser exclusivas e exaustivas em seu conteúdo, de modo a efetivamente circunscrever o espaço de atuação estatal por um vínculo de legalidade estrita (Ferrajoli, 2014). Por outro lado, o princípio da estrita jurisdicionalidade dirige-se ao aplicador da norma e exige o cognitivismo na determinação concreta da conduta ilícita e punível, que é assegurado por duas condições: o caráter assertivo e, portanto, verificável/refutável das hipóteses acusatórias e a sua comprovação empírica por procedimentos que permitam a verificação e também a refutação (Ferrajoli, 2014). O juízo, portanto, não deve ter caráter constitutivo do ilícito, mas sim recognitivo (em relação às normas aplicáveis) e cognitivo (em relação aos fatos regulados). A partir da conjunção de tais princípios, visa-se a excluir ao máximo as valorações e a admitir preponderantemente as afirmações e negações de fato e de direito dos quais sejam predicáveis a verdade ou a falsidade processual. Assim, o poder somente incide diante de fatos objetivos proibidos pela norma e tem como pressuposto fatos empiricamente verificáveis e refutáveis. No Estado de Polícia, por sua vez, as próprias instituições de controle penal constituem o ilícito, que não possui prévia delimitação legal. Os próprios agentes estatais – entre os quais se destacam os policiais – definem as condutas permitidas, toleráveis, e aplicam a repressão sobre as demais condutas proibidas, as quais podem equivaler, às mais variadas condutas ou condições pessoais tidas como desviantes.

Tal tensão entre o Estado de Direito e o Estado de Polícia reverbera com particular intensidade na atuação das agências policiais. Estas, além de seu papel para a persecução penal, representam “a encarnação mais concreta e cotidiana da autoridade governamental na vida dos cidadãos” e, concomitantemente, constituem “o único meio de força legal, disponível diuturnamente, capaz de responder de forma imediata e emergencial às mais distintas e heteróclitas demandas cidadinas por ordem pública” (Muniz, 1999, p. 37).

Conforme esclarece Arthur Costa (2004), a palavra polícia deriva do termo grego *polis*, que designa a constituição e organização da autoridade coletiva. Não obstante, a concepção moderna de polícia não possui essa acepção global e totalizante. Como nota David Bayley (2001), as polícias modernas são organizações destinadas ao exercício do controle social com autorização coletiva para o uso da força.

O elemento definidor do poder policial (poder das polícias) — que distingue a atuação das agências policiais em relação às demais agências estatais (não-policiais) — é, pois, a coercitividade direta, vale dizer: a possibilidade do uso da força. Deveras, o poder policial (das polícias) diferencia-se das demais manifestações do poder de polícia<sup>47</sup> —definido, em síntese, como a atividade estatal restritiva de direitos e liberdades em razão da tutela de interesses sociais ou coletivos — não tanto em função de seus motivos e finalidades, mas sim em função da possibilidade/capacidade do uso da força física (violência), mediante coerção direta (Wanderley, 2017).

A peculiaridade da atividade das agências policiais e a própria base do mandato policial é, portanto, a possibilidade e a capacidade do uso da coerção física imediata. O exercício do poder policial está intimamente relacionado, portanto, à própria definição do Estado moderno, entendido como o detentor do “monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território” (Weber, 1982, p. 56).

Nesse passo, tanto os indivíduos quanto as demais agências estatais (não-policiais)

---

<sup>47</sup> O poder de polícia é precipuamente estudado no âmbito do direito administrativo e, em regra, é definido pela prática de atos estatais que implicam a limitação de direitos e de liberdades dos indivíduos, com amparo na disposição constante do art. 78 da Lei n. 5.172/66 (Código Tributário Nacional), que contém tal definição em virtude de o poder de polícia constituir um dos fatos geradores da taxa (espécie de tributo). Nessa trilha, para Maria Di Pietro (2012, p. 123), “o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”. Em similar sentido, Lucas Furtado (2007, p. 650) conceitua-o como a “atividade estatal cujo objetivo consiste em restringir ou condicionar a esfera de liberdade ou de direitos dos particulares em razão do bem-estar da sociedade”. Carvalho Filho (2006, p. 64), na mesma esteira, conceitua-o como “a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade”. Para Mello (2008, p. 62), por sua vez, seria a “atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade, ajustando-se aos interesses coletivos”. O poder de polícia, pois, é de natureza ampla e genérica: engloba as ações de agências estatais não-policiais, e não apenas as ações das agências policiais. Nesse passo, o “poder de polícia” (ou “polícia-função”) não se confunde com o “poder da polícia” (poder da “polícia-corporação”), aqui referido como “poder policial”.

recorrem à polícia quando é necessário o recurso à coerção, a fim de lidar com “algo que não deveria estar acontecendo e sobre o qual alguém deve fazer algo imediatamente” (Bittner, 2003, p. 236). Em contrapartida, os “policiais têm clara consciência de que são percebidos como ‘aqueles que podem’ e de fato podem — intimidar a sociedade”, uma vez que possuem “acesso ao possível recurso a meios coercivos — que incluem a força física — para alcançar um fim pretendido” (Bittner, 2003, p. 19-20).

A polícia constitui, portanto, uma instituição fundamental do Estado moderno e, conseqüentemente, o exercício do poder policial é de inafastável centralidade no exame da tensão entre Estado de Direito e Estado de Polícia. Nesse passo, tendo em vista que, por um lado, o policiamento é diário e cotidiano, imiscuindo-se no dia-a-dia dos cidadãos e que, por outro, o poder policial é caracterizado exatamente pela possibilidade da restrição de direitos e liberdades pelo uso da coerção, a atuação das agências policiais configura um parâmetro crucial para avaliar a efetiva consonância das práticas estatais em relação à ordem jurídica. A limitação rotineira dos direitos dos cidadãos pelas polícias, em detrimento de procedimentos menos invasivos e coercitivos, pode prenunciar uma inclinação autoritária de um governo, ainda que este se autoproclame um Estado de Direito democrático e liberal (Wanderley, 2017).

#### **1.4. Soberania e tecnologias do poder. O racismo de estado e a biopolítica de Michel Foucault**

Na década de 70, Michel Foucault dedicou-se a fazer uma genealogia das relações de poder. Em suas investigações, ele se deparou com três modelos políticos de sociedade no Ocidente: a sociedade soberana, a disciplinar e a biopolítica. Grosso modo, a primeira é aquela da legalidade e da ordem, que pune repressivamente suas violações pela lógica da “razão de Estado”; a segunda é a da norma, que visa disciplinar os indivíduos em corpos dóceis e úteis, adequados para o trabalho e a lei; já a terceira é a dos mecanismos de segurança, que objetiva também uma normalização, mas não mais dos corpos e sim das populações, operando em escalas estatísticas e de controle.

Na aula de 17 de março de 1976 no curso Em Defesa da Sociedade, Foucault trata sobre o racismo de estado que ele diz ser um dos fenômenos fundamentais do Século XIX, que significou a “assunção da vida pelo poder”, ou seja, o dispositivo do poder do Estado passa a operar sobre populações em vez de corpos envolvendo cálculos daqueles sujeitos adequados ou não para viver (FOUCAULT, 2010, p. 201). O poder abandona a

concepção de formação de corpos e subjetividades, optando pela eliminação e controle populacional das vidas. Em outras palavras, a biopolítica não se interessa pelo disciplinamento do criminoso, e sim pela sua eliminação e encarceramento. Não mais erradicar o crime na sociedade, e sim mantê-lo em níveis controlados. Não mais abolir a pobreza, e sim preservar na medida “correta”.

Muito diferente do que ocorria na “Razão de Estado” do Soberano, que possuía direito de vida e de morte dentro do campo do poder político se neste campo é o soberano que tem direito de vida e de morte sobre os súditos? Foucault (2010) não se refere ao fenômeno vida/morte como fenômeno natural, mas é analisado dentro do campo do poder político no qual o soberano pode fazer morrer e deixar viver. Logo, em relação ao poder político, o súdito não é de pleno direito nem vivo, nem morto. É neutro, porque é por causa do soberano que ele tem direito de estar vivo ou tem direito de estar morto.

O filósofo francês afirma que o direito de vida e de morte só se exerce de forma desequilibrada e sempre pendente para o lado da morte. Por isso, vida e morte dos súditos só se tornam direitos pela vontade soberana, o que para Foucault é um paradoxo teórico, haja vista:

O efeito do poder soberano sobre a vida só se exerce a partir do momento em que o soberano pode matar”; isto é, o direito de matar é que detém efetivamente a essência desse direito de vida e de morte: é porque o soberano pode matar que ele exerce seu direito sobre a vida (FOUCAULT, 2010, p. 202).

Sendo assim, na teoria clássica da soberania, o direito de vida/morte é essencialmente um direito de espada, vale dizer, um direito de fazer morrer ou deixar viver. Não há simetria nesses direitos porque não se trata de um direito de fazer morrer-fazer viver/deixar viver-deixar morrer, mas sim de fazer morrer ou deixar viver.

Foucault acredita que

Uma das mais maciças transformações do direito político do Século XIX consistiu, em completar esse velho direito de soberania – fazer morrer ou deixar viver – com outro direito novo, que não vai apagar o primeiro, mas vai penetrá-lo, perpassá-lo, modificá-lo, e que vai ser um direito, ou melhor, um poder exatamente inverso: poder de “fazer” viver e de “deixar” morrer. O direito de soberania é, portanto, o de fazer morrer e de deixar viver. E depois, este novo direito é que se instala: o direito de fazer viver e de deixar morrer (FOUCAULT, 2010, p. 202).

A partir daí, Foucault analisa essa transformação não pela ótica da teoria política (no plano do contrato social — o poder absoluto do soberano delegado pelos indivíduos premidos pelo perigo ou pela necessidade exatamente de proteger a vida), mas em nível dos mecanismos, técnicas e tecnologias de poder.

Sendo assim, afirma o autor, inicialmente, nos séculos XVII e XVIII, aparecem técnicas de poder centradas no corpo individual. É a tecnologia disciplinar do trabalho (procedimentos pelos quais se assegurava a distribuição espacial dos corpos individuais — separação, alinhamento, colocação em série, vigilância — e a organização de todo um campo de visibilidade). Técnicas que tentavam aumentar-lhes a força útil através do exercício, do treinamento; técnicas de racionalização e economia de poder que devia se exercer de maneira menos onerosa possível mediante um sistema de vigilância e hierarquia, de inspeções, de relatórios<sup>48</sup>.

Durante a segunda metade do Século XVIII aparece outra tecnologia de poder (uma tecnologia não disciplinar), que não exclui a primeira (como dito acima), mas que a embute, integra, modifica parcialmente e vai utilizá-la, implantando-se e incrustando-se efetivamente graças a essa técnica disciplinar prévia. Essa nova técnica não suprime a técnica disciplinar porque é de outro nível, está noutra escala, tem outra superfície de suporte e é auxiliada por instrumentos diferentes.

A técnica de poder disciplinar dirige-se ao corpo (ao homem-corpo); a nova técnica de poder não-disciplinar se aplica à vida dos homens, ao homem vivo, ao homem ser vivo. Mais precisamente, diria Foucault:

A disciplina tenta reger a multiplicidade dos homens na medida em que essa multiplicidade pode e deve redundar em corpos individuais que devem ser vigiados, treinados, utilizados, eventualmente punidos. E, depois, a nova tecnologia que se instala se dirige à multiplicidade dos homens, não na medida em que eles se resumem em corpos, mas na medida em que ela forma, ao contrário, uma massa global, afetada por processos de conjunto que são próprias da vida, que são processos como o nascimento, a morte, a produção, a doença, etc. Logo, depois de uma primeira tomada de poder sobre o corpo que se fez consoante o modo da individualização, temos uma segunda tomada de poder que, por sua vez, não é individualizante mas que é massificante, se vocês quiserem, que se faz em direção não do homem-corpo, mas do homem-espécie. Depois da anatomopolítica do corpo humano, instaurada no decorrer do século XVIII, vemos aparecer, no fim do mesmo século, algo que já não é uma anatomopolítica do corpo humano, mas que eu chamaria de uma “biopolítica” da espécie humana (FOUCAULT, 2010, p. 204).

Nas páginas 204 a 206, Foucault (2010) assinala alguns dos pontos a partir dos quais se constituiu a biopolítica, algumas de suas práticas e as primeiras áreas de intervenção, de saber e de poder ao mesmo tempo:

- 1) A natalidade/morbidade/fecundidade (medição estatística desses fenômenos nas primeiras demografias para fins de controle)

---

<sup>48</sup> Sobre a questão da tecnologia disciplinar, ver “Vigiar e punir”.



2) As incapacidades biológicas diversas (o perigo representado pelas epidemias/endemias ao poder político desde a idade média que introduzem uma medicina mais preocupada com a prevenção)<sup>49</sup>

3) A velhice (que tira o indivíduo do campo de atividade. Nesse caso, a biopolítica vai introduzir não apenas instituições de assistência, que já existiam, a exemplo da igreja, mas mecanismos mais sofisticados, economicamente mais racionais: seguros, poupança individual e coletiva, seguridade)<sup>50</sup>

4) Os efeitos do meio (a preocupação com as relações entre os seres humanos e o meio ambiente em que vive)

Esses são os primeiros objetos de saber e alvos de controle e campo de intervenção da biopolítica, aliados a outros problemas econômicos e políticos da segunda metade do século XVIII (a respeito dos quais o autor não retomou nesta aula).

Com a biopolítica aparece certo número de coisas que Foucault (2010) considera importantes:

1º) A noção de população: “A teoria do direito só conhecia as noções de indivíduo (contratante) e o corpo social (sociedade) constituído pelo contrato voluntário ou implícito daqueles. (Foucault, 2010, p. 206).”

A biopolítica não lida com a sociedade ou com o indivíduo-corpo, mas com um novo corpo, múltiplo, com inúmeras cabeças, que é a população. Assim, ela lida com a população como problema a um só tempo científico e político, biológico e como um problema do poder (Foucault, 2010).

2º) A natureza dos fenômenos levados em consideração. “Fenômenos coletivos, com efeitos econômicos e políticos, que só se tornam pertinentes no nível da massa.” (Foucault, 2010, p. 206).

A biopolítica vai dirigir-se, em suma, aos acontecimentos aleatórios e imprevisíveis que ocorrem numa população considerada em sua duração — um certo limite de tempo relativamente longo (Foucault, 2010). É normalizada a existência do crime.

3º) Busca de estado global de equilíbrio e regularidade levando em conta a vida, o homem-espécie, através da regulamentação.

A biopolítica não ficará ligada ao individual, como fez a disciplina. Ela não considerará o indivíduo no nível do detalhe. Ao contrário, mediante mecanismos globais<sup>51</sup>, buscará agir de tal maneira que se obtenham estados globais de equilíbrio e regularidade,

<sup>49</sup> “Doença como fenômeno de população: não mais como a morte que se abate brutalmente sobre a vida (epidemia, p. ex.), mas como a morte permanente, que se introduz sorrateiramente na vida, a corrói perpetuamente, a diminui e a enfraquece”(Foucault, 2010, p. 205).

<sup>50</sup> Sobre todas essas questões, ver o Curso na Collège de France, anos 1973-1974: Le pouvoir psychiatrique, Paris, Gallimard-Seuil, 2003.

<sup>51</sup> Mecanismos disciplinares destinados a maximizar forças e extraí-las, mas por caminho inteiramente diferente da disciplina (treinamento individual realizado por um trabalho no próprio corpo).

levando em conta a vida, os processos biológicos do homem-espécie assegurando sobre eles não uma disciplina, mas uma regulamentação<sup>52</sup>.

A biopolítica vai implantar mecanismos que têm certo número de funções muito diferente das funções que eram dos mecanismos disciplinares:

Previsões e estimativas estatísticas de medições globais para intervir no nível das determinações dessa nova tecnologia de poder;  
Necessidade de modificar/baixar a mortalidade;  
Encompridar a vida;  
Estimular a natalidade;  
Estabelecer mecanismos regulatórios para a população global para fixar equilíbrio, manter média, assegurar compensações. (Foucault, 2002, p. 292)

Em suma, instalar mecanismos de previdência em torno do aleatório, inerente a uma população de seres vivos, otimizando um estado de vida “Aquém, portanto, do grande poder absoluto, dramático, sombrio que era o poder da soberania, e que consistia em poder fazer morrer, eis que aparece agora, com essa tecnologia do biopoder, com essa tecnologia do poder sobre a ‘população’ enquanto tal, sobre o homem enquanto ser vivo, um poder contínuo, científico, que é o poder de “fazer viver”. A soberania fazia morrer e deixava viver. E eis que agora aparece um poder que eu chamaria de regulamentação e que consiste, ao contrário, em fazer viver e deixar morrer” (Foucault, 2010, p. 207).

Foucault (2010) crê que a manifestação desse poder (o poder de fazer viver/deixar morrer) aparece concretamente na desqualificação progressiva da morte<sup>53</sup>. Ele acredita que a razão pela qual a morte tornou-se essa coisa (que se esconde) está na transformação das tecnologias de poder

Ora, agora que o poder é cada vez menos o direito de fazer morrer e cada vez mais o direito de intervir para fazer viver, e na maneira de viver, e no “como” da vida, a partir do momento em que, portanto, o poder intervém sobretudo nesse nível para aumentar a vida, para controlar seus acidente, suas eventualidades, suas deficiências, daí por diante a morte, como o termo da vida, é evidentemente o termo, o limite, a extremidade do poder. Ela está do lado de fora, em relação ao poder: é o que cai fora de seu domínio, e sobre o que o poder só terá domínio de modo geral, global, estatístico. Isso sobre o que o poder tem domínio não é a morte, é a mortalidade. E, nessa medida, é normal que a morte, agora, passe

<sup>52</sup> Michael Foucault voltará a todos esses mecanismos sobretudo no Curso na Collège de France, anos 1977-1978: *Sécurité, territoire et population* (Paris, Gallimard-Seuil, 2004) e 1978-1979: *Naissance de la biopolitique* (Paris, Gallimard-Seuil, 2004).

<sup>53</sup> A ritualização pública da morte (cerimônias brilhantes da qual participavam os indivíduos, as famílias, o grupo, quase a sociedade inteira) desapareceu ou foi se apagando desde o fim do século XVIII a tal ponto que a morte tornou-se aquilo que se esconde, tornou-se mais privada e mais vergonhosa. O que outrora conferia brilho à morte, o que impunha ritualização tão elevada era o fato de ser a manifestação de uma passagem de um poder para outro, a passagem do poder do soberano na terra para o soberano do além; uma instância de julgamento para outra; passagem de um direito civil ou público, de vida e de morte, para um direito que era o da vida/danação eterna. A morte também era igualmente a transmissão do poder do moribundo o poder de transmitir esse poder aos sobreviventes: últimas palavras, últimas recomendações, últimas vontades, testamentos, etc. Todos esses fenômenos de poder ritualizados.

para o âmbito do privado e do que há de mais privado. Enquanto, no direito de soberania, a morte era o ponto em que mais brilhava, da forma mais manifesta, o absoluto poder do soberano, agora a morte vai ser, ao contrário, o momento em que o indivíduo escapa a qualquer poder, volta a si mesmo e se ensimesma, de certo modo, em sua parte mais privada. O poder já não conhece a morte. No sentido estrito, o poder deixa a morte de lado (FOUCAULT, 2010, p. 208).

Um exemplo que simboliza tudo isso é a morte do ditador espanhol Francisco Franco, que durante 40 anos exerceu o direito soberano de vida e de morte com selvageria. O mais sanguinário de todos os ditadores caiu sob o impacto de um poder que organizava tão bem a vida que ele nem sequer percebeu que já estava morto e que o faziam viver após sua morte<sup>54</sup>. Assim, o choque entre esses dois sistemas de poder (soberania sobre a morte *versus* regulamentação da vida) acha-se simbolizado na morte de Franco (Foucault, 2010).

Foucault retoma a comparação entre a tecnologia regulamentadora da vida e a tecnologia disciplinar do corpo.

Técnica da disciplina: centrada no corpo, produz efeitos individualizantes, manipula o corpo como foco de forças que é preciso tornar úteis e dóceis ao mesmo tempo. Técnica centrada na vida (ou tecnologia de previdência ou regulamentadora): agrupa os efeitos de massas próprios de uma população, que procura controlar a série de eventos fortuitos que podem ocorrer numa massa viva; uma tecnologia que procura controlar (eventualmente modificar) a probabilidade desses eventos compensando seus efeitos. (Foucault, 2010, p. 209)

A técnica centrada na vida é uma técnica que visa o equilíbrio global — não o treinamento individual — algo como uma homeostase<sup>55</sup>: a segurança do conjunto em relação aos seus perigos internos. Uma tecnologia de treinamento oposta a ou distinta de uma tecnologia de previdência<sup>56</sup>.

O poder soberano ficou inoperante para reger o corpo econômico e político de uma sociedade em vias de explosão demográfica/industrialização. Para recuperá-lo, ocorreu a primeira acomodação (a acomodação dos mecanismos de poder sobre o corpo individual, como vigilância e treinamento).

<sup>54</sup> Será que o autor quis dizer que Franco morreu no esquecimento do poder que tanto cultuou?

<sup>55</sup> Capacidade do organismo de se manter constante, para que suas funções e reações químicas essenciais não sejam influenciadas e permaneçam dentro dos limites aceitáveis à manutenção da vida; Processo de regulação que mantém o organismo em constante equilíbrio; homeostasia. Estado de equilíbrio do organismo em relação a funções e composições químicas que fazem parte do corpo.

<sup>56</sup> Ambas são tecnologias de corpo, porém:

“Tecnologia do corpo:

1) o corpo é individualizado como organismo dotado de capacidades

2) os corpos são recolocados nos processos biológicos de conjunto” (Foucault, 1999, p. 297)

Essa foi a disciplina (mais fácil e cômoda de realizar) —séc. XVII e início do século XVIII. Em nível local, de forma intuitiva, fracionada e no âmbito limitado de algumas instituições (ex.: escola, hospital, quartel, oficina, etc). No final do século XVIII, uma segunda acomodação, sobre os fenômenos globais, sobre os fenômenos de população como processos biológicos/bio sociológicos das massas humanas. Acomodação mais complexa que implicava em órgãos de coordenação e de centralização.

Temos, pois, duas séries:

<b>Organodisciplina da instituição</b> (conjunto orgânico institucional)	<b>Bioregulamentação pelo Estado</b> (conjunto biológico e estatal)
CORPO	POPULAÇÃO
ORGANISMO	PROCESSOS BIOLÓGICOS
DISCIPLINA	MECANISMOS REGULAMENTADORES
INSTITUIÇÕES	ESTADO

Tabela de elaboração do autor com base em Foucault (2010)

Mas Foucault adverte:

Não quero fazer essa oposição entre Estado instituição atuar no absoluto, porque as disciplinas sempre tendem, de fato, a ultrapassar o âmbito institucional e local em que são consideradas. E, depois, elas adquirem finalmente uma dimensão estatal em certos aparelhos com uma polícia, por exemplo, que é a um só tempo um aparelho de disciplina e um aparelho de estado (o que prova que a disciplina nem sempre é institucional). E, da mesma forma, essas grandes regulações globais que proliferaram ao longo do século XIX, nós as encontramos, é claro, no nível estatal, mas também abaixo do nível estatal, com toda uma série de instituições subestatais, como as instituições médicas, as caixas de auxílio, os seguros, etc. Essa é a primeira observação que eu queria fazer (FOUCAULT, 2010, p. 210).

Por outro lado,

[...] esses dois conjuntos de mecanismos, um disciplinar, o outro regulamentador, não estão no mesmo nível. Isso lhes permite, precisamente, não se excluírem e poderem articular-se um com o outro. Pode ser mesmo dizer que, na maioria dos casos, os mecanismos disciplinares de poder e os mecanismos regulamentadores de poder, os mecanismos disciplinas do corpo e os mecanismos regulamentadores da população, são articulados um com o outro. (Foucault, 2010, p. 211).

Para exemplificar, Foucault analisa os mecanismos disciplinares e regulamentadores aplicados à utópica cidade-modelo operária do século XIX, que congrega mecanismos disciplinares de controle sobre o corpo — localização das famílias [cada uma numa casa]; dos indivíduos [cada um num cômodo]; controle policial espontâneo sobre a disposição especial da cidade — com mecanismos regulamentadores

que incidem sobre a população (locação e compra de imóveis; sistemas de seguro saúde e velhice; regras de higiene que garantem longevidade; pressões sobre a sexualidade e por conseguinte sobre a procriação; cuidados sobre as crianças, escolaridade) e à sexualidade, enquanto comportamento corporal individual exige vigilância permanente e por conseguinte o controle disciplinar da masturbação das crianças desde o fim do século XVIII até o século XX, nas famílias e nas escolas etc, e por seus efeitos procriadores, que exigiu regulamentação.

Foucault (2010) acredita que a extrema valorização médica da sexualidade no século XIX teve seu princípio na posição privilegiada da sexualidade entre organismo e população, entre corpo e fenômenos globais, daí a ideia médica segundo a qual:

A sexualidade, quando é indisciplinada e irregular, tem sempre duas ordens de efeitos: um sobre o corpo, sobre o corpo indisciplinado que é imediatamente punido por todas as doenças individuais que o devasso sexual atrai sobre si. Uma criança que se masturba demais será muito doente a vida toda: punição disciplinar no plano do corpo. Mas, ao mesmo tempo, uma sexualidade devassa, pervertida, etc, tem efeitos no plano da população, uma vez que se supõe que aquele que foi devasso sexualmente tem uma hereditariedade, uma descendência que, ela também, vai ser perturbada, e isso durante gerações e gerações, na sétima geração, na sétima da sétima. É a teoria da degenerescência<sup>57</sup> (Foucault, 2010, p. 212).

### **1.5. O sistema necropolítico de morte colonial e sua prospecção para a sociedade contemporânea**

Mbembe chama a atenção para o modo como se apresentam os sistemas coloniais penais contemporâneos. Destaca a colonialidade dos sistemas penais e a partir da biopolítica de Foucault (2010) pensará um quarto modelo de relação de poder: o necropolítico, por entender que o biopolítica de Foucault, aquele domínio da vida sobre o qual o poder tomou controle, é insuficiente para dar conta das formas contemporâneas de submissão da vida ao poder da morte, as quais reconfiguram profundamente as relações entre resistência, sacrifício e terror (Mbembe, 2018).

Ele propõe a noção de necropolítica e de necropoder para dar conta das várias maneiras pelas quais no mundo contemporâneo, as armas de fogo (e demais tecnologias bélicas) são dispostas com o objetivo de provocar a destruição máxima de pessoas e criar

<sup>57</sup> Em nota [nota 4, pág 222], a tradutora M. E. Galvão diz que Michel Foucault se refere à teoria elaborada na França em meados do século XIX pelos alienistas B.-A Morel, V. Magnan e M. Legrain & V Magnan. Essa teoria da degenerescência, fundamentada no princípio da transmissibilidade da tara chamada “hereditária”, foi o núcleo do saber médico sobre a loucura e a anormalidade na segunda metade do século XIX. Muito cedo adotada pela medicina legal, ela teve efeitos consideráveis sobre as doutrinas e as práticas eugênicas e não deixou de influenciar toda uma literatura, toda uma criminologia e toda uma antropologia.

“mundos de morte”, formas únicas e novas de existência social, nas quais vastas populações são submetidas a condições de vida que lhes conferem o estatuto de “mortos-vivos” (Mbembe, 2018).

Inicialmente em sua obra o autor apresenta uma leitura da política como o trabalho da morte. Assevera que no estado de exceção “os campos da morte em particular têm sido interpretados de diversas maneiras, como a metáfora central para a violência soberana e destrutiva, e como último sinal do poder absoluto do negativo” (Mbembe, 2018, p. 7)<sup>58</sup>.

Reproduzindo pensamento de Giorgio Agamben<sup>59</sup>, Mbembe (2018, p. 7-8) diz que: “Em razão de seus ocupantes serem desprovidos de status político e reduzidos a seus corpos biológicos, o campo é o lugar onde a mais absoluta *conditio inhumana* se realizou na Terra”, apresentando uma estrutura político-jurídica em que o Estado de exceção deixa de ser uma suspensão temporal do estado de direito adquirindo um arranjo espacial permanente, que se mantém continuamente fora do estado normal da lei.

Mbembe (2018) não revisitará as teorias normativas da democracia que tornaram o conceito de razão um dos elementos mais importantes tanto do projeto de modernidade quanto de território para a soberania<sup>60</sup>. Sua preocupação será com aquelas formas de soberania cujo projeto central não é a luta pela autonomia, mas “a instrumentalização generalizada da existência humana e a destruição material de corpos humanos e populações” (Mbembe, 2018, pp.10-11). Uma forma de soberania semelhante a dos campos da morte, constituindo o *nomos* do espaço político em que vivemos, ou seja, uma categoria menos abstrata e mais tátil do que aquela que herdamos do discurso filosófico da modernidade.

Neste sentido, a partir de experiências contemporâneas de destruição humana que sugerem ser possível enxergar com outros olhos a vida e a morte de pessoas e populações, a categoria de soberania tratada por Mbembe é expressa predominantemente como o direito de matar. Em sua argumentação, ele relaciona a noção de biopoder de Foucault a dois outros conceitos: o estado de exceção e o estado de sítio. A partir disso, examina as trajetórias pelas quais o estado de exceção e a relação de inimizade tornaram-se a base

<sup>58</sup> O conceito de estado de exceção tem sido frequentemente discutido em relação ao nazismo, totalitarismo e campos de concentração/extermínio, locais em que, como diz Hannah Arendt “Não existem paralelos à vida, pois seu horror não pode ser inteiramente alcançado pela imaginação, justamente por situar-se fora da vida e da morte” (Hannah Arendt. **The origins of totalitarianism**. New York: Harverst, 1966, p. 44).

<sup>59</sup> Giorgio Agamben. **Moyens sans fins: notes sur La politique**. Paris: Payot & Rivages, 1995 pp. 50-51.

<sup>60</sup> A partir dessa perspectiva, a expressão máxima da soberania é a produção de normas gerais por um corpo (povo) composto por homens e mulheres livres e iguais. Esses homens e mulheres são considerados sujeitos completos, capazes de autoconhecimento, autoconsciência e autorrepresentação. A política, portanto, é definida duplamente: um projeto de autonomia e a realização de acordo em uma coletividade mediante comunicação e reconhecimento. Isso, nos é dito, é o que a diferencia da guerra. Nesse paradigma, a razão é a verdade do sujeito, e a política é o exercício da razão na esfera pública (Mbembe, 2018a, p. 9-10).

normativa do direito de matar. Assevera que em tais instâncias o poder — e não necessariamente o poder estatal —, continuamente se refere e apela à exceção, emergência e a uma noção ficcional do inimigo, trabalhando, inclusive, para produzir estados semelhantes de exceção, emergência e inimigo ficcional, propondo-se a responder a seguinte indagação: “qual é, nesses sistemas, a relação entre política e morte que só pode funcionar em um estado de emergência?” (Mbembe, 2018, pp. 16-7).

Em resposta a esta indagação, afirma que o biopoder de M. Foucault (2010) parece funcionar mediante a divisão entre as pessoas que devem viver e as que devem morrer, operando-se tal poder em relação a um campo biológico do qual (o poder) toma o controle pela distribuição da espécie humana em grupos, subdivisão da população em subgrupos e o estabelecimento de uma cesura biológica entre uns e outros, o que Foucault rotula de “racismo” (Mbembe, 2018). Porém, Mbembe (2018) entende que a biopolítica é insuficiente para elucidar as atuais formas de exercício da soberania, porque aqueles métodos (biopolíticos) são galvanizados pelas modernas tecnologias destrutivas<sup>61</sup>.

Mesmo se distanciando de Foucault, é preciso reconhecer a importância do pensamento deste último como ponto de partida teórico da necropolítica por ser justamente a noção de biopolítica a reveladora do elemento legitimador da função assassina do Estado: o racismo como tecnologia destinada a permitir o exercício do biopoder, “aquele velho direito soberano de morte” (Mbembe, 2018, p. 18). Na economia do biopoder, a função do racismo é regular a distribuição de morte e tornar possível as funções assassinas do Estado. Essa é “a condição para a aceitabilidade do fazer morrer”, segundo Foucault (Mbembe, 2018, p. 18)<sup>62</sup>.

Se a partir do séc. XIX a sociedade se tornou preponderantemente biopolítica, isso se deveu, conforme Foucault ao fato de que, desde então, ela estaria cada vez mais organizada em torno da inserção da vida do homem enquanto espécie biológica “numa estratégia geral de poder” (2008, p. 3). E é dentro desse contexto que o racismo terá um

---

<sup>61</sup> Enquanto o direito do príncipe de matar na sociedade soberana estava consubstanciado na fórmula do fazer morrer ou deixar viver, pela biopolítica a morte passou a obedecer a regra do fazer viver ou deixar morrer. Essa mudança de paradigma foi fruto do desenvolvimento de técnicas e de saberes científicos que, ao possibilitar à política a introdução dos processos fisiológicos humanos (tais como natalidade, mortalidade, adoecimento, imunização etc.) em um cálculo de risco, permitiram também ao governante decidir qual população terá suas condições de vida melhoradas e qual será abandonada à morte.

<sup>62</sup> “Que a “raça” (ou, na verdade, o “racismo”) tenha um lugar proeminente na racionalidade própria do biopoder é inteiramente justificável. Afinal de contas, mais do que o pensamento de classe (a ideologia que define história como uma luta econômica de classes), a raça foi a sombra sempre presente sobre o pensamento e a prática das políticas do Ocidente, especialmente quando se trata de imaginar a desumanidade de povos estrangeiros – ou dominá-los. Referindo-se tanto a essa presença atemporal como ao caráter espectral do mundo da raça como um todo, Arendt localiza suas raízes na experiência demolidora da alteridade e sugere que a política da raça, em última análise, está relacionada com a política da morte.” (Mbembe, 2018, p. 17-8).

papel decisivo na definição de quem merece viver ou morrer em uma coletividade. Onde emergirá, pois, no interior dos mecanismos do Estado, o racismo enquanto discursos e práticas operacionalizadores de um recorte populacional “entre o que deve viver e o que deve morrer” (2010, p. 214).

Em suas análises Foucault afirmou claramente que o direito soberano de matar e os mecanismos de biopoder estão inscritos na forma em que funcionam todos os Estados modernos e, por isso, o Estado nazista seria o mais completo exemplo de um Estado exercendo o direito de matar<sup>63</sup>. Mbembe (2018) concorda com a primeira parte do pensamento foucaultiano, mas não com a assertiva de que o Estado nazista abriu o caminho para a consolidação do direito de matar, porque “a percepção da existência do outro como um atentado contra minha vida, como uma ameaça mortal ou perigo absoluto, cuja eliminação biofísica reforçaria minha segurança é um dos muitos imaginários de soberania, característico tanto da primeira quanto da última modernidade” (Mbembe, 2018b, p. 19-20).

Assim, sob uma perspectiva histórica, as premissas materiais do extermínio nazista podem ser encontradas tanto no imperialismo colonial quanto na “serialização de mecanismos técnicos para conduzir as pessoas à morte — mecanismos desenvolvidos entre a Revolução Industrial e a Primeira Guerra Mundial” (Mbembe, 2018, p. 20-1)<sup>64</sup>.

De fato, em seu texto *Necropolítica*, Mbembe reconhece que as ligações entre a modernidade e o terror provêm de várias fontes, algumas identificáveis nas práticas políticas do Antigo Regime, como a tensão entre a paixão do público por sangue e as noções de justiça e vingança<sup>65</sup> até o advento da guilhotina, que marcou uma nova fase na

<sup>63</sup> Por uma extrapolação biológica sobre o inimigo político, na organização da guerra contra os seus adversários e, ao mesmo tempo, expondo seus próprios cidadãos à guerra, o Estado nazi é visto por Foucault como aquele que abriu caminho para a consolidação do direito de matar, tornando-se o arquétipo de uma formação de poder que combinava a fusão de guerra e política fundindo as características de Estado racista, Estado assassino e Estado suicida ao ponto de se tornarem indistinguíveis uns dos outros (Mbembe, 2018a, p. 19).

<sup>64</sup> Segundo Enzo Traverso, as câmaras de gás e os fornos foram o ponto culminante de um longo processo de desumanização e de industrialização da morte, entre cujas características originais estava integrar a racionalidade instrumental com a racionalidade produtiva e administrativa do mundo ocidental moderno (a fábrica, a burocracia, a prisão, o exército). Mecanizada, a execução em série transformou-se em um procedimento puramente técnico, impessoal, silencioso e rápido. Esse processo foi, em parte, facilitado pelos estereótipos racistas e pelo florescimento de um racismo baseado em classe que, ao traduzir os conflitos sociais do mundo industrial em termos raciais, acabou comparando as classes trabalhadoras e os “desamparados pelo Estado” do mundo industrial com os “selvagens” do mundo colonial (Enzo Traverso. *La violence nazie: une généalogie européenne*. Paris: La Fabrique Editions, 2002, apud Mbembe, 2018, p. 21).

<sup>65</sup> Exemplo disso é a execução do quase regicida Damiens, narrada por Foucault (*Discipline and punish: the birth of the prison*. New York: Pantheon, 1977), que durou horas, muito para a satisfação do público; a longa procissão dos condenados pelas ruas antes da execução, o desfile de partes do corpo – ritual que se tornou uma característica-padrão de violência popular – e a exibição de uma cabeça cortada numa estaca (Mbembe, 2018, p. 22).



“democratização” dos meios de eliminação dos inimigos do Estado<sup>66</sup>, com a inovação nas tecnologias de assassinato para “civilizar” os caminhos da morte<sup>67</sup> e eliminar um grande número de vítimas em espaço relativamente curto de tempo (Mbembe, 2018b).

Aliás, durante a Revolução Francesa a fusão da razão humana com o terror se manifestou claramente, período em que este é interpretado como uma parte quase necessária da política<sup>68</sup>. Posteriormente, o terror está relacionado a várias narrativas de dominação e emancipação sustentadas majoritariamente por concepções iluministas sobre a verdade e o erro, o “real” e o simbólico<sup>69</sup> (Mbembe, 2018b).

Contudo, no entendimento do filósofo camaronês:

Qualquer relato histórico do surgimento do terror moderno precisa tratar da escravidão, que pode ser considerada uma das primeiras instâncias da experimentação biopolítica. Em muitos aspectos, a própria estrutura do sistema de colonização e suas consequências manifesta a figura emblemática e paradoxal do estado de exceção (Mbembe, 2018b, p. 27).

Mbembe sublinha algumas topografias recalcadas de crueldade (colonização e colônia, em particular), e sugere que o necropoder embaralha os modelos de exercício do poder punitivo e as fronteiras entre resistência e suicídio, sacrifício e redenção, mártirio e liberdade uma vez que se pune não somente para retribuir uma ofensa ao soberano, mas também para corrigir aqueles corpos indóceis e para evitar riscos futuros de indisciplinas e sedições. Não era à toa que as políticas criminais eram também higienistas: obedecendo a uma “lógica do curral” (Mbembe, 2018b; Migoto Filho, 2021), fixavam cada raça em espaços determinados de circulação, a fim de evitar os perigos da miscigenação, branquear a população e garantir uma maior extração de sua força de trabalho. É o que se pode perceber sobretudo no Brasil dos sécs. XVIII e XIX, em que a chegada das ideias

<sup>66</sup> Essa forma de execução que era até então prerrogativa da nobreza é estendida a todos os cidadãos.

<sup>67</sup> A decapitação passa a ser vista como menos humilhante do que o enforcamento.

<sup>68</sup> Neste período, reivindica-se transparência absoluta entre o Estado e o povo (“Povo” como categoria política a ser gradualmente deslocado da realidade concreta à figura retórica), acredita-se ser possível distinguir entre autênticas expressões da soberania e as ações do inimigo; entre o “erro” do cidadão e o “crime” do contrarrevolucionário na esfera política. Converte-se o terror numa forma de marcar a aberração no corpo político. E a política, a um só tempo é lida tanto como a força móvel da razão quanto como a tentativa errante de criar um espaço em que o “erro” seria reduzido, a verdade, reforçada, e o inimigo, eliminado (Bates, D., 2002 *apud* Mbembe, 2018, p. 23).

<sup>69</sup> Sob este viés, Marx atenua as distinções essenciais entre o campo cultural da liberdade, o campo da necessidade, determinado pela natureza, e o contingente na história. O compromisso com a eliminação da produção de mercadoria e o sonho de acesso direto e sem intermediação ao “real” – o cumprimento da chamada lógica da história e a fabricação da humanidade – torna esses processos quase necessariamente violentos, de modo que, os pressupostos centrais do marxismo clássico não deixam escolha a não ser a “tentativa de introduzir o comunismo por decreto administrativo, o que, na prática, significa que as relações sociais devem ser desmercantilizadas pela força” (Louw, S., 2000 *apud* MBEMBE, 2018, p. 24-5). Historicamente, essas tentativas tomaram formas como a da militarização do trabalho, o desmoronamento da distinção entre Estado e sociedade, e o terror revolucionário.

iluministas não neutralizou o arcaico sistema escravagista; ao contrário, ambas se adaptaram para coexistirem simultaneamente<sup>70</sup>.

De fato, se olharmos para a estrutura do sistema colonial, onde as relações entre vida e morte, política de crueldade e abusos se embaralham, verificaremos que a violência com que foram tratados os escravos foi usada para incutir neles o terror. Uma forma de violência componente de etiqueta (dar chicotadas, tirar a vida como forma de capricho ou ato de pura destruição) para manter a “sombra personificada”<sup>71</sup> daqueles que representavam tão-somente um preço (por serem instrumentos de trabalho), um valor (por serem propriedades de alguém), mantidos vivos em estado permanente de injúria num mundo espectral de horror, crueldade e profanidade (Mbembe, 2018, p. 27-30).

Mbembe avalia a eficácia da colônia com a formação do terror. Considera que no pensamento filosófico moderno, bem como na prática do imaginário político europeu, a colônia representa o lugar em que a soberania consiste fundamentalmente no exercício de um poder à margem da lei e no qual a “paz” tende a assumir o rosto de uma “guerra sem fim” (2018, p. 32-3).

As colônias são zonas em que guerra e desordem, figuras internas e externas da política, ficam lado a lado ou se alternam. Como tal, as colônias são o local por excelência em que os controles e as garantias de ordem judicial podem ser suspensos – a zona em que a violência do estado de exceção supostamente opera a serviço da “civilização” (Mbembe, 2018, p. 35).

Não sendo organizadas em forma de Estado, podem ser governadas sem lei por inexistir vinculação racial entre conquistador e nativo. Ali, as técnicas e os saberes dos povos europeus teriam sido utilizados para subjugar e deslegitimar a humanidade do Outro, pois aos olhos do conquistador, as colônias constituem-se em fronteiras habitadas por selvagens, não por cidadãos ou seres humanos, e por isso ali o direito de matar é amplo e pode ocorrer a qualquer momento e por qualquer maneira como expressão de uma hostilidade que coloca o conquistador em face de um inimigo absoluto, de modo que a lógica de que toda guerra é submetida a regras perde razão e o massacre é admitido.

<sup>70</sup> MIGOTO FILHO, Tadeu José. Necropolítica: Morte, Colonialismo e Encarceramento em Achille Mbembe. *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, n.º 342. São Paulo, 2021. Disponível em <https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/edicoes/743/8500/necropolitica-morte-colonialismo-e-encarceramento-em-achille-mbembe>. Acesso em 18.01.2023.

<sup>71</sup> Sombra personificada no sentido de a vida do escravo ser propriedade de um senhor. A vida dele era como uma “coisa” possuída por outra pessoa. O escravo não tinha um lar, não tinha direito sobre seu próprio corpo, não tinha status político. Era algo absolutamente dominado, alienado desde a nascença, um ser morto socialmente.

Portanto, atualmente, a necropolítica contemporânea, ou seja, a descartabilidade dos seres humanos é a principal ameaça aos direitos humanos no Brasil e no mundo (Costa; Diehl; Lemos e Veras, 2021, p. 204).

O materialismo histórico de Marx identificou na dialética das lutas de classes opressoras e oprimidas o verdadeiro motor da história humana. Tais lutas assumiram diferentes perspectivas ao longo dos tempos, e na atual fase de crise do capitalismo neoliberal em que vivemos, as classes opressoras se valem de práticas cada vez mais cruéis de ataques aos direitos humanos das classes e dos grupos sociais oprimidos: trata-se da emergência da necropolítica, definida por Mbembe como uma inversão da biopolítica moderna — identificada por Foucault como “fazer viver e deixar morrer” (Costa; Diehl; Lemos e Veras, 2021, p. 212).

Segundo Mbembe (2018), a necropolítica contemporânea é marcada por uma biopolítica gestada pelo Estado e por poderosos agentes privados sob a perspectiva de fazer morrer todos e todas aqueles e aquelas que se identifiquem como inimigos das classes e dos grupos dominantes. No contexto do mundo unipolar pós-Guerra Fria, o inimigo comunista deu lugar a diversos outros tipos de inimigos: as comunidades periféricas, os trabalhadores, camponeses, quilombolas, indígenas, jovens, mulheres, negros, militantes de movimentos sociais, grupos religiosos não-cristãos, povos e etnias que não aderiram aos padrões da “civilização ocidental” etc (Costa; Diehl; Lemos e Veras, 2021, p. 212).

“Fazer morrer”, no caso de todos esses sujeitos considerados agora como inimigos, não tem apenas um sentido literal — ainda que este seja um aspecto fundamental da necropolítica — mas também assume aspectos culturais, econômicos e simbólicos. Isso significa que, além de ceifar vidas — via extermínio da juventude, de negros, militantes, sujeitos considerados “terroristas”, dos feminicídios etc., a necropolítica também busca fazer morrer culturas, projetos de vida, práticas religiosas, identidades coletivas (Costa; Diehl; Lemos e Veras, 2021, p. 212).

Em comum, todas essas práticas necropolíticas evidenciam a perspectiva da descartabilidade do ser humano, mas não de todo e qualquer sujeito: assim como o humanismo abstrato não é universal, o anti-humanismo da necropolítica também não representa uma negação do ser humano em abstrato. Isso significa dizer que a descartabilidade promovida pela necropolítica volta-se a seres humanos concretos, justamente aqueles e aquelas que não se enquadram na clássica perspectiva abstrata e

(supostamente) universalista do humanismo iluminista: do homem branco, burguês, heterossexual, machista e europeu (Costa; Diehl; Lemos e Veras, 2021, p. 212).

Ao fim e ao cabo, é possível constatar que a necropolítica contemporânea caminha de mãos dadas com o humanismo clássico e abstrato, pois todos e todas que não se incluem naquela definição do “humano” tornam-se passíveis de serem considerados inimigos, contra os quais a biopolítica do fazer morrer assume um sentido dramaticamente concreto. Produz-se assim a chamada “lógica da não-existência”, baseada em cinco critérios de monocultura identificados por Boaventura de Sousa Santos (2002): do saber, do tempo linear, da classificação social, da lógica da escala dominante, e da lógica produtivista (Costa; Diehl; Lemos e Veras, 2021, p. 212).

Diante deste cenário de morte, decorrente de um sistema colonial que impera em nossa sociedade, para que está servindo o direito?

#### **1.6. Sistemas penais da América Latina: Zaffaroni e a realidade colonial e genocida de uma criminologia marginal**

O problema da colonialidade assume características particulares quando analisamos a questão do sistema de controle penal a partir da realidade latino americana, dentro da qual o Brasil está inserido<sup>72</sup>.

Inicialmente convém mencionar que ao tratar da perspectiva para a compreensão do controle social para os primeiros criminólogos brasileiros, DUARTE apresenta o “moderno” modelo proposto por Cohen (1984)<sup>73</sup>, que serve para as transformações sofridas entre os séculos XVII e XIX – um controle estatal centralizado, profissionalizado, tendo a prisão como resposta principal e mente por objeto – chamando a atenção, entretanto, que não é um modelo ideal e não pode ser aceito como definitivo para sociedades periféricas como a brasileira em face da realidade que nos circunda (COHEN, 1984, p. 50, apud DUARTE, 2002, p. 150<sup>74</sup>).

<sup>72</sup> Controle penal é o controle punitivo institucionalizado, que na prática abarca desde o momento em que praticado o delito até a execução completa da pena, pressupondo uma atividade normativa que cria a lei que institucionaliza o procedimento, a atuação dos funcionários e define os casos e condições para esta atuação, ou seja, um sistema que engloba a atividade do legislador, do público, da polícia, dos juízes e funcionários e da execução Penal (Zaffaroni, 1997, p. 70). Sobre o tema: DUARTE, Evandro Piza; ZACKSESKI, Cristina. *Sociologia dos Sistemas Penais: controle social, conceitos fundamentais e características*. Publicações da Escola da AGU: Direito Constitucional e Biopolítica – Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal, ano IV, n. 17, Brasília, abr. 2012.

<sup>73</sup> COHEN, Stanley. Modelos ocidentales utilizados em el tercer mundo para el control Del delito: benignos o malignos? *Cenipec, Merida*, n. 6, p. 63-110.

<sup>74</sup> Certo, porém, que em ambos os modelos (Cohen e Zaffaroni) a construção do saber criminológico positivista esteve na dependência de processos materiais e das transformações sofridas no controle social e o surgimento da criminologia no Brasil não fugiu a essa constatação. Para Duarte, “A chegada do positivismo

Baseado na extensa pesquisa sobre o controle social na América Latina realizada por Zaffaroni (1993)<sup>68</sup>, Duarte (2002, p. 151-3), apresenta um quadro descritivo do controle social punitivo neste continente que se afasta do paradigma apresentado por Cohen (1984), a saber:

152		Evandro Charles Piza Duarte	
4. O sistema penal opera com	4.1 procedimentos empíricos		
	4.2 métodos técnicos	a) Institucionalmente admitidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Medicina Legal</li> <li>➤ Psiquiatria Forense</li> <li>➤ Criminalística</li> <li>➤ Penologia</li> <li>➤ Documentologia</li> <li>➤ Clínica Criminológica</li> </ul>
		b) Institucionalmente não admitidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Técnicas de tortura</li> <li>➤ Técnicas de morte</li> <li>➤ Supressão de cadáveres</li> <li>➤ Supressão de provas</li> <li>➤ Técnicas de interrogatório ilícito</li> </ul>
5. As condutas que motivam que algumas pessoas sejam atingidas pela punição institucional são pretensamente explicadas "etiologicamente" a partir do ponto de vista "bio-psico-social", pela "Criminologia teórica", que aspira a dar fundamento à aplicação prática na "Criminologia Clínica" (prevenção especial) e na "Política Criminal" (prevenção geral planificada)			

(Fonte: DUARTE, 2002, pp.151-153)

Algumas diferenças entre eles são significativas. Assim, segundo o autor, o controle social punitivo institucionalizado, convencionalmente denominado de sistema penal, mais do que por um sistema, seria formado por diferentes agências muitas vezes competindo entre si. Poder-se-ia falar também de um sistema penal paralelo, composto por agências de menor hierarquia e destinado formalmente a operar com o poder punitivo menor, mas que, pela falta de hierarquização, possui um âmbito maior de arbitrariedade e discricionariedade institucionalmente consagradas (formalmente legalizadas como as contravenções, às infrações administrativas, de periculosidade, de suspeita etc). No seio do controle social punitivo institucionalizado, seus integrantes, ou alguns deles, manteriam um controle social punitivo para-institucional ou "subterrâneo", mediante condutas não institucionais (ilícitas), porém que seriam mais ou menos regulares em termos estatísticos

---

criminológico na década de 70 do século XIX insere-se numa ordem de problemas gerais como a passagem da ordem escravista para capitalismo dependente e, com ela, a transformação do direito e das estruturas repressivas, cujo resultado não é uma transformação radical dessas estruturas, mas a preservação aparentemente contraditória de características da ordem anterior na nova ordem" (Duarte, 2002, p. 153).

(Zaffaroni, 1993).

Cohen (1984, p. 63-110) apresentou um modelo de controle baseado nas transformações sofridas no controle das sociedades entre os séculos XVII e XIX, apresentando um modelo ideal centralizado no Estado profissionalizado, tendo a prisão como resposta principal e a mente por objeto. Destacou a existência de três momentos distintos: o primeiro, anterior ao século XIII, que se pode chamar de pré-moderno; o segundo, a partir do século XIX que define o que se costuma denominar de moderno controle do delito; o terceiro, já neste século, que indica as transformações contraditórias desse segundo modelo.

Zaffaroni (1993), a seu turno, apresentou um segundo modelo baseado em extensa pesquisa sobre o controle social na América Latina, afastando-se do paradigma apresentado por Cohen (1984) embora em ambos os modelos seja possível identificar os traços da criminologia positivista, marcante a partir da década de 70 do século XIX, inserindo-se numa ordem de problemas gerais identificados por Duarte (2002) como a passagem da ordem escravista para capitalismo dependente e, com ela, a transformação do direito e das estruturas repressivas, cujo resultado não é uma transformação radical dessas estruturas, mas a preservação aparentemente contraditória de características da ordem anterior na nova ordem.

Para Zaffaroni (1993), o controle social punitivo institucionalizado, convencionalmente denominado de sistema penal, mais do que por um sistema, seria formado por diferentes agências, muitas vezes competindo entre si. Poder-se-ia falar também de um sistema penal paralelo, composto por agências de menor hierarquia e destinado formalmente a operar com o poder punitivo menor, mas que, pela falta de hierarquização, possui um âmbito maior de arbitrariedade e discricionariedade institucionalmente consagradas (formalmente legalizadas como as contravenções, as infrações administrativas, de periculosidade, de suspeita etc). No seio do controle social punitivo institucionalizado, seus integrantes, ou alguns deles, manteriam um controle social punitivo para-institucional ou “subterrâneo”, mediante condutas não institucionais (ilícitas), porém que seriam mais ou menos regulares em termos estatísticos.

Poderiam os saberes aplicados na operatividade do sistema penal tais como, a medicina legal, a psiquiatria forense, a criminalística, a penologia, a clínica criminológica etc., ser institucionalmente admitidos, servindo ao controle social institucionalizado? Ou não seriam admitidos institucionalmente quando servem ao sistema punitivo para-institucional ou subterrâneo, por exemplo, às técnicas de tortura, as técnicas de matar,

de desaparecimento, de falsificação de documentos, etc.?

Além desses saberes, deve-se destacar a “criminologia teórica”, ou seja, o discurso que pretende explicar etiologicamente as condutas que motivam a criminalização, supondo que pode, neste caso, oferecer elementos para a prevenção em casos particulares (criminologia clínica e clínica criminológica), assim como para uma planificação geral preventiva (política criminal) (Zaffaroni, 1993). Porém, como já afirmado no primeiro capítulo, esse discurso criminológico, repetido nas agências oficiais de divulgação do sistema, encobre um “discurso *underground*” para “comprometidos”, o qual reproduz o velho discurso racista-biologista, expressando publicamente um saber contraditório e confuso, que o autor denomina de “atitude” (ZAFFARONI, 1991) <sup>75</sup>.

Enfim, como características mais gerais do controle social, poderiam ser destacadas “a depressão estrutural do sistema” (baixo nível de profissionalização e especialização de funções), porém com uma configuração ideal do ponto de vista normativo, formada em vista da “dependência cultural” das sociedades periféricas, resultando, portanto, numa distância muito maior entre a realidade operativa e sua configuração ideal; e, em segundo lugar, a competição entre as funções punitiva do estado e da sociedade civil. Todavia, essa inadequação e competição aparentes não podem ser vistas como estranhas ao funcionamento e adequação do sistema a realidades periféricas, mas como a forma pela qual se garante a máxima exploração a que estas realidades estão sujeitas.

A descrição fornecida por Zaffaroni (1991) permite repensar o processo de organização do modelo (de controle) a partir das seguintes características: a formação de um sistema penal paralelo, de um controle social punitivo subterrâneo, a criação e permanência de saberes não institucionalizados (como as técnicas de tortura), as causas e consequências entre a competição de funções punitivas exercidas pelo Estado e pela sociedade civil e a construção de saberes racistas justificadores das práticas punitivas (Duarte, 2002).

Exatamente pelo fato de os níveis de violência lesiva à integridade física e à vida serem infinitamente maiores do que aqueles observados nos países centrais, Raúl Zaffaroni elabora crítica à criminologia que vem do centro e nos é imposta para propor uma outra criminologia mais consentânea com nossa realidade, a partir da margem, orientada a preservar a vida humana, prevenir massacres e, enfim, conter o poder punitivo que gera mortes.

---

<sup>75</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal*. Tradução de Vânia Romano Pedrosa e Amir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

O realismo marginal de Zaffaroni<sup>76</sup> parte da ideia central de que nem o paradigma etiológico, isto é, a atribuição à criminologia da tarefa de determinar as “causas do delito”, nem o paradigma da reação social, aberto francamente desde a irrupção do interacionalismo simbólico à teoria do etiquetamento, servem para dar respostas à “realidade genocida, frequentemente não percebida por que é tão corrente que nos provoca um “entorpecimento mental pela cotidianidade trágica”, e nos impõe transformações urgente que não nos permite — nem sequer eticamente — ficar ao nível da crítica teórica pura” (Zaffaroni, 2000, p. 70-1)<sup>77</sup>.

Em nossa região, o sistema penal exerce seu verdadeiro e mais formidável poder sobre os setores carentes da sociedade. Por isso, o jusfilósofo e criminólogo argentino parte do princípio de que a realidade social dos países latino americanos impõe um tratamento criminológico diferenciado em razão do alto número e grau de violações às garantias mínimas e à operatividade real de nossos sistemas penais, que deslegitimam totalmente o discurso jurídico-penal praticado nos países centrais.

De fato, convém concordar com a assertiva de que

[...] Quase toda a criminologia teórica provém dos países ou regiões que dominaram o planeta e, além do mais, é essa criminologia que se difunde na academia dos países marginais ou periféricos sendo até natural que os criminólogos dos países centrais analisem, legitimem, deslegitimem ou critiquem o poder punitivo que se exerce em suas sociedades e não em outras que lhes são por completo alheias ou até mesmo exóticas (Zaffaroni, 2012, p. 25).

Por isso ele considera que em nossa realidade marginal, a criminologia acadêmica, que procura aproximar-se da realidade social pela via de um saber mais depurado (o que,

<sup>76</sup> “Margem” não no sentido pejorativo da palavra, mas em substituição a expressão “periferia”, significando estar afastados do poder (de decisão) mundial, sendo um erro gravíssimo considerarmos-nos independentes, haja vista que: “*Ni la esclavitud, ni lo que se ha pretendido describir como servidumbre, ni la industrialización, pueden ser considerados como pasos originarios, sino que todos ellos derivan de las necesidades e intereses del poder central en cada caso*” (Zaffaroni, 2000, p. 68). O realismo marginal de Zaffaroni significa uma dogmática jurídico-penal liberal (das garantias) realista, não distanciada das ciências sociais, não legitimando o poder direto primitivo adaptado ao momento da nossa região latino-americana. Zaffaroni acredita ser possível reconstruir o discurso jurídico-penal com um modelo análogo ao do direito humanitário, ou seja, não como um discurso legitimador da punição e muito menos de todo poder criminalizador e de vigilância, mas como um discurso de contenção e limitação da mesma, na medida do espaço de um poder legal com vocação de aumento progressivo (Zaffaroni, 1993).

<sup>77</sup> O autor reconhece que existe uma objeção formal ao realismo criminológico marginal por não distinguir a criminologia da política criminal. Aponta, ainda, uma outra objeção mais de fundo à sua proposta, considerando que o exercício do poder no sistema penal latino americano se faz de maneira não formal, disciplinarmente, destruindo vínculos comunitários, ao passo que a criminologia não pode desvincular-se das políticas sociais, porque lhe cumpre reforçar e recriar relações comunitárias para gerar outros “loci” de poder alternativos. Rebate essas críticas (*Op. Cit.* p. 71-3), mas reitera que a proposta de um realismo criminológico marginal nos leva a um discurso sincrético e, estruturalmente diferente do discurso central, este logicamente completo, não contraditório, dado sobre territórios cientificamente bem delimitados, conforme epistemologia e metodologias depuradas capaz de transformar a presente realidade genocida do sistema penal latino americano (Zaffaroni, 2000, p. 73).



na verdade, nem sempre consegue), e o papel da criminologia midiática, que constrói a realidade omitindo-se desses esforços (mas mesmo assim é acessível ao grande público e a partir daí todos se convencem de onde está a “verdade” fazendo os políticos cederem), tem produzido cadáveres, às centenas, milhares e milhões, que nos falam através de seu silêncio óbvio, a respeito dos quais as criminologias acadêmica e midiática costumam ignorá-los ou, ao menos, não os leva em conta. Cadáveres que estão longe dos “jardins ordenados e geométricos” dos teóricos centrais, ainda que os meios de comunicação de massa os apresentem como “notícias do estrangeiro em informações cotidianas” (Zaffaroni, 2012, p. 23-9)<sup>78</sup>.

Com efeito, levando em conta dados colhidos no relatório final de pesquisa realizada pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos (I.I.D.H.) entre 1983 a 1985, ele traçou o panorama dos sistemas penais latino americanos, mostrando sua operatividade que só pode ser compreendida a partir de nossa genealogia. Segundo o autor:

Nuestra historia se encarga de demostrarnos sobradamente que los sistemas penales latinoamericanos no surgen en función de códigos o legislaciones, originarias o importadas, sino que desde los tiempos de la primera colonización se presentan como un ejercicio de poder controlador disciplinario militarizado ejercido sobre las mayorías y sobre los disidentes (Zaffaroni, 2000, p. 64)<sup>79</sup>.

Ao contrário do que se deu nos países centrais em que a verticalização do poder se fez a partir da industrialização e para disciplinar militarmente a produção como um passo necessário ao acúmulo de capital, por aqui “*la verticalización significó siempre el control de las mayorías para reforzar los vínculos de dependencia, con las características particulares que la misma asumió en cada etapa que nos marcó el poder central*” (Zaffaroni, 2000, p. 68)”

O disciplinamento militarizado das maiorias carentes de nossa região é e sempre

---

<sup>78</sup> De acordo com Zaffaroni, a palavra acadêmica deixou Auschwitz com seus cadáveres bem visíveis fora da criminologia; agora a palavra midiática incorporou as torres gêmeas com seus cadáveres invisíveis à criminologia midiática, enquanto a criminologia teórica às vezes parece olhar sem compreender, parafraseando alguma letra de tango. Por certo que Auschwitz e as torres gêmeas não são mais do que uma diminuta parte dos cadáveres que as criminologias não veem (Zaffaroni, 2012, p. 23-9).

<sup>79</sup> “No colonialismo ibérico, foi a superioridade teologicamente assinalada do colonizador; no domínio econômico, através das oligarquias ou patriarcados Pro-consulares e pseudo republicanos do século passado; e em boa parte do presente, foi a superioridade racial, biológica ou civilizadora “cientificamente” assinalada. No meio do século aparecem os argumentos sistêmicos e a teoria do desenvolvimento, segundo a qual estamos passando os estágios que o poder central já superou faz um ou dois séculos e a centralização do bem-estar central nos alcançará na medida em que este vai aumentando. O conceito mesmo de ciência tem caído a mercê do poder, que foi ditando o que em cada momento devia considerar-se tal, é dizer, saber “sério” reproduzido nas usinas reprodutoras de sua ideologia, e excluindo por disfuncional mediante a estigmatização de “não científico”, tudo aquilo que lhe perturba ou ataca em suas bases” (Zaffaroni, 2000, p. 68-9).

foi mais que um meio a contribuir para sustentar as estruturas dependentes (do poder mundial). Os antagonismos e contradições entre os setores carentes impedem a consciência social dos mesmos. A criação de estruturas sociais verticalizadas e a consequente destruição das relações horizontais, isto é, o reforço do modelo corporativo de sociedade e a debilidade do comunitário é, em definitivo, a principal função que desempenha o sistema penal em nossa margem, mas com uma característica que o distingue nitidamente da análoga função desempenhada nos países centrais, pois nesses modelos, através das agências policiais, o Poder Executivo encarrega-se de exercer o poder disciplinador do sistema penal sobre a concentração urbana especialmente mediante o exercício da repressão contravencional, da detenção por mera suspeita, para simples averiguação, etc, de modo que

El ejercicio de poder más importante del sistema penal latinoamericano es hasta hoy ese poder configurador, disciplinario, normalizador o verticalizante, por así decir, "positivo" (en el sentido de Foucault). Para ello las mismas leyes le conceden un amplísimo ámbito de arbitrariedad, al que se añade la parte que asumen "de facto", ante la indiferencia burocratizada de las instancias que conforme al discurso jurídico debieran asumir la función controladora, al punto de que el mismo discurso jurídico la excluye del derecho punitivo para minimizarla (Zaffaroni, 2000, p. 65).

Sem qualquer controle das instâncias que deveriam regular, as agências policiais do Executivo impõem a disciplina aos setores mais carentes da sociedade marginal, exercendo um poder praticamente ilimitado em todos os lugares do espaço urbano aberto por império da discriminação na distribuição deste espaço, concedendo proteção ou espaço fechado para os menos vulneráveis (os melhores favorecidos) em detrimento dos mais vulneráveis (os setores mais carentes da sociedade marginal) (Zaffaroni, 2000).

Por isso, Zaffaroni não acredita que o verdadeiro sistema penal latino-americano seja o "formal", ou seja, o que passa pelos juízes, mas sim o configurador, no sentido mesmo de Foucault (2010), isto é, "aquele exercido por órgãos policiais militarizados, desde as próprias origens dos sistemas penais latino-americanos, que eram claramente militares (as ordenanças de recrutamento para "*vagos y malentretenidos*")". Sustenta que o discurso jurídico-penal é para uso de juízes e partes, ou seja, para um segmento limitado de um poder já muito limitado; se o sistema penal "formal" é a justificativa — ou base justificadora — do verdadeiro exercício do poder que existe no sistema penal, mesmo dentro dessa função secundária, desse poder reduzido e justificador, o segmento judiciário também cumpre uma função secundária em processo seletivo, pois aqui também a principal função seletiva está reservada aos órgãos policiais. Já que para a credibilidade da

propaganda do sistema penal é preciso que haja um mínimo de realidade, o discurso jurídico-penal tem um efeito mínimo (o essencial para não tornar totalmente inacreditável a justificação do poder normatizador militarizado).

Nesse efeito mínimo, os juristas progressistas, os advogados práticos e os juízes democráticos buscam defender as garantias dos poucos que permanecem presos no sistema penal formal, caindo assim no jogo de sustentar o discurso jurídico-penal como verdadeiro, porque é o único instrumento de que dispõem para defender os Direitos Humanos nesse limitadíssimo campo que o poder lhes confere. No entanto, isso não significa que o discurso jurídico-penal liberal seja verdadeiro na América Latina, mas sim que tem uma eficácia muito limitada, mas que pode torná-lo crível para um setor progressista que teme que fique sem esse instrumento mínimo. Se os elementos sistêmicos vierem a fragilizar essa eficácia já duplamente limitada (ao pertencer a um exercício secundário de poder para o sistema penal e ao exercer uma função seletiva secundária dentro desse exercício), eles apenas acelerariam a deslegitimação do discurso jurídico-penal perante aqueles setores progressistas que ainda a mantêm como verdadeira (Zaffaroni, 2011).

O exercício deste poder configurador, que é a principal função do sistema penal, se justifica mediante um formidável aparato de propaganda do sistema através dos meios de comunicação de massa. Aí a razão da maior parte do material de entretenimento ser importado e insistir na temática policial cumprindo uma função de internalização, desde as primeiras etapas da vida, até a atribuição de um falso valor protetor do sistema a respeito dos direitos mais ou menos comuns a todos, particularmente o direito à vida. As frequentes campanhas de lei e ordem e a vitimização de pessoas dos mesmos setores sociais de que provêm os criminosos, ao mesmo tempo que produz antagonismos entre os setores carentes, destrói vínculos comunitários, surtindo o efeito de sustentar a ilusão protetora do sistema penal. Afirma o jurista argentino:

Sin embargo, basta reflexionar un instante para caer en la cuenta de que el mayor número de muertes en América Latina es producido por las mismas agencias estatales, sea por acción o omisión. La violencia policial directa se traduce en miles de muertos (no menos de veinte mil anualmente, según cálculos optimistas) por ejecuciones sin proceso, sea por las policías o por grupos de exterminio no directamente políticos, a los que cabe agregar las "muertes anunciadas", las "ejemplarizadoras", etc (Zaffaroni, 2000, p. 65-6).

Esta ilusão da tutela que justifica o principal exercício de poder do sistema penal se sustenta com um número pequeno de pessoas que são selecionadas e criminalizadas pelo sistema penal formal latino americano, pessoas que passam pelas instâncias

jurisdicionais e carcerárias. Assim, a seleção do sistema penal configura uma população carcerária muito atípica, em que o grupo humano predominante é decididamente masculino, jovem, proveniente de setores carentes, mal ou desqualificados, não raro identificados por características físicas peculiares, que indica para além do preconceito social, o preconceito racial.

Não obstante, neste funcionamento secundário ou de menor poder do sistema penal, dirigido fundamentalmente ao condicionamento de uma limitada clientela, ou seja, a uma função reprodutora de um nível justificador de violência, também são as agências policiais as que — contra os enunciados assertivos do discurso jurídico penal — conservam o poder seletivo primário. Os juízes, a seu turno, ostentam um poder mais aparente que real, isto é, uma capacidade relativa muito secundária (Zaffaroni, 2000)<sup>80</sup>.

Dada a altíssima seletividade do sistema penal latino americano, o número de delitos criminalizados é quase insignificante em relação à totalidade incalculável de delitos que se cometem, pelo que a arbitrariedade seletiva é muito maior que nos países centrais<sup>81</sup>. Por aqui, a proliferação de tipos penais (leis penais especiais ou descodificadas) é extraordinária, e, deste modo, o legislador latino americano não faz mais que ampliar o âmbito de arbitrariedade seletiva das agências policiais quando legislam novo tipo (Zaffaroni, 2000).

As instâncias institucionalizadas do sistema penal se retroalimentam, selecionando e treinando seus próprios membros de maneira que, em geral, também é particularmente deteriorante no que se refere à identidade das pessoas, pois a seleção de indivíduos para as agências policiais e penitenciárias têm lugar dentro dos mesmos setores carentes aos que pertencem os criminalizados e a maioria dos vitimizados. Isso aumenta as contradições e antagonismos do sistema neste setores (Zaffaroni, 2000).

Outra contradição apontada diz respeito às classes médias e os grupos que

---

<sup>80</sup> As agências do sistema penal não constituem um “sistema orgânico”, mantendo entre si certa competição: disputas entre polícias civil e militar sobre competência de atuação em determinadas situações; juízes não conhecem o trabalho dos policiais nas ruas (expressões do tipo: “é fácil falar sentado no conforto de um gabinete”!); o mundo jurídico e acadêmico é completamente diferente daquele que acontece na prática, na vida real (Duarte, 2020).

<sup>81</sup> Evandro Piza sintetiza este raciocínio asseverando que Zaffaroni reconhece que a criminologia crítica demonstrou o caráter seletivo do sistema penal, ou seja, enquanto há inúmeras condutas criminosas sendo definidas e praticadas na realidade, apenas uma pequena parte dessa realidade chega a ser de conhecimento das instituições. Estas, por sua vez, operam inúmeras outras seleções que resultam numa minoria de pessoas condenadas. Ao mesmo tempo, o campo criminológico crítico demonstrou que é impossível, de fato, punir a todos, pois as pautas punitivas são irracionais e atendem a demandas de legitimação política, ao invés de formularem políticas criminais consistentes com os recursos efetivamente disponíveis. A lei nunca será para todos, porque o sistema penal se funda em mecanismos de reprodução da desigualdade, distribuindo desigualmente o bem negativo “punição” para os mais vulneráveis na hierarquia do poder político e econômico (Duarte, 2020).

integram as agências policiais, (contradição) particularmente agudizada desde o recrudescimento genocida da repressão de dissidentes, em que os meios repressivos ilícitos normalmente usados contra pessoas de setores carentes se dirigiram parcialmente contra alguns setores da classe média (Zaffaroni, 2000).

O sistema penal formal seleciona pessoas a serem mantidas presas preventivamente, que, por conta de uma distorção cronológica do próprio sistema, permanecem presas provisoriamente além do tempo, convertendo-se (essas prisões provisórias) em penas de fato. A este fenômeno cabe agregar o lastimável estado da maioria dos cárceres latino americanos, que são muito parecidos com campos de concentração, convergindo na produção do processo de deterioração que o sistema penal produz no sujeito desde o momento que toma contato com o sistema. Em geral, a deterioração leva o preso a ser estereotipado como desviado (Zaffaroni, 2000)<sup>82</sup>.

O sistema despreza quem se desvia em direção ao manicômio, ao hospital ou a outras instituições situadas fora dele, pois deixam de ser clientes em potencial desta máquina reprodutora.

### **1.6.1. O racismo institucional e o genocídio brasileiro**

Compreendida a crítica de Zaffaroni, torna-se imperioso um corte vertical para analisar a realidade brasileira e procurar entender a origem do problema apresentado neste trabalho: entender senão todas, mas algumas das causas de toda essa violência seletiva que gera morte das minorias negras e marginalizadas em nosso país.

Evandro Piza Duarte enfatiza o “Genocídio da juventude negra” (continuidade do racismo que começou na origem do Brasil), causada por aquilo que ele denomina “hipótese colonial” na explicação da violência das formas de controle social no Brasil (Carvalho, 2017)<sup>83</sup>, a partir das seguintes questões: 1) Por que no discurso “para iniciados” o negro continua sendo identificado como “o criminoso” por excelência? 2) Como se operacionalizou, ao longo do tempo, essa construção do corpo negro como um espaço de intervenção repressiva e normatizadora? 3) Quais são as razões históricas responsáveis por construir uma subjetividade profissional indiferente às formas de violência contra as populações marginalizadas socialmente? 4) Por que a cultura jurídica nunca consegue

---

<sup>82</sup> “Auschwitz e o Gulag estão crescendo em nosso continente. A maioria de nossos prisioneiros poderia reproduzir as experiências de Viktor Framke” (ZAFFARONI, 1993, p. 13).

<sup>83</sup> O autor desenvolve o tema na primeira parte do livro digital “*Criminologia do preconceito: racismo e homofobia nas Ciências Criminais*”, obra em parceria com Salo de Carvalho (2017), no movimento eletrônico 1510.

“alcançar” as práticas cotidianas de repressão policial? 5) Por que o conhecimento jurídico sobre processo penal não regula as expectativas dos cidadãos diante dos agentes estatais, especialmente daqueles que estão no espaço público? 6) Por que na “rua” quem “manda” é a polícia? 7) Por que os formalismos processuais dos operadores do direito somente se ocupam de situações nas quais os destinatários não se confundem, ou raramente se confundem, com o cidadão anônimo? 8) Por que, apesar do liberalismo presente na retórica jurídica, as práticas autoritárias fazem parte da vida desses cidadãos e do cotidiano do sistema penal?

Evandro Duarte não se contenta com a evidência banal de que o sistema penal persegue negros e pobres e propõe questões que deveriam ser relevantes no intuito de responder àquelas primeiras, a saber: quais são as responsabilidades do emissor dessa denúncia sobre a constatação de que os negros são as vítimas preferenciais do sistema penal? De que modo o direito e os juristas contribuem para esse estado de coisas? Quais seriam as respostas possíveis a esse problema no plano da dogmática penal? Quais são os vínculos estruturais entre a marginalização criminal e a racialização de determinados grupos sociais? Quais são as disputas estabelecidas contra e a favor dessa constatação?

Não nos ocuparemos em aprofundar todas essas vertentes, mas somente aquelas que nos parecem ligadas à temática central deste trabalho. Entretanto, concordamos que o Brasil é um país de passado e presente colonial escravista e se não houver hoje um efetivo enfrentamento das causas e dos mecanismos de reprodução do racismo, continuará sendo um país de futuro colonial escravista. Toda vez que o Estado brasileiro não enfrenta o racismo, ele se contradiz, perde legitimidade, perpetua um estado de coisas inconstitucional.

No Brasil, o racismo é uma realidade que remonta a aspectos longínquos da formação do país e ainda impacta a associação da raça a aspectos pejorativos, ampliando as roupagens da discriminação. A escravidão, o fardo do homem branco<sup>84</sup> e as políticas neocoloniais só escancaram formas de dominação e controle sobre esses povos.

Ao longo de três séculos de regime escravocrata no país, o extermínio de vidas negras esteve presente no cotidiano nacional e caracterizou o seu sistema socioeconômico. Na estrutura escravocrata, os negros sofriam castigos de todas as espécies, na forma de “mutilações de dedos, do furo de seios, de queimaduras com tição, de ter todos os dentes quebrados criteriosamente, ou dos açoites no pelourinho, sob trezentas chicotadas de uma

---

<sup>84</sup> Poema do britânico Rudyard Kipling que explora o imperialismo como aquele fenômeno necessário para civilizar grupos considerados selvagens a partir da concepção europeia. Disponível em <https://ensinarhistoria.com.br/o-fardo-do-homem-branco-exaltacao-do-imperialismo/> último acesso em 23.04.2023.

vez, para matar” (Ribeiro, 2015, p. 89), a violência desumanizava o negro tornando-o um semovente rumo à prematura morte por estafa.

Com a abolição normativa da escravatura, a estratégia de eliminação da população negra seguiu desenfreada. Primeiramente, com o “branqueamento da raça” como opção de enfrentamento à ameaça da “mancha negra”, em que o mulato, como observa Abdias Nascimento (2016), representou “o primeiro degrau na escada de branquificação sistemática do povo brasileiro, o marco que assinala o início da liquidação da raça negra no Brasil” (Melo; Muniz, 2022).

Em seguida, embora a legislação brasileira pós-abolição não tenha importado o modelo normativo estadunidense *Jim Crow* — exceto em casos isolados, como o Decreto-Lei nº 7.967/1945, que privilegiava a ascendência europeia na imigração —, o povo negro seguiu confinado em ambientes subalternos da sociedade. A classe dominante feita de netos e filhos dos antigos senhores de escravos negou escolas e terras, distribuindo discriminação e repressão, impedindo o acesso do negro aos espaços de poder político, social e econômico, sem que houvesse a necessidade de leis para subordinação explícita do grupo racial oprimido. A falácia da igualdade foi suficiente para manter o negro acorrentado aos grilhões do passado (Melo; Muniz, 2022).

Posteriormente, sob a proteção retórica do mito da “democracia racial” (Moura, 1998)<sup>85</sup>, a ideologia dominante atenua os conflitos derivados do período escravagista para eternizar as estruturas sociais então estabelecidas. Como se fosse possível esquecer a dimensão histórica, a narrativa construída era de que o negro em liberdade escaparia da relação senhorial. Entretanto, o que se vislumbrou foi a violenta expulsão do negro da classe trabalhadora: o sistema empregava “pessoas de boa aparência” e fez opção pela imigração europeia à formação do proletariado brasileiro. A cor da pele, portanto, era o marcador preponderante para o desemprego e a marginalização<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> “O ‘Mito da Democracia Racial’ é considerado um dispositivo ideológico de reprodução das relações raciais, impedindo sua tematização pública. Efetiva-se através de duas formas de discurso: o desconhecimento ideológico das relações raciais e o não-dito racista. O ‘Mito da Democracia Racial’ instaurou-se pelo deslocamento do discurso racial (racista ou não) do âmbito do discurso ‘sério’ (argumentativo, racional, formal e público), constituindo o que estamos chamando aqui de desconhecimento ideológico. O desconhecimento não é ausência de conhecimento, ignorância passiva, mas, demarcadas as questões relevantes, marginaliza saberes tidos como irrelevantes, falsos problemas, sem-sentidos. O discurso racial, então, entrincheirou-se no discurso vulgar (aforismático, passional, informal e privado), através da forma do não-dito racista que se consolidou, intimamente ligado às relações cordiais, paternalistas e patrimonialistas de poder, como um pacto de silêncio entre dominados e dominadores. O não-dito é uma técnica de dizer alguma coisa sem, contudo, aceitar a responsabilidade de tê-la dito, resultando daí a utilização pelo discurso racista de uma diversidade de recursos tais como implícitos, denegações, discursos oblíquos [...]” (SALES JÚNIOR, Ronaldo Laurentino de. **Raça e justiça: o mito da democracia racial e o racismo institucional no fluxo da justiça**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, 2006. Orientadora: Prof. Dra. Silke Weber).

<sup>86</sup>Andrey Melo e Veyzon Muniz (2022, p. 46) anotam que A “democracia racial” também quebrou a

No período ditatorial brasileiro, o discurso da “democracia racial” também foi assegurado pelos governantes militares e eventual questionamento sobre a situação do negro no Brasil era considerado subversivo e o crescimento da consciência negra foi desencorajado pela censura. Nessa linha, o pensamento autoritário materializou-se na construção de um aparato estatal de repressão e violência, cumprindo salientar, todavia, que o movimento negro brasileiro se consolidou como resistência à ditadura militar, partindo da organização da juventude negra a articulação de movimentos antirracistas que passaram a questionar a formação da identidade nacional como “democracia racial” com viés nacionalista num período em que o país não vivia uma democracia e tampouco possuía equidade racial (Melo; Muniz, 2022).

Por tudo isso, a criminalização, o aprisionamento e os homicídios praticados contra a população negra, assim como as mortes produzidas em intervenções policiais militares, indicam, aparentemente, a continuidade da vocação escravocrata no âmbito das políticas criminais e de segurança pública, agora reformulada com a estratégia do urbanismo militar e da violência, de modo que o racismo estrutural expresso pelo genocídio da população negra coloca em xeque o paradigma de sustentabilidade previsto constitucional e internacionalmente<sup>87</sup>.

É na abordagem policial que os agentes públicos utilizam regras forjadas no braseiro do racismo para a construção do negro categorizado como suspeito, que será criminalizado e eliminado de forma a realimentar o sistema que há séculos funda-se no massacre coletivo dos negros (Melo; Muniz, 2022).

São sobretudo rapazes (em maioria negros) que morrem nas mãos de policiais majoritariamente não-brancos (Ramalho Neto, 2012)<sup>88</sup>, cujo critério de abordagem se

---

*solidariedade e reduziu a combatividade da população negra* (RIBEIRO, Darcy. O povo brasileiro. A formação e o sentido do Brasil. 3 ed. São Paulo: Global, 2015. p. 170), *inclusive por intermédio da ideologia do “branqueamento” com a interiorização dos modelos brancos, bem como do processo de clareamento da cor da pele* (DOMINGUES, Petrônio José. Uma história não contada: negro, racismo e branqueamento em São Paulo no pós-abolição. São Paulo: Senac, 2004. p. 253).

<sup>87</sup> Essas ideias são abordadas por Andrey Régis de Melo e Veyzon Campos Muniz no texto **“Oitenta tiros”: urbanismo militar, genocídio do povo negro e insustentabilidade ético-social**, publicado na Revista Eletrônica Direito e Sociedade - *REDES*, v. 10, n. 1, 2022, p. 45-66 (Disponível em [https://www.academia.edu/76554450/Oitenta\\_tiros\\_urbanismo\\_militar\\_genoc%C3%ADdio\\_do\\_povo\\_negro\\_e\\_insustentabilidade\\_%C3%A9tico\\_social](https://www.academia.edu/76554450/Oitenta_tiros_urbanismo_militar_genoc%C3%ADdio_do_povo_negro_e_insustentabilidade_%C3%A9tico_social) Eighty shots military urbanism black people s genocid e and ethical social unsustainability), elaborado a partir do fato que culminou na injustificável morte do músico Evaldo Rosa dos Santos, de 51 anos de idade, que sem qualquer envolvimento em fato criminoso, transportava sua família para um evento doméstico e foi fulminado a tiros por militares do Exército, alguns deles condenados (Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58913454>>).

<sup>88</sup> Segundo Ramalho Neto há menor presença de pessoas de cores mais escuras em cargos mais altos na hierarquia militar. O autor afirma que houve uma seleção de características “mais brancas” historicamente, entre as patentes superiores – outro exemplo do racismo institucional (RAMALHO NETO, J. P. **Farda & “cor”: um estudo racial nas patentes da polícia militar da Bahia**. *Afro-Ásia*, Salvador, n. 45, p. 67-94, 2012).



baseia em estereótipos raciais (Reis, 2002). Nos casos veiculados nos jornais, percebe-se que grande parte das mortes ocorre em bairros periféricos, territórios marcados pela raça — negra — e pela situação de pobreza de seus moradores, em uma cidade segregada socialmente (Soares; Possas; Raupp, 2019, p. 13). Por isso o genocídio do povo negro que se perpetua pela herança escravocrata também pode ser pensado como resultado de um mecanismo de reprodução de práticas institucionalizadas no âmbito do sistema de justiça criminal.

Neste contexto, as políticas de segurança pública são vincadas pelo policialismo militar<sup>89</sup>, que se caracteriza pela construção de uma zona de suspensão dos direitos e garantias fundamentais de “subcidadãos” negros matáveis. Assim, a barbárie escravocrata ganha novos matizes pouco mais de um século após o fictício ato de libertação expresso na Lei Áurea. O mercado de escravos que antigamente era o ambiente de separação de filhos e pais tem a sua função substituída pelo trabalho dos “caveiras”, verdadeiros mercadores da morte que semeiam o “nunca mais” nas famílias negras e dialogam com os movimentos de desconstrução da consciência histórica acerca da questão racial e dos problemas herdados do período de escravização (Melo; Muniz, 2022, p. 56).

O processo de exploração econômica e institucional do negro, ao longo de mais de quatrocentos anos ao redor do globo, fez com que aproximadamente quinze milhões de homens, mulheres e crianças fossem vítimas do trágico comercial transatlântico de escravos, segundo estimativa das Nações Unidas<sup>90</sup>. Ciente desses hediondos crimes contra a humanidade, passou-se a compreender o racismo como um fenômeno complexo que, de um lado, regula a vida e a morte de africanos e afrodescendentes que foram e continuam a ser vítimas dele, e, de outro, expõe a necessidade de se colocar um fim à impunidade das violações dos direitos humanos e das liberdades fundamentais da população negra<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Neologismo utilizado por Andrey Régis de Melo e Veyzon Campos Muniz para patologicamente definir o policiamento que desconsidera os direitos e as garantias individuais do cidadão (Melo; Muniz, 2022). Em artigo intitulado **“Oitenta tiros”: urbanismo militar, genocídio do povo negro e insustentabilidade ético-social** (Revista Eletrônica Direito e Sociedade - *REDES*, v. 10, n. 1, 2022, p. 45-66), os autores analisam o impacto da perpetuação do regime escravocrata na população negra, especialmente através da violência e do urbanismo militar, assim como a sua repercussão na efetividade de um paradigma sustentável. Sustentam que após a abolição legal da escravatura, apesar do véu discursivo estabelecido pela ideologia da “democracia racial” e da inexistência de leis explícitas de segregação racial, houve uma perpetuação sistemática da opressão naturalizada, a partir de práticas sociais que posicionavam o negro como destinatário típico do sistema de justiça criminal e da letalidade policial. A partir de revisão bibliográfica específica, asseveram que “o corpo negro foi edificado como o inimigo a ser criminalizado e eliminado no espaço social brasileiro, sobretudo pelo controle militar e pelo manejo de estratégias violentas”. Consequentemente, constata-se a construção de espaços anônimos em que as vidas negras são “matáveis” a partir do racismo como tecnologia de biopoder, realidade que classificam como insustentável.

<sup>90</sup> ONU. 2015-2024: Década Internacional de Afrodescendentes. Disponível em: <<http://decada-afro-onu.org/index.shtml>>

<sup>91</sup> ONU. Declaração e Programa de Ação de Durban (2001). Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/03/durban-2001.pdf>>

No Brasil, o reforço à ideia de que há um genocídio é feito por Kabengele Munanga, que declarou entre 3 pessoas que morrem hoje no país, 2 são negras (Fernandes; Telo; Cordaro, 2016). Define-se genocídio como “a intencional matança, destruição ou extermínio de grupos inteiros ou membros de um grupo” (Cassese; Gaeta; Jones, 2002, p. 35), para sustentar a tese de que no Brasil a cor da pele contribui para o prognóstico de criminalização, encarceramento de pessoas e homicídios em índices alarmantes.

Essa política de extermínio é sinônimo à palavra cunhada em 1944 pelo advogado judeu polonês, Raphael Lemkin, ao buscar compreender e definir as políticas nazistas de assassinato sistemático. Sensível à realidade do holocausto, ele criou o termo genocídio combinando o radical grego *geno* (raça) com sufixo latino *cídio* (matar), estabelecendo genocídio como “um plano coordenado, com ações de vários tipos, que objetiva a destruição dos alicerces fundamentais da vida de grupos nacionais com o objetivo de aniquilá-los<sup>92</sup>”.

O tema é espinhoso para determinados grupos e incomoda tanto que em 19 de novembro de 2019, a exposição alusiva ao Dia Nacional da Consciência Negra, realizada na Câmara dos Deputados e intitulada “(Re)existir no Brasil: Trajetórias Negras Brasileiras” apresentou a conveniente e oportuna obra “Genocídio da População Negra”, do cartunista Carlos Latuff, cuja placa informativa acertadamente denunciava que “os negros são as principais vítimas da ação letal das polícias e o perfil predominante da população prisional do Brasil”, foi arrancada e destruída pelo Deputado Federal Coronel Tadeu, se que sentiu autorizado a fazê-lo por entender que a manifestação artística se tratava de “um crime contra as instituições”, numa clara manifestação de violência como expressão de ódio à população negra<sup>93</sup>, sendo punido com advertência mesmo diante de atitude inegavelmente racista<sup>94</sup>.

As manifestações do Deputado Coronel Tadeu servem como base para demonstrar a constante tentativa de silenciar a violência policial como uma prática recorrente em todo o país. Tal dinâmica de silenciamento perpassa não apenas o Poder Legislativo, mas

<sup>92</sup> Essa informação foi colhida junto ao United States Holocaust Memorial Museum (MMHEU), que disponibiliza a enciclopédia do holocausto. Disponível em: <http://encyclopedia.ushmm.org/content/pt-br/article/what-is-genocide>

<sup>93</sup> Deputado do PSL quebra placa de exposição na Câmara que associa polícia a genocídio de negros (Fonte: G1 e TV Globo, por Fernanda Calgaro e Fernanda Vivas; Brasília 19.11.2019). Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/19/deputado-do-psl-quebra-placa-de-exposicao-na-camara-que-associa-policia-a-genocidio-de-negros.ghtml>

<sup>94</sup> Conselho de Ética pune Coronel Tadeu com advertência verbal por quebra de placa em exposição (Fonte: Agência Câmara de Notícias; 22.06.2021). Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/775893-conselho-de-etica-pune-coronel-tadeu-com-advertencia-verbal-por-quebra-de-placa-em-exposicao/>

também, no Executivo, mídia hegemônica, Judiciário, Ministério Público e a própria sociedade brasileira que tolera atuações violentas por parte da polícia. Cabe lembrar que os policiais também são vítimas desse modelo de atuação adotado de guerra às drogas e combate belicista contra a criminalidade.

Em apertada síntese, pode-se dizer que abordar essas dinâmicas de silenciamento/ocultamento das relações entre raça e sistema penal é tarefa imprescindível. Posto que, a partir do mito da democracia racial, se evita a enunciação do racismo operado pelo sistema penal, além disso, a negação da existência do racismo no Brasil. Por tais razões, os debates raciocinando sistema penal e genocídio da população negra como uma prática recorrente do Estado brasileiro costuma ser ocultado (Santos, 2019).

Assim, o racismo brasileiro é coletivo e institucionalizado, dando segurança para a prática de atos racistas, especialmente atos de violência policial contra negros periféricos, o que é rotineiro e demonstra um flagrante déficit democrático, a medida em que há uma assimetria de efetividade dos direitos fundamentais entre cidadãos brancos e não-brancos. A utilização da violência contra a população negra, nesse sentido, corresponde a uma estratégia racista materializada em atos com a intenção de destruir, total ou parcialmente, o grupo nacional étnico-racial negro, a partir do assassinato de seus membros. Tem-se, assim, caracterizado um genocídio à brasileira, na definição trazida na esteira das lições de Lemkin pela Convenção para a Prevenção e Punição de Crimes de Genocídio<sup>95</sup>, ratificada pelo Brasil na década de 1950 (Nascimento, 2016).

O Estado brasileiro ignora o próprio compromisso público firmado internacionalmente, assim como esquece-se de que a promoção do bem de todos, sem preconceitos de raça e cor é um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (Artigo 3º, IV, da Constituição Federal) e que o repúdio ao racismo é um princípio regente de suas relações exteriores (Artigo 4º, VIII, da Constituição Federal). A defesa dos direitos humanos de negras e negros advém de mandamento constitucional e deveria se materializar em políticas públicas, sobretudo na área da segurança pública.

Todas as ações projetadas e executadas pelos agentes policiais, essencialmente, devem assegurar a dignidade humana e respeitar a vida, o que requer a superação da lógica dominante que faz com que o direito de todos desapareça em favor da lógica genocida perversamente estabelecida

Neste contexto, bastante convidativo e oportuno o diálogo travado por Evandro

---

<sup>95</sup> ONU. **Convenção para a Prevenção e Punição de Crimes de Genocídio (1948)**. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1948%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20a%20Preven%C3%A7%C3%A3o%20e%20Puni%C3%A7%C3%A3o%20do%20Crime%20de%20Genoc%C3%ADdio.pdf>>.

Piza Duarte com o realismo marginal de Eugênio Zaffaroni, no qual o Professor Doutor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) pontua, com bastante pertinência, que

Muito embora a obra de Zaffaroni seja um dos momentos mais importantes da crítica ao racismo do discurso dos juristas, tanto pelo seu conteúdo quanto pela sua autoridade no campo, não creio que a violência massificada e cotidiana tenha sido colocada na centralidade das preocupações do autor. Ela não considerou os limites de sua proposta nos impactos reais sobre a vida e os corpos que sofrem a maior parte da violência “fora do sistema legal” e de como ela enfrentaria resistência em instituições administradas a partir do poder da branquidade (Duarte, 2020 p. 101).

Realmente, a violência massificada e cotidiana não foi colocada na centralidade das preocupações de Zaffaroni (1991). O argentino, como pontua Evandro Duarte, foi contundente ao reconhecer quatro elementos da relação do Judiciário com o processo genocida na América Latina: (a) que o discurso dos órgãos dos sistemas penais era um “discurso underground” para “comprometidos”, reproduzidor do velho discurso racista-biologista; que era o discurso racista do século XIX, convertido em um saber para iniciados e em fragmentos que compunha o imaginário dos juristas em sua dimensão prática; (b) que esse discurso era na verdade o discurso político usado pelas elites locais para justificar sua posição de hegemonia (o que nos lembra que ele permeia as diversas dimensões de interpretação do direito, administrativo e constitucional); (c) que o judiciário mantinha com o aparato policial uma relação marcada por aquele imaginário racista, pois eles são compostos por grupos distintamente racializados (uma maioria branca e outra negra); (d) por fim, que nos meios universitários, repetem-se os discursos teóricos centrais (gerados para racionalizar um exercício de poder dos órgãos de nossa região marginal) e, de outro, o discurso dos órgãos dos sistemas penais degrada-se em um “discurso underground” para “comprometidos”, expressando publicamente um saber discursivamente contraditório e confuso, ao qual o autor designa de “atitude” (Duarte, 2020), mas não responde as seguintes proposições: Por que nós vivemos numa cultura jurídica cega aos fatos mais elementares da vida social? Por que os juristas não tematizam a vida das pessoas negras e os problemas advindos do racismo institucional? Por que as faculdades de direito não tomam como tema a violência cotidiana? (Duarte, 2020)

Portanto, a ponderação de Zaffaroni pode ser exemplificada no modo como o autor descreve a deslegitimação dos sistemas penais latino-americanos de forma inovadora, ao mesmo tempo em que não reflete sobre o racismo na produção da inércia desse sistema, “apesar de sua deslegitimação”. Segundo o autor, haveria uma deslegitimação teórica e

uma deslegitimação pelos próprios fatos cotidianos de violência, característica de nossa região, de maneira que ele nos convidou a abrir as páginas dos jornais ou acessar as imagens de violência policial e de matanças nos cárceres, olhar e ver os ataques à dignidade humana. Ao mesmo tempo, apontou dois elementos centrais para compreender a continuidade de um sistema penal que, de fato, está deslegitimado: o papel da mídia e o papel da formação jurídica, vinculando-os aos mecanismos de reprodução do colonialismo (Zaffaroni, 1991).

### **1.6.2. Diálogos com o “realismo marginal” e a crítica à branquidade: por que a dogmática processual penal “não vê” o racismo institucional da gestão policial nas cidades brasileiras?**

Esta conclusão mereceu respeitadas críticas do Professor Evandro Charles Piza Duarte, que enfatiza a prática do racismo naquilo que ele denomina de ‘branquidade’, porque a resposta do Realismo Marginal contém um silêncio importante: ele não estava focado em atuar na realidade cotidiana da gestão da violência nas cidades que, de fato, nunca é levada ao Poder Judiciário. Ao invés disso, propunha-se a tarefa de atuar na pequena parte da realidade social selecionada pelo sistema, na qual caberia, aos juristas, produzir soluções que interrompessem o processo de seletividade (DUARTE, 2020).

Em outras palavras, embora Zaffaroni reconheça que o Estado Policial só processa e leva ao judiciário uma pequena parte da realidade social selecionada, como ficaria o direito na outra parte maior que não recebeu o mesmo tratamento? As práticas policiais seriam “ontologicamente” não jurídicas? A segurança pública não seria um problema jurídico? Onde ficaria o direito em face do silêncio sobre uma sensação de impotência diante da normalização de corpos e mentes que ocorre nas ruas das cidades? De quem seriam os corpos nessas cidades e nas academias que refletiriam sobre a violência? Ou quais seriam os lugares em que o discurso funcionalizaria o controle da violência e onde ele restaria inaplicável? (Duarte, 2020).

Na América latina, o Terror de Estado subsiste como uma dimensão cotidiana do Estado Colonial. As ditaduras deixaram registrada a proximidade entre a gestão policial das cidades e o Terror de Estado, pois as técnicas de violência utilizadas para os “intelectuais de esquerda” foram desenvolvidas a partir das práticas cotidianas da gestão policial das cidades, daí porque se afirma que “os porões da ditadura foram construídos a partir dos porões da segurança pública” (Duarte, 2020, p. 100-101).

Por isso, embora reconhecendo que a obra de Zaffaroni seja um dos momentos mais importantes da crítica ao racismo do discurso dos juristas, tanto pelo seu conteúdo quanto pela sua autoridade no campo, Duarte (2020) não crê que a violência massificada e cotidiana tenha sido colocada na centralidade das preocupações do autor. Ele não considerou os limites de sua proposta nos impactos reais sobre a vida e os corpos que sofrem a maior parte da violência “fora do sistema legal” e de como ela enfrentaria resistência em instituições administradas a partir do poder da branquidade.

Dito de outro modo: para Duarte, (2020), Zaffaroni descreve a deslegitimação dos sistemas penais latino-americanos de forma inovadora, ao mesmo tempo em que não reflete sobre o racismo na produção da inércia desse sistema, “apesar de sua deslegitimação”. Ele identifica a deslegitimação teórica e a deslegitimação pelos próprios fatos cotidianos de violência, característica de nossa região. Convida-nos a abrir as páginas dos jornais ou acessar as imagens de violência policial e de matanças nos cárceres, olhar e ver os ataques à dignidade humana ao mesmo tempo em que aponta dois elementos centrais para compreender a continuidade de um sistema penal que, de fato, está deslegitimado: o papel da mídia e o papel da formação jurídica, vinculando-os aos mecanismos de reprodução do colonialismo, deixando, contudo, de responder a questões elementares como: vivemos realmente numa cultura jurídica cega aos fatos mais elementares da vida social? Onde fica o direito diante de tanta violência letal contra jovens negros residentes de nossas periferias? O direito serve para conter essa violência letal? Por que os juristas não tematizam a vida das pessoas negras, as mais vitimizadas, e os problemas advindos do racismo institucional? Por que as faculdades de direito não tomam como tema a violência cotidiana e estruturante?

## **Capítulo 2: Atividade policial e o Mandato para o uso da Força**

O uso legítimo da violência é monopólio do Estado Moderno, um dos seus instrumentos específicos de dominação dentro de um determinado território. Para o exercício dessa dominação, o Estado conta com a instituição policial como sendo um dos órgãos encarregados da prevenção, repressão e contenção da criminalidade e da violência. A ideia contida nesse conceito não é a de que a polícia — como órgão que exerce esse direito — possa ser violenta, mas sim de que não se pode admitir a violência advinda de qualquer outro grupo, por não ser reconhecido a qualquer outro grupo ou aos indivíduos, o direito de fazer o uso da violência (Weber, 1982).

A polícia é definida como um conjunto de pessoas que recebe autorização de um determinado grupo de cidadãos para regular as relações interpessoais dentro desse mesmo grupo por meio do uso da força física Bayley (2006). Nesta definição, destacam-se três elementos fundamentais: autorização coletiva, força física e possibilidade de seu uso entre os membros do grupo que delegou autorização<sup>96</sup>.

A aplicação da força física incide sobre o comportamento das pessoas e constitui competência exclusiva da polícia e mesmo que esta não a utilize, ainda que existam outros agentes estatais que possuam o poder coercitivo de obrigar as pessoas a determinados comportamentos, somente a polícia é definida por essa possibilidade: a utilização da força policial, e somente ela, recebe o mandato para exercer a força física entre o grupo que lhe autorizou. Não é, portanto, o emprego da força física, mas sim a eventual possibilidade de utilizá-la, que caracteriza o trabalho policial (Bayley, 2006).

Acontece que essa especificidade de autorização para o uso da força contrasta com imenso leque de possibilidades em que os agentes policiais podem ser chamados atuar, o que leva Bittner afirmar “não existe problema humano sobre o qual se possa dizer, decisivamente, que não poderá, com certeza, vir a se tornar um assunto de polícia” (Bittner, 2003, p. 235).

Tratando-se de um organismo de agentes estatais prontos a entrar em ação tão logo sejam solicitados, o que pode ser feito com um simples telefonema, momento em que

---

<sup>96</sup> Tratando da polícia contemporânea, Bayley (2006) complementa a sua definição com outras três características: são públicas, especializadas e profissionais. Especificamente em relação à especialização, ele sustenta que as polícias especializadas são aquelas que se concentram e se especializam em atividades que demandam aplicação da força física.

pode ser acionado para responder às mais variadas situações de emergência do cotidiano urbano. Sua competência para intervir foi estendida a todos os tipos de emergência, sem exceção, por causa do déficit de profissionais a serviço do estado (médicos, psicólogos, assistentes sociais, etc), que poderiam estar presentes nessas situações de emergência, mas não são integrados ao serviço público, porque é mais barato ao projeto de Estado genocida e racista deslocar militares guerreiros para intervir nas demandas sociais.

Os policiais são mobilizados para atuar sobre “algo que não deveria acontecer e sobre o que seria bom alguém fazer alguma coisa imediatamente!” (Bittner, 2003, p. 234). Esse algo pode significar desde um conflito entre vizinhos até a violação de uma lei criminal. Para lidar com essas situações, a polícia tem uma competência específica, calcada em sua capacidade de desempenhar uma ação decisiva, imediata e que pode, legitimamente, subjugar qualquer oposição. Essa prevalência da ação policial à oposição do cidadão é feita, no limite, pelo emprego da força física, um expediente legítimo desde que não utilizado de maneira excessiva ou arbitrária. Ou seja, ao mesmo tempo em que a possibilidade de utilização da força é característica do mandato policial, daquilo que ele tem direito e, algumas vezes, obrigação de fazer, é justamente o limite ao uso desse expediente que confere legitimidade ao trabalho policial e a instituição que ele representa.

Portanto, salvo em períodos de exceção, a instituição policial tem como atribuição o uso legítimo da força, dentro de parâmetros delimitados pela legislação, sujeito a imperativos legais que se fundam no respeito aos direitos das pessoas (Loche, 2010, p. 41). A legitimidade para usar a força decorre dos limites constitucionais e legais previamente estabelecidos.

Em face disto, é necessário distinguir quando o uso da força é legítimo e quando a ação resulta em violência policial arbitrária. Atualmente são inúmeras as práticas reconhecidas como formas de violência policial arbitrária a exemplo de tortura, detenções arbitrárias, mortes sob custódia, abuso da força letal, controle violento de manifestações públicas, operações policiais com o uso excessivo de armas, intimidação e vingança; práticas ilegais completamente distintas das situações do uso da força autorizadas por lei.

## **2.1. Violência e uso legítimo da força policial**

A possibilidade de usar legitimamente a força, característica fundamental da atividade policial, não pode ser confundida com emprego de violência, entendida como força física aplicada com brutalidade sem justificativa legal. As polícias são as instituições



autorizadas a usar legitimamente a força nos limites constitucionalmente estabelecidos. Entretanto, há que se diferenciar quando policiais fazem tal uso e quando há violência policial.

A distinção entre violência policial e uso legítimo da força se faz, portanto, importante, primeiro porque o debate acerca do tema ainda é pautado pela ausência de distinção entre ambos os conceitos e, segundo, porque o emprego da força física ainda é frequentemente praticado de maneira arbitrária pelos agentes policiais, configurando apenas uma das formas de violência.

Mesmo a normativa internacional sobre o tema, a exemplo dos “Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo”, adotados no Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Infratores, realizado em Havana, Cuba, de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990, não diferencia de forma precisa uso da força e a violência.

No seu princípio quarto, por exemplo, estabelece que:

4. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei deverão, no exercício das suas funções, recorrer tanto quanto possível a meios não violentos antes da utilização da força ou de armas de fogo. Só poderão utilizar a força ou armas de fogo se os outros meios se revelarem ineficazes ou não pareçam, de forma alguma, capazes de permitir alcançar o resultado pretendido. (ONU, 1990, n/p)

A redação possibilita a interpretação de que o uso da força seja necessariamente violento, desconsiderando procedimentos de verbalização, de negociação, ou de técnicas defensivas desarmadas como formas legítimas (e não violentas) de utilização da força para resolução de conflitos. Ou seja, o tratamento do uso da força como sinônimo de violência, e a discussão do tema somente em momentos de abuso, em geral envolvendo o uso de arma de fogo, dificultam uma compreensão mais abrangente do tema e sua relação com o cotidiano da função policial.

Numa sociedade democrática, a polícia está autorizada a utilizar a força com o objetivo de impor obediência em situações que demandem pronta intervenção para assegurar o cumprimento da lei, bem como proteger a vida e a integridade física de terceiros e do próprio policial. O uso da força pelos policiais deve ser, portanto, legitimado pela necessidade do recurso a esse expediente e limitado por parâmetros legais.

Também deve estar pautado pelo profissionalismo do policial, que possui a discricionariedade para decidir sobre o nível de força a ser empregado em cada situação concreta de conflito. O policial pode utilizar uma força mais branda, manifestada na

simples presença nas ruas, ou pode recorrer a um nível mais extremo, que envolve o recurso à força letal, e que será legítimo caso estejam presentes os requisitos autorizadores da adoção de tal medida.

No Brasil, as discussões sobre o trabalho policial e, mais especificamente, sobre o controle do uso da força tendem a privilegiar o tema dos abusos cometidos por policiais, os casos de violência e de emprego injustificado da força letal. A própria polícia, quando realiza investimentos para a discussão e para o controle do uso da força, prioriza a atenção sobre o seu nível máximo, a força letal. Poucos autores fazem uma discussão mais aprofundada e abrangente sobre o emprego da força, incorporando análises sobre os níveis mais brandos de força.

A ausência de uma compreensão do uso da força que abranja também seus níveis iniciais é verificada na própria gestão da polícia, o que pode ser visto, por exemplo, pela falta de regulamentação clara sobre o emprego desses níveis. Essa característica tem impacto direto na frequência com que os agentes policiais recorrem ao um nível extremo e letal, uma vez que lhes faltam diretrizes sobre os níveis iniciais que poderiam ser adotados; afinal “[...] a ausência de uma regulação formal do que sanciona ou não o uso de um determinado nível de força tende a levar a um emprego máximo de força” (Muniz, 1999, p. 4).

Portanto, para trabalhar com o tema do uso da força de forma mais correta e completa é preciso considerar que uso da força e violência são conceitos distintos, e que a possibilidade do uso da força legal e legítima é característica definidora do trabalho policial, havendo diferentes níveis de força que podem ser acionados pela polícia e, por fim, que ainda há muitas práticas abusivas e arbitrárias em relação ao uso da força, as quais precisam ser prevenidas e controladas.

## **2.2. A força letal: discricionariedade policial no momento de utilizá-la**

A existência humana é o pressuposto elementar de todos os demais direitos e liberdades, que têm nos marcos da vida de cada indivíduo os limites máximos de sua extensão concreta. Proclamar o direito à vida corresponde a uma exigência prévia ao ordenamento jurídico por se tratar de um direito humano supremo, premissa de todos os demais direitos, sem a qual não faria sentido o usufruto de nenhum outro, daí porque o seu peso abstrato, inerente à sua capital relevância, é superior a qualquer outro interesse (Mendes, 2009)

O direito à vida é um direito garantido pelo ordenamento jurídico a todos os seres humanos, mesmo aos suspeitos ou condenados pela prática dos crimes mais graves, devendo os Estados adotar medidas (legislativas e de outra natureza), assegurando reparação eficaz às vítimas.

A Constituição brasileira proclama o direito à vida em diversos dispositivos<sup>97</sup>, principalmente no art. 5º, *caput*, mencionado como o primeiro dos cinco valores básicos que inspiram a lista dos direitos fundamentais, seguido da liberdade, igualdade, segurança e propriedade. Um direito que adere ao ser humano, desde que este surge (na fecundação) e até o momento da sua morte (termo final), em face do que todo ser humano deve ser tratado com igual respeito à sua dignidade, que se expressa, em primeiro lugar, pelo respeito à sua existência mesma (Mendes, 2009).

A centralidade do direito à vida também é ressaltada em tratados internacionais de que o Brasil é parte, como no art. 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH); reiterado no artigo 6.1 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, de 1968 (PIDCP)<sup>98</sup>; e na Convenção Americana sobre os Direitos Humanos — o Pacto de San José —, de 1969 (CADH, artigo 4º)<sup>99</sup>.

Assim, o direito à vida apresenta evidente cunho de direito de defesa, impedindo que os poderes públicos e demais indivíduos pratiquem atos que atentem contra esse bem elementar. Coexiste com essa dimensão negativa, outra, positiva, que se traduz numa "pretensão jurídica à protecção, através do Estado, do direito à vida (dever de protecção jurídica) que obrigará este, por exemplo, à criação de serviços de polícia, de um sistema prisional e de uma organização judiciária" (Canotilho, 1993, p. 526).

Então não estaria a alta prioridade em protecção do direito à vida em contradição com a autoridade conferida ao Estado para o uso da força letal? Não estaria tal poder e autoridade, outorgado pelo Estado aos encarregados da aplicação da lei, em contradição direta com os passos positivos que se espera que o mesmo Estado tome para proteger a vida?

A privação da vida será, em regra, arbitrária se for incompatível com o direito

---

<sup>97</sup> Art. 5º, XXXVIII (os atentados dolosos contra a vida devem ser perseguidos criminalmente em processo cujo julgamento compete ao Tribunal do Júri); art. 225, § 1º (imposição ao Poder Público de manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, enfatizando a importância do direito à vida e o dever do Estado de agir para preservá-la em si mesma e com determinado grau de qualidade); art. 227 ("dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida").

<sup>98</sup> Ratificado pelo Brasil em 24 de Janeiro de 2002. A norma prevê: "o direito à vida é inerente à pessoa humana" e que "este direito deverá ser protegido pela lei", além de dispor que "ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida".

<sup>99</sup> Ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 2002. No art. 4º a CADH declara: "toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida", acrescentando que "esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção" e que "ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente".

internacional ou interno. Costa (2004) esclarece que a força letal, ou permissão para matar, deve ser usada apenas em casos extremos: só se deverá recorrer a ela quando estritamente necessário para proteger a vida ou prevenir lesões graves face a uma ameaça iminente. Fora dessas situações, o uso desnecessário e injustificado da força letal constitui uma forma de violência inaceitável e contraditória, eis que praticada por aqueles cujas ações deveriam proteger e não violar direitos humanos.

Objetivando reduzir a letalidade das ações envolvendo agentes de segurança pública no país, o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SENASP) recomenda:

A força deve ser empregada de forma moderada, proporcional à gravidade da violação identificada e com intensidade estritamente necessária ao atendimento do objetivo que deve ser atingido. Qualquer desvio ou abuso, reprovados pelo consentimento público, e pela não observância dos limites legais será considerado uso excessivo da força, truculência e arbitrariedade, que levam à descrença e ao medo relacionado às instituições que deveriam respeitar estes limites e responsabilização pelo excesso. (SENASP, 2009, p. 54)<sup>100</sup>

Dessa forma, os encarregados da aplicação da lei somente devem recorrer ao uso da força quando todos os outros meios para atingir um objetivo legítimo tenham falhado, e o uso da força pode ser justificado quando comparado com o objetivo legítimo. Esses agentes devem ser exortados a moderar o uso da força e armas de fogo, agindo em proporção à gravidade do delito cometido e o objetivo legítimo a ser alcançado. Somente lhes será permitido empregarem a quantidade de força necessária para alcançar um objetivo legítimo.

Tal avaliação, que tem que ser feita individualmente em cada ocasião na qual a questão do uso da força surgir, pode levar à conclusão de que as implicações negativas do uso da força em uma determinada situação não são equiparadas à importância do objetivo legítimo a ser alcançado. Nestas situações, recomenda-se que os policiais se abstenham de prosseguir.

Os estudos permitem classificar quatro perfis distintos de profissionais no momento de utilização da força letal: 1) os que usam proporcionalmente a força letal; 2) os que a usam intuitivamente; 3) os que o fazem guiados pelo “dilema do semáforo travado”; e 4) aqueles que usam intencionalmente (PINC, 2013).

O primeiro perfil representa o grupo de policiais que emprega a força letal de

---

<sup>100</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). **SENASP. Uso progressivo da força**. 2009. 54 p. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras\\_publicacoes/pagina-2/5cadernotematico\\_uso-progressivo-da-forca](http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-2/5cadernotematico_uso-progressivo-da-forca). Acesso em: 10 de Outubro de 2017.

forma proporcional e por isso é o mais bem preparado. Mesmo diante do risco de morrer, esse policial consegue orientar sua conduta por padrões seguros e a escolha pelo uso da arma de fogo é realmente o último recurso. A morte decorrente das ações deste grupo tende a ser um resultado inevitável e pode ser considerada como morte justificável. Esta é a conduta policial desejável.

O segundo perfil está relacionado ao despreparo profissional para atuar em situações de risco. A tendência é de que o resultado letal seja incidental, porque esse grupo de policiais reage intuitivamente ao risco, deixando de adotar condutas seguras e, dessa forma, tornam-se mais vulneráveis. Em razão da elevada exposição, eles são obrigados a antecipar a escolha pelo uso da arma de fogo para proteção própria. Em alguma medida esse resultado morte pode ser evitado caso o policial esteja mais bem preparado. O policial deste grupo tende a agir por reflexo e não racionaliza a tomada de decisão.

Para ilustrar o terceiro perfil, Tânia Pinc (2013) usa a metáfora do “semáforo travado”: imagine um carro parado em um cruzamento em que o semáforo está vermelho. Atrás dele vão parando outros carros. Os motoristas não sabem, mas o semáforo travou no vermelho, enquanto na outra via travou no verde. Passado alguns segundos, a fila vai aumentando e alguns motoristas impacientes começam a buzinar. Eles só poderão sair dali se o motorista do primeiro carro da fila decidir ultrapassar o sinal vermelho. Por um lado, os motoristas que buzina entendem que isso não representa transgressão, porque é um ato totalmente justificável e necessário, “afinal de contas o semáforo só pode estar quebrado!”. Por outro lado, o motorista do primeiro carro não tem certeza de que o semáforo está travado, portanto ainda considera que ultrapassar o sinal vermelho representa uma infração às leis de trânsito. Quanto tempo o primeiro motorista consegue suportar as buzinas que praticamente “gritam” para ele seguir em frente? O dilema está implantado: respeitar a lei e ouvir as buzinas; ou transgredir e parar de ouvi-las.

Tânia Pinc (2013) defende a tese de que existem casos em que a tomada de decisão pela força letal se assemelha ao dilema do semáforo travado. O policial se encontra em situação que favorece o disparo da arma de fogo contra alguém considerado infrator e ele deve decidir se dispara ou não. O policial sabe que matar alguém é uma infração à lei, mas ele começa a ouvir a “buzina” tocada por parcela da organização policial e da sociedade. Esses grupos entendem que a morte de criminosos praticada por policiais é um fato justificável em qualquer circunstância, especialmente se os criminosos reagiram tentando matar os policiais. Diante disso, como explicar a prisão ou a fuga se o criminoso poderia ter sido morto?

Ela sustenta que nessas circunstâncias os policiais desse grupo tendem a decidir pelo resultado letal para deixar de ouvir as buzinas que “gritam”, para reafirmar a crença de que a morte de criminosos é um resultado esperado. Contrariar as “buzinas” é um ato que requer coragem. As mortes resultantes do dilema do semáforo travado tendem a ser evitáveis, porém isso depende mais do investimento em punição do que no preparo profissional. Nesse caso, o policial tem condições de ponderar e racionalizar a tomada de decisão. Na maior parte das vezes, está em situação que privilegia sua segurança, enquanto o civil (não policial) está exposto.

Por fim, há o perfil do uso intencional da força letal. Para esses policiais, a morte faz parte do cotidiano e onde quer que estejam trabalhando esse resultado tende a ocorrer. Dificilmente esse grupo poderá ser corrigido. Caso não sejam condenados, ou enquanto isso não ocorre, a organização policial deve mantê-los afastados do policiamento. A possibilidade de vitimização para esse grupo é pequena, pois nessas circunstâncias o policial tende a ter controle sobre a situação. Poderia decidir pela prisão do criminoso, mas opta por matá-lo. É esse grupo que pratica as execuções.

Tânia afirma que os dados disponíveis não permitem conhecer a distribuição da letalidade entre esses diferentes perfis. Porém dentre os quatro, apenas o primeiro (os que usam proporcionalmente a força letal) responde aos parâmetros desejáveis e legais. Os demais excedem, em alguma medida, o uso da força necessária. Entretanto, as condutas mais graves são decorrentes do perfil do uso intencional da força. Estima-se que este é o grupo menos numeroso, porém com tendência a aumentar, caso o governo do Estado e a organização policial não desenvolvam políticas eficientes de controle. Do ponto de vista do controle, sustenta existirem dois fatores que estão ausentes nas situações de alto risco: (i) a vigilância; e (ii) parâmetros claros que estreitam as escolhas do policial. Em seu entendimento para melhorar o controle da letalidade, o governo do Estado e a organização policial devem desenvolver políticas que aprimorem esses fatores (PINC, 2013).

De qualquer modo, espera-se que os Estados tomem todas as medidas necessárias para prevenir a privação arbitrária da vida pelos seus funcionários responsáveis pela aplicação da lei. Tais medidas incluem a adoção de 1) *legislação adequada* para controlar o uso de força letal pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei; 2) *procedimentos diretivos* destinados a garantir que as ações de aplicação da lei sejam adequadamente planejadas de uma forma compatível com a necessidade de minimizar o risco que colocam à vida humana; 3) a obrigatoriedade de *participação, apreciação e investigação dos incidentes letais* e outros incidentes que provoquem risco de vida; e 4) o

fornecimento, às forças responsáveis pelo controle de multidões, de *meios eficazes e menos letais e equipamentos de proteção* adequados, para reduzir a necessidade de recorrer à força letal.

Em particular, todas as operações dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar as normas internacionais pertinentes, incluindo o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, devendo os funcionários responsáveis pela aplicação da lei receber formação adequada para assimilar tais normas a fim de assegurar, em todas as circunstâncias, o mais pleno respeito do direito à vida.

### **2.3. O limite normativo do uso da força**

Como vimos, a discricionariedade do policial quanto ao momento exato de utilizar a força letal perpassa pela adoção de legislação adequada para controlar o uso dessa força.

A discricionariedade de que goza o policial no momento de agir é regulamentada por normas nacionais e internacionais, que determinam os princípios orientadores aos agentes, a saber, a legalidade, a necessidade, a proporcionalidade, a moderação e a conveniência (Bueno *et al.*, 2020).

Bueno *et al.* (2020) dizem que a força tem de ser empregada dentro da legalidade, de maneira proporcional, coerente e precisa no dia-dia, não podendo ser utilizada de forma arbitrária ou desnecessária à ameaça representada pela ação do delinquente. Nestes termos, o uso da força física só é legítimo quando ocorre nos limites do necessário ao restabelecimento da ordem, da salubridade e da paz social, preservando, assim, a segurança pública de todos. Por isso a observância destes preceitos tem sido um desafio, seja porque falham as instâncias de controle e supervisão internas, seja porque o controle externo da atividade policial é historicamente débil.

Casos de alta periculosidade que obrigam os policiais a fazer uso da força letal de forma legítima misturam-se a graves erros de procedimento e execuções sumárias, sem que sejamos capazes de diferenciar de forma clara cada um destes episódios. Geralmente retratados como “desvios individuais de conduta”, as corporações policiais, o Ministério Público e o Judiciário ignoram que o comportamento policial não é uma extensão de sua personalidade ou de pré-disposições individuais, mas principalmente influenciado pelo contexto organizacional no qual este profissional está inserido.

Por lei, policiais não devem disparar armas de fogo contra pessoas, salvo se o fizerem em legítima defesa própria ou de terceiros contra perigo iminente de morte ou lesão grave. Policiais também não devem utilizar armas de fogo contra pessoa em fuga (suspeito ou condenado) que não represente ameaça grave ou iminente à vida ou integridade física de terceiros, que esteja desarmada ou, ainda que na posse de algum tipo de arma, não represente risco imediato, assim como não podem atirar contra um veículo ou motocicleta que desrespeite o bloqueio policial ou ordem de parada em via pública, a não ser que o ato represente um risco imediato de morte ou lesão grave aos agentes de segurança pública ou terceiros (Bueno *et al.*, 2020).

O uso da força não pode ser utilizado de forma arbitrária ou desnecessária à ameaça representada pela ação do delinquente. Para tentar definir os contornos destes limites, convencionou-se que o monopólio legítimo do uso da força deve seguir três regras básicas: 1) o respeito aos direitos das pessoas; 2) a observação de procedimentos legais; e 3) o estrito cumprimento do dever (Loche, 2010),

Chega-se à conclusão de que as bases legítimas do uso da força são definidas, entre outras, pelas seguintes situações: 1) a recusa em se render; 2) a agressão contra um policial; 3) a necessidade de impedir que terceiros sejam feridos; 4) durante o cometimento de um crime (Westley, 2003). É importante ressaltar que, mesmo nessas situações, cabe à polícia evitar ferir o infrator, dominando-o.

Enfim, uma extensa série de meios legais foi dada às organizações no mundo todo de modo a capacitá-los a cumprir deveres de aplicação da lei e de prestação de assistência em situações em que seja necessário. Esses meios estão relacionados, entre outros, ao uso da força e armas de fogo. Em especial, a autoridade legal para empregar a força, incluindo o uso letal de armas de fogo em situações em que se torna necessário e inevitável para os propósitos da aplicação da lei, cria uma situação na qual os encarregados da aplicação da lei e membros da comunidade encontram-se em lados opostos.

A princípio, os confrontos envolvem os encarregados da aplicação da lei e cidadãos individualmente. Na verdade, porém, têm a capacidade de influenciar a qualidade do relacionamento entre a organização de aplicação da lei e a comunidade como um todo. É óbvio que este relacionamento será ainda mais prejudicado no caso de uso da força ilegal, isto é, desnecessária e desproporcional.

Os encarregados da aplicação da lei têm que estar comprometidos com um alto padrão de disciplina e desempenho que reconheça tanto a importância como a delicadeza do trabalho a ser realizado. Procedimentos adequados de supervisão e revisão servem para



garantir a existência de um equilíbrio apropriado entre o poder discricionário exercido individualmente pelos encarregados da aplicação da lei e a necessária responsabilidade legal e política das organizações de aplicação da lei, como um todo.

Em seguida, indicaremos as normas internacionais e nacionais que limitam o uso da força policial.

#### **2.4. Normas internacionais que tratam do uso da força**

As principais normas internacionais que tratam do uso da força pelos agentes de aplicação da lei e fixam os princípios internacionais que orientam o uso da força e da arma de fogo estão expressos nos seguintes documentos: 1) o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei; 2) os Princípios Orientadores para Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei; 3) Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes; e 4) os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei.

Como os documentos foram aprovados durante a Assembleia das Nações Unidas, a vinculação dos Estados membros é automática e passam a compor as normativas internacionais de proteção aos direitos humanos (PINC, 2011).

Todavia, embora esses documentos estabeleçam princípios e diretrizes para limitar o uso da força pelos agentes que aplicam a lei, eles não apresentam uma definição clara sobre “força”. De forma geral, o foco desses instrumentos recai sobre o uso da força letal, por meio da possibilidade do uso de arma de fogo<sup>101</sup>.

##### **2.4.1.1. Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (CCEAL)<sup>102</sup>**

Foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua Resolução nº 34/169, de 17 de dezembro de 1979, na tentativa de estabelecer parâmetros para enfrentamento desse grave problema verificado em todas as polícias do mundo, procurando criar padrões para as práticas de aplicação da lei que estejam de acordo com as

---

<sup>101</sup> Compreende-se como força toda a intervenção compulsória sobre o indivíduo ou grupo de indivíduos, reduzindo ou eliminando a sua capacidade de auto-decisão.

<sup>102</sup> Disponível em

<[https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros\\_de\\_apoio/cao\\_direitos\\_humanos/direitos\\_humanos/trabalho\\_e\\_emprego/codConduta.htm](https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/cao_direitos_humanos/direitos_humanos/trabalho_e_emprego/codConduta.htm)>

disposições básicas dos direitos e liberdade humanos. Por meio da criação de uma estrutura que apresenta diretrizes de alta qualidade ética e legal, procura influenciar a atitude e o comportamento prático dos encarregados da aplicação da lei.

O código é composto por oito artigos fundamentais que definem as responsabilidades específicas dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei no que diz respeito às seguintes questões: serviço da comunidade; proteção dos direitos humanos; utilização da força; tratamento de informação confidencial; proibição da tortura e das penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; proteção da saúde dos reclusos; corrupção; e respeito da lei e do próprio Código.

Cada artigo é seguido de um comentário detalhado, que clarifica as implicações normativas do preceito, constituindo, na sua essência, o critério fundamental com base no qual a polícia — civil ou militar, uniformizada ou não — deverá ser julgada pela comunidade internacional.

No tocante à proteção dos direitos humanos, a Resolução reconhece que o mero conhecimento de tais direitos, por si só, não é suficiente para dar corpo à noção de manutenção e sustentação dos Direitos Humanos. A experiência do público e sua percepção da qualidade, com os direitos e liberdade básicos, é formulada nos contatos com os agentes do Estado, como os encarregados da aplicação da lei. É esta a razão pela qual o ensino de Direitos Humanos aos encarregados da aplicação da lei não pode ser visto separadamente de sua implementação e aplicação na realidade diária da aplicação da lei.

Sobre o comportamento individual do policial e o uso da força, dispõe que “Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento do seu dever” (art. 3º), significando dizer que o emprego da força por parte desses agentes deve ser excepcional e, embora admitido de acordo com as circunstâncias, deve-se empregar uma força razoável: de nenhuma maneira ela poderá ser utilizada de forma desproporcional em relação ao legítimo objetivo a ser atingido.

O emprego de armas de fogo é considerado uma medida extrema e se devem fazer todos os esforços no sentido de restringir seu uso, especialmente contra crianças. Armas de fogo só devem ser utilizadas quando um suspeito oferece resistência armada ou de algum outro modo põe em risco vidas alheias e medidas menos drásticas são insuficientes para dominá-lo. O artigo 5º do CCEAL estipula a absoluta proibição da tortura ou outro tratamento ou pena cruel, desumano ou degradante. Determina que nenhum encarregado da aplicação da lei pode invocar ordens superiores ou circunstâncias excepcionais como

justificativa para esses atos.

Ressalte-se também uma importante regra quase sempre desatendida: toda vez que uma arma de fogo for disparada, deve-se fazer imediatamente um relatório às autoridades competentes. Isto significa que o emprego da força por parte desses agentes deve ser excepcional e embora se admita, de acordo com as circunstâncias, poderem empregar uma força razoável, de nenhuma maneira ela poderá ser utilizada de forma desproporcional ao legítimo objetivo a ser atingido.

#### **2.4.1.2. Princípios Orientadores para Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**

Os “Princípios Orientadores para Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei” foram adotados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas na sua resolução 1989/61, de 24 de maio de 1989 em reforço ao código supra referido, que estabelece recomendação geral de que o código deve ser incorporado na legislação e práticas nacionais, definindo quem são os funcionários responsáveis pela aplicação da lei.

Nas questões específicas, trata da seleção, educação e formação dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei; remuneração e condições de trabalho; disciplina e supervisão e disposições especiais quanto a queixas formuladas por particulares contra os funcionários responsáveis pela aplicação da lei.

#### **2.4.1.3. Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (PBUFAF)<sup>103</sup>**

Estes princípios, por sua vez, foram adotados no XVIII Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de agosto a 7 de setembro de 1999. Apesar de não ser um tratado, o instrumento tem como objetivo proporcionar normas orientadoras aos Estados-membros na tarefa de assegurar e promover o papel adequado dos encarregados da aplicação da lei.

De acordo com essas disposições, os governos são encorajados a adotar e implementar as normas e regulamentos sobre o uso da força e armas de fogo contra as

---

<sup>103</sup> Os princípios foram aprovados um ano depois da aprovação do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei. Disponível em <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/principiosbasicos-armasfogo.pdf>. Último acesso em 04.09.2023.

pessoas pelos encarregados da aplicação da lei. Além disso, são encorajados a manter as questões de natureza ética associadas com o uso da força e de armas de fogo sob constante avaliação. Os Princípios estabelecem normas estritas para a utilização da força e de armas de fogo por parte da polícia, nomeadamente quanto às circunstâncias em que se pode recorrer a elas e formas de o fazer, procedimentos a seguir após essa utilização e responsabilidade decorrente do seu uso indevido.

O foco deste documento é o uso da força letal por policiais, que poderá ocorrer apenas nos casos de: 1) legítima defesa própria ou de terceiros contra ameaça de morte ou de ferimento grave; 2) para impedir a ocorrência de crime extremamente grave que ameaça a vida; ou 3) para prender (ou impedir fuga de) alguém que represente a ameaça de crimes graves e que resista a prisão. Nesses casos, o recurso à força letal deve ser medida extrema e só utilizada quando outros meios menos letais se mostram insuficientes.

Ou seja, os Princípios sublinham que apenas se pode recorrer à força quando estritamente necessário e unicamente na medida em que tal seja necessário para o desempenho de funções legítimas no domínio da aplicação da lei

Embora estabeleça importantes parâmetros para definição do uso da força, existem deficiências que necessitam ser apontadas. A primeira delas diz respeito à não distinção entre o uso da força e uso de armas de fogo. Os princípios utilizam os preceitos de “uso da força” e de “uso de arma de fogo” como se fossem equivalentes ou excludentes. Em nosso entender, o uso da arma de fogo pelos policiais deve ser compreendido como um dos níveis que compõem a escala de força que pode legitimamente ser empregada por eles

Ademais, o documento enfatiza a importância da existência de meios alternativos e anteriores ao nível letal, mas não discute o conceito de uso diferenciado da força, apenas o menciona pontualmente, ponto a que nos deteremos mais adiante. De toda sorte, no geral, este instrumento procura equilibrar o dever da polícia de garantir a ordem e a segurança pública e o seu dever de proteger os direitos à vida, à liberdade e à segurança da pessoa.

## **2.4.2. A regulação brasileira sobre o uso da força**

### **2.4.2.1. Código de Processo Penal brasileiro (Decreto-Lei N° 3.689, de 3 de outubro 1941)**

A legislação brasileira não estabelece parâmetros precisos para o uso da força policial. O Código de Processo Penal brasileiro (Decreto-Lei N° 3.689, de 3 de outubro 1941) <sup>104</sup> possui redação originária estatuinto nas disposições gerais aplicáveis a todas as

---

<sup>104</sup> BRASIL. *Decreto-lei n° 3689*, de 03 de outubro de 1941. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm) > Último acesso em 25 de setembro de 2023

formas de prisão:

Art. 284. Não será permitido o emprego de força, salvo a indispensável no caso de resistência ou de tentativa de fuga do preso.

Art. 292. Se houver, ainda que por parte de terceiros, resistência à prisão em flagrante ou à determinada por autoridade competente, o executor e as pessoas que o auxiliarem poderão usar dos meios necessários para defender-se ou para vencer a resistência, do que tudo se lavrará auto subscrito também por duas testemunhas. (BRASIL, 1941)

Trata-se de regras situadas dentro das formalidades exigidas ao ato de prender, que bem por isso se traduzem em garantias individuais que se não forem observadas podem invalidar o ato constrictivo (a prisão, não o processo), tornando a prisão ilegal pela inobservância da forma.

Os processualistas penais não se ocupam da análise mais aprofundada desses dispositivos. Para Nucci:

O emprego de força, para a realização da prisão, é exceção e jamais regra (art. 284, CPP). Utiliza-se a violência indispensável para conter eventual resistência ou tentativa de fuga. Note-se que se trata de causa garantidora de um dever legal, com reflexos no contexto penal, significando a possibilidade de, havendo lesões ou outro tipo de dano ao preso, alegue a autoridade policial o estrito cumprimento do dever legal. Não se autoriza, em hipótese alguma, a violência extrema, consistente na morte do procurado. Logo, se esta ocorrer, não há viabilidade em alegar o estrito cumprimento do dever legal. Eventualmente, resistindo ativamente o preso e investindo contra os policiais, podem estes alegar legítima defesa e, nessa hipótese, se houver necessidade, até matar o agressor. (Nucci, 2022, p. 355)

Capez menciona o uso da força ao analisar a necessidade da utilização das algemas no momento da prisão:

O Código de Processo Penal, em seu art. 284, embora não mencione a palavra “algema”, dispõe que “não será permitido o uso de força, salvo a indispensável no caso de resistência ou de tentativa de fuga do preso”, sinalizando com as hipóteses em que aquela poderá ser usada. Dessa maneira, só, excepcionalmente, quando realmente necessário o uso de força, é que a algema poderá ser utilizada, seja para impedir fuga, seja para conter os atos de violência perpetrados pela pessoa que está sendo presa. (Capez, 2023, p. 114)

No mesmo sentido, Brito também menciona o uso da força muito *en passant* ao tratar das formalidades quanto à execução da prisão:

Havendo resistência por parte da pessoa que se prende ou de terceiros, os executores da prisão e os que lhe auxiliam poderão usar dos meios necessários –

inclusive a força – para se defender ou para vencer a resistência (art. 284 do CPP). Caso isso seja necessário, será imprescindível a elaboração de um auto de resistência (art. 292 do CPP), subscrito por duas testemunhas, para que se apurem os eventuais crimes praticados (p. ex., resistência, desobediência, abuso de autoridade etc.). (Brito, 2019, p. 216)

Da literalidade das normas podemos destacar os seguintes requisitos:

- 1) O emprego da força só é admitido em situações excepcionais;
- 2) A excepcionalidade que a autoriza é a resistência ou a tentativa de fuga do preso;
- 3) Nesses casos o emprego da força deve ser indispensável<sup>105</sup> para vencer a resistência ou a tentativa de fuga;
- 4) O executor e as pessoas que o auxiliarem poderão usar moderadamente dos meios necessários<sup>106</sup> para se defender ou para vencer a resistência;
- 5) É obrigatório a lavratura de auto subscrito por duas testemunhas.

São, portanto, duas normas muito abertas que não dispuseram sobre graduação ou nível de eventual necessidade do emprego da força, mas que foram positivadas em período de baixa densidade de proteção a direitos fundamentais, estando sujeitas à interpretação e análise caso a caso, diante de situações concretas, numa iniciativa intencional ou não de impor limites a abusos em época marcada pela ascensão de Estados autoritários<sup>107</sup>.

Além desses dispositivos, o CPP ainda dispensa, desde a redação originária, outra regra-garantia regulatória do ato de imperium quando expressamente autoriza a entrada forçada em domicílio alheio na seguinte hipótese:

Art. 293. Se o executor do mandado verificar, com segurança, que o réu entrou ou se encontra em alguma casa, o morador será intimado a entregá-lo, à vista da ordem de prisão. Se não for obedecido imediatamente, o executor convocará duas testemunhas e, sendo dia, entrará à força na casa, arrombando as portas, se preciso; sendo noite, o executor, depois da intimação ao morador, se não for atendido, fará guardar todas as saídas, tornando a casa incomunicável, e, logo que amanheça, arrombará as portas e efetuará a prisão.

Parágrafo único. O morador que se recusar a entregar o réu oculto em sua casa será levado à presença da autoridade, para que se proceda contra ele como for de direito. (BRASIL, 1941, n/p)

O desrespeito a essa torna também torna ilegal o ato, porque a Constituição prevê proteção à inviolabilidade do domicílio (art. 5º, inciso XI).

<sup>105</sup> Substantivo masculino que significa o que é absolutamente preciso, necessário.

<sup>106</sup> Significa que deve existir uma razoável proporção entre a ação a ser empregada contra a resistência oferecida ao ato legal, permitindo-se, neste caso, ao executor da ordem ou seus auxiliares, usar dos meios disponíveis para, proporcionalmente, repita-se, vencer a resistência.

<sup>107</sup> Nosso CPP é de 1941, entrou em vigor durante a vigência da Constituição de 1937 e foi elaborado sob influência do Código Rocco, fascista, editado por Mussolini em 1930.

### 2.4.2.2. O Código de Processo Penal Militar – CPPM<sup>108</sup>

Instituído através do Decreto-lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969, pela segunda junta militar que presidiu o Brasil de 31 de agosto até 30 de outubro daquele ano, o CPPM, ainda que embrionariamente, preocupou-se com a necessidade de delimitar os níveis da força a serem empregados no ato de prender. Assim dispôs:

Art. 234. O emprego de força só é permitido quando indispensável, no caso de desobediência, resistência ou tentativa de fuga. Se houver resistência da parte de terceiros, poderão ser usados os meios necessários para vencê-la ou para defesa do executor e auxiliares seus, inclusive a prisão do ofensor. De tudo se lavrará auto subscrito pelo executor e por duas testemunhas.

Emprêgo de algemas

§ 1º O emprêgo de algemas deve ser evitado, desde que não haja perigo de fuga ou de agressão da parte do prêso, e de modo algum será permitido, nos presos a que se refere o art. 242.

Uso de armas

§ 2º O recurso ao uso de armas só se justifica quando absolutamente necessário para vencer a resistência ou proteger a incolumidade do executor da prisão ou a de auxiliar seu.

Tal qual o CPP, o CPPM permitiu o emprego da força no ato da prisão apenas quando indispensável, no caso de desobediência (novidade se compararmos ao CPP), resistência ou tentativa de fuga. Não há uma definição clara a respeito do que seria o emprego da força quando indispensável, tratando-se (também) de uma norma muito aberta ao cometimento de abusos, deixando margem à legitimação do excesso ou do arbítrio. Contudo, os dois parágrafos do art. 234 do CPPM autorizam dizer da preocupação do legislador militar em prever níveis para utilização da força quando ditou regras relativas ao emprego de algemas e ao uso de armas.

Pelo CPPM, o recurso ao uso de armas de fogo só se justifica quando absolutamente necessário para vencer resistência (à prisão) ou para proteção da incolumidade física do agente. Em geral as justificativas apresentadas cotidianamente pelos agentes públicos para o uso de armas repousam nas causas de excludentes de ilicitude previstas no Código Penal, art. 23<sup>109</sup>, que diz: “não há crime quando o agente pratica o fato: I - em estado de necessidade; II - em legítima defesa; III - em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito”.

<sup>108</sup> BRASIL. *Decreto-Lei n.º 1.002*, de 21 de outubro de 1969. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del1002.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1002.htm) acesso em 25 set 2023

<sup>109</sup> BRASIL. *Decreto-Lei n.º 2848*, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm) acesso em 25 set 2023

Evidentemente que os conceitos das excludentes do estado de necessidade<sup>110</sup>, estrito cumprimento de dever legal ou exercício regular de direito não se prestam a justificar a absoluta necessidade de vencer resistência oferecida à prisão. Por isso, via de regra, cotidianamente é mais comum procurar-se justificar e/ou legitimar os abusos na excludente da legítima defesa<sup>111</sup>, em que estão previstos requisitos do uso moderado e dos meios necessários à legítima defesa própria ou de terceiros.

De fato, no Brasil, o uso da força letal pelos agentes de segurança só pode ser feito nos estritos contornos da legítima defesa do artigo 25 do Código Penal (Brasil, 1940, n/p). A morte provocada fora desta excludente de ilicitude resulta na necessária responsabilização penal do autor do homicídio.

Como leciona Rogério Greco:

Os policiais somente estão autorizados a efetuar disparos com arma de fogo quando estiverem agindo numa situação de legítima defesa, seja ela própria ou mesmo de terceiros. No entanto, nem toda situação de legítima defesa permitirá o uso de arma de fogo. Nesse sentido, a Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010, determina, no tópico 3, verbis: “3. Os agentes de segurança pública não devem disparar arma de fogo contra pessoas, exceto em caso de legítima defesa própria ou de terceiro contra perigo iminente de morte ou lesão grave”. Assim, por exemplo, se alguém estiver praticando um crime de furto e for surpreendido por um policial, não poderá este último, com a finalidade de evitar a consumação da mencionada infração penal, efetuar disparo em direção ao agente, mesmo que com finalidade de, tão somente, intimidá-lo. O uso da arma de fogo, de acordo com a determinação interministerial, somente será permitido nas hipóteses relativas à legítima defesa e, ressalte-se, desde que essa ação de defesa seja necessária para preservar a vida ou a integridade física do policial ou de terceira pessoa. Nas demais hipóteses, em que também seria legítimo o raciocínio correspondente à legítima defesa, como no caso acima referido está proibido o uso de arma de fogo. Ao contrário, quando a vida ou integridade física do policial, ou de terceira pessoa, estiver em perigo, legitimada estará a utilização da arma de fogo, como no exemplo daquele que surpreende os agentes durante uma ação criminosa de roubo a banco e efetua disparos em direção à guarnição policial. Nesse caso, o uso da arma de fogo pela polícia está legitimado, devendo, no entanto, atender a todos os requisitos objetivos e subjetivos já analisados (Greco, 2020, p.169).

Em que pese a doutrina referir-se à objetividade dos requisitos da legítima defesa, não se pode ignorar que tais requisitos devem ser aferidos a partir das valorações subjetivas do agente e diante do comportamento do agressor, tais como estado de ânimo, porte físico, nível de instrução, os hábitos e modos de vida dos envolvidos<sup>112</sup>.

Uma particularidade a respeito da atuação policial é a de que, não raro, o agente de

<sup>110</sup> Estando em estado de necessidade, “*quem pratica o fato para salvar de perigo atual, que não provocou por sua vontade, nem podia de outro modo evitar, direito próprio ou alheio, cujo sacrifício, nas circunstâncias, não era razoável exigir-se*”

<sup>111</sup> O art. 25 do CP assim dispõe: “*Entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem*”. Parágrafo único: “*Observados os requisitos previstos no caput deste artigo, considera-se também em legítima defesa o agente de segurança pública que repele agressão ou risco de agressão a vítima mantida refém durante a prática de crimes*”.

<sup>112</sup> CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de direito penal: parte geral (arts. 1º a 120)*. 8ª edição. Salvador: Jus Podivm, 2020, p. 336.



segurança pública repele a injusta agressão identificada pelas suas atividades de policiamento (ostensivo ou investigativo), o que o impele a agir mediante técnicas e táticas voltadas à preparação prévia para embates, as quais buscam controlar distúrbios e desestimular o confronto armado. Daí o desenvolvimento de toda a doutrina e normas infralegais sobre técnicas de policiamento, patrulhamento acompanhado, negociação, exibição de poderio bélico voltado a inibição de resistência, postura tática, disparos de alertas, técnicas de imobilização e de abordagem, uso de linguagem própria, uso progressivo da força etc, tudo orientado à resolução dos conflitos e desempenho da atividade policial menos danosa possível, que lança mão ao uso da força letal somente depois de esgotados todos os outros recursos.

### **2.3.2.3. A Portaria Interministerial nº 4.226/2010, de 31 de dezembro de 2010, que estabelece Diretrizes sobre o Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública**

Firmada entre o Ministério da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos, a portaria que estabelece as Diretrizes sobre o Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública (BRASIL, 2010)<sup>113</sup>. A portaria, baseada em instrumentos internacionais de direitos humanos, tem caráter obrigatório para o Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Departamento Penitenciário Nacional e Força Nacional de Segurança Pública. Em relação aos outros entes federados, ela prevê que a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Ministério da Justiça estabelecerão mecanismos para estimular e monitorar iniciativas que visem à implantação de ações para efetivação das diretrizes tratadas, respeitadas as competências constitucionais.

Deste modo, compete às Secretarias Estaduais de Segurança Pública editar atos normativos disciplinando o uso da força por seus agentes, bem como criar comissões internas de controle e acompanhamento da letalidade com o objetivo de monitorar o uso da força pelos seus agentes. A observância das diretrizes pelos entes federados é critério que será considerado para o repasse de recursos pelo governo federal, porque, de fato, protocolos de atuação funcional são fundamentais para impelir os agentes estatais a uma padronização profissional voltada à busca por objetivos planejados e organizados pela instituição a que pertençam. Regulamentações procedimentais desta espécie repelem ações isoladas, individuais e improdutivas junto aos serviços públicos estatais.

---

<sup>113</sup>BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010 Estabelece Diretrizes sobre o Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 27-28. 2011-01-03. Disponível em [https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/3871/2/PRI\\_GM\\_2010\\_4226.html](https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/3871/2/PRI_GM_2010_4226.html). Último acesso em 04.09.2023.

A portaria trata basicamente de dois níveis de uso da força: 1) nível máximo, com utilização de arma de fogo; e 2) nível anterior, recomendado, que prevê a utilização de meios menos letais. O ato administrativo não considera outros níveis iniciais do uso da força, como, por exemplo, presença uniformizada, verbalização e técnicas defensivas desarmadas, que são defendidas em trabalho de pesquisa realizado pelo Instituto Sou da Paz<sup>114</sup> o que denota um tratamento mais privilegiado dos níveis extremos.

O documento também prevê que agentes de segurança pública "não deverão disparar armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de terceiro contra perigo iminente de morte ou lesão grave". Isso, por si, não contribui para instruir sobre o uso da força, porque o que se verifica na prática é que nos cursos de formação os militares não são orientados sobre a noção exata e científica do que seja a excludente de antijuridicidade da legítima defesa. Também fica proibido "o uso de arma de fogo contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que, mesmo na posse de alguma arma, não represente risco imediato de morte ou de lesão grave aos agentes de segurança pública ou terceiros" (Brasil, 2010, n/p).

Atirar contra um veículo que tenta escapar de uma barreira policial também é considerado ilegítimo, a não ser que o desrespeito ao bloqueio "represente risco imediato de morte ou lesão grave aos agentes de segurança pública ou terceiros". Os chamados "disparos de advertência" não são considerados prática aceitável, segundo a portaria, devido à "imprevisibilidade de seus efeitos" (Brasil, 2010, n/p). Finalmente a portaria determina que todo agente de segurança pública deverá portar, no mínimo, dois instrumentos de menor potencial ofensivo e caso haja lesão ou morte devido ao uso da força, o agente de segurança deverá preencher um relatório individual.

A existência dessa portaria é um avanço inegável no sentido de disciplinar o uso da arma de fogo e de instrumentos menos letais pela polícia do Brasil. O próximo passo, contudo, seria procurar disciplinar também os níveis iniciais de força, mais coerente e recorrente na atividade cotidiana dos policiais.

Na verdade, esse tipo de regulamentação normativa se insere nas chamadas regras de engajamento, dirigidas ao controle de situações de ameaça à ordem pública, que delimitam fatores como situações, proporcionalidade, modo, intensidade e quantidade de

---

<sup>114</sup> Regulações sobre o uso da força pelas polícias militares dos estados de São Paulo e Pernambuco. Disponível: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/pspvolume2/4-regulacoes-sobre-o-uso-da-forca-pelas-policias-militares-do-estados-de-sp-e-pe-2.pdf> Último acesso em 09 set. 2023.

força a empregar nas operações de policiamento.

Regras de engajamento são internacionalmente conhecidas pelo acrônimo ROE (Rules of Engagement), constante do “Glossário das Forças Armadas brasileiras” (MD35-G-01) com a seguinte definição:

REGRAS DE ENGAJAMENTO – Caracteriza-se por uma série de instruções pré-definidas que orientam o emprego das unidades que se encontram na área de operações, consentindo ou limitando determinados tipos de comportamento, em particular o uso da força, a fim de permitir atingir os objetivos políticos e militares estabelecidos pelas autoridades responsáveis. (Brasil, 2015, p. 238)

Essas regras dizem respeito à preparação e à forma de condução tática dos combates e engajamentos, descrevendo ações individuais e coletivas, incluindo as ações defensivas e de pronta resposta” (FERREIRA, 2020, p. 150), cujo exemplo mais conhecido é o método Girardi de Tiro Defensivo na Preservação da Vida, publicado no Manual de Tiro Defensivo – M-19-PM<sup>115</sup>, relacionado ao uso das armas de fogo, criado pela Polícia Militar de São Paulo e que busca preparar o agente estatal para oferecer uma resposta racional, mesmo em situações de perigo e alta tensão, de modo a agir para proteger a sua vida e de terceiros, preservar a integridade da instituição policial e manter a coerência com as normas da ordem social.

Embora mais comumente feita pelas próprias agências policiais, há uma tendência pela edição de novas normas regulamentadoras da atuação policial por outras instituições, o que abre o espaço para a atuação do Poder Judiciário e para a próxima sessão deste trabalho.

#### **2.4.3.4. A Lei 13.060, de 22 de dezembro de 2014, que disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional**<sup>116</sup>

Esta lei disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional servindo de parâmetro para análise da (des)proporcionalidade da reação policial frente uma atuação de policiamento, principalmente quando alegada a legítima defesa, porque além de repetir as diretrizes

<sup>115</sup> SÃO PAULO. *Manual do Tiro Defensivo na Preservação da Vida*. Publicado anexo ao Bol G PM 099, de 27MAI13.

Disponível em <https://pt.scribd.com/document/309412324/M-19-PM-Manual-de-Tiro-2-ED-Metodo-Giraldi#> Último acesso em 01.09.2023.

<sup>116</sup> BRASIL. *Lei 13.060*, de 22 de dezembro de 2014. Disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional. DOU de 23.12.2014.

Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/113060.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113060.htm) Último acesso em 01.09.2023.

supra mencionadas acrescentou a ilegalidade de usar arma de fogo “ contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, exceto quando o ato represente risco de morte ou lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros”.

A lei dispõe sobre 1) A priorização à utilização dos instrumentos de menor potencial ofensivo, projetados especificamente para, com baixa probabilidade de causar mortes ou lesões permanentes, conter, debilitar ou incapacitar temporariamente pessoas desde que o seu uso não coloque em risco a integridade física ou psíquica dos policiais; 2) a inclusão de conteúdo programático nos cursos de formação e capacitação dos agentes de segurança pública que habilite ao uso dos instrumentos não letais; e 3) o dever de assegurar a imediata prestação de assistência e socorro médico aos feridos, bem como a comunicação do ocorrido à família ou à pessoa por eles indicada.

Nada obstante, diariamente publicam-se notícias que deixam evidenciado que muito ainda precisa ser feito para alcançar os resultados que o legislador procurou fixar na norma<sup>117</sup>.

#### **2.4.3.5. A Lei 13.675, de 11 de junho de 2018<sup>118</sup>, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); e dá outras providências**

É a lei que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Brasil, 2018), estabelecendo como princípio o uso comedido e proporcional da força (art. 4º, IX) e como diretriz o fortalecimento das ações de prevenção e resolução pacífica de conflitos, priorizando políticas de redução da letalidade violenta, com ênfase para os grupos vulneráveis (art. 5º, III).

<sup>117</sup> A propósito: *Dez militares são presos após ação do Exército que fuzilou carro de família no Rio com mais de 80 tiros* (Disponível em <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/04/08/dez-militares-sao-presos-apos-acao-do-exercito-que-fuzilou-carro-de-familia-no-rio-com-80-tiros.ghtml> Último acesso em 01.09.2023). Do mesmo modo *Vídeo: PM atira em veículo de motorista com CNH suspensa que tentou furar bloqueio no Anel* (Disponível em

<https://www.itatiaia.com.br/editorias/cidades/2022/08/10/pm-atira-em-veiculo-de-motorista-com-cnh-suspensa-que-tentou-furar-bloqueio-no-anel> Último acesso em 01.09.2023). Há muitas outras notícias bastando utilizar o critério de pesquisa “*Militares atiram contra carro que fura bloqueio*” no Google.

<sup>118</sup> BRASIL. *Lei 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. DOU de 12.6.2018.

Disponível: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm) acesso em 25 set 2023

## **2.5. Política e estrutura institucional para o adequado uso da força**

A política institucional das organizações policiais (decisões políticas que informam medidas administrativas) têm impacto direto sobre o adequado uso da força por seus agentes. A existência de uma política institucional sobre o uso da força pressupõe que as esferas diretivas da instituição policial possuam clareza sobre seu posicionamento a respeito do tema e que esse posicionamento esteja expresso de forma sistêmica e integrada nos processos de seleção de pessoal, de formação e treinamento, de definição de procedimentos operacionais, de programas de apoio ao trabalho policial, de reconhecimento e valorização profissional, de mecanismos de controle e supervisão das atividades dos agentes. A associação desses diferentes elementos fornece ao agente de segurança pública suporte para aplicar adequadamente a força nas diferentes situações vividas em seu cotidiano.

As decisões sobre quanto e como investir em cada uma dessas estruturas são tomadas de acordo com avaliações acerca do propósito e função dessas instituições. Não há regras fixas sobre procedimentos necessários para a regulamentação do uso da força, havendo modelos diversos que refletem concepções diversas sobre o tema pelos comandos gerais das Polícias Militares nos diversos Estados.

A política institucional de uma corporação policial pode ser expressa de duas maneiras idealmente conjugadas, mas que, na prática, são muitas vezes distintas. O primeiro modo é por meio dos discursos públicos proferidos pelas autoridades, ou seja, pela afirmação de determinados valores nas esferas públicas pelos chefes de polícia, pelo Secretário de Segurança Pública e pelo Governador. A segunda forma de expressão da política institucional é verificada pelas ações práticas que incidem sobre os agentes policiais, tais como os programas de formação e treinamento, critérios de premiação, supervisão e punição por supervisores, etc.

O âmbito dos pronunciamentos dos discursos oficiais das corporações policiais sobre o uso da força não será alvo de nossa análise. Embora consideremos que essas manifestações possuam importante significação para os membros da corporação e para o conjunto da sociedade, a atenção da pesquisa estará concentrada na análise das normativas, das ações e dos organismos internos da Polícia Militar, estruturas institucionais por meio das quais se torna concreta a política institucional de regulamentação do uso da força.

A elaboração de uma política adequada de controle do uso da força começa pela definição de critérios para seleção dos profissionais que integrarão a carreira. Os critérios valorizados nas etapas de seleção têm ligação direta com o perfil dos profissionais que atuarão como agentes de segurança. Uma política que tenha como foco um maior controle do uso da força deve procurar selecionar pessoas com habilidade para resolução pacífica de conflitos, com equilíbrio emocional e capacidade de diálogo, por exemplo.

A formação dos policiais que ingressam na carreira também deve refletir o atendimento da instituição sobre o uso da força. Isso significa que o currículo cumprido pelos alunos das Escolas de Formação deve abranger os diferentes níveis de força que o policial pode vir a empregar em suas atividades, bem como temas como Diversidade, Direitos Humanos, Mediação de Conflitos, entre outros. Além disso, a metodologia utilizada deve permitir que o policial reflita sobre sua atuação e se sinta seguro sobre a utilização dos diferentes níveis de força e, sobretudo, seja capaz de escolher o nível a ser utilizado nas diversas situações do seu dia-a-dia, sempre priorizando o emprego do nível mais brando possível que a situação vivida permitir aplicar.

De modo a fornecer maior apoio ao emprego dos equipamentos e à aplicação das técnicas aprendidas durante o processo de formação, os policiais necessitam de programas de treinamento continuado. Além de melhorarem as técnicas dos agentes policiais, as ações de treinamento criam oportunidade para discussão e questionamento das instruções recebidas para troca de experiências entre policiais de diferentes níveis hierárquicos e para o aprendizado a partir dos exemplos concretos vividos pelos colegas.

A definição de procedimentos (ou “procedimentalização”) das operações efetuadas pelos policiais deve estar de acordo com a política institucional sobre o uso da força. Afinal, por meio da procedimentalização operacional os profissionais adquirem clareza sobre atuação esperada e recebem orientações práticas a serem seguidas nas diferentes situações com as quais se deparam em suas rotinas de trabalho. Essas informações contribuem para que os policiais tomem decisões mais coerentes com a política institucional da corporação e apliquem mais adequadamente os diferentes níveis de força.

O papel da política institucional para a prevenção de eventuais excessos no uso da força por agentes policiais é claro. Políticas muito genéricas ou obscuras podem favorecer a hesitação do policial na escolha do uso necessário e apropriado da força, contribuindo para o aumento das situações nas quais o policial avalia indevidamente o nível de força a ser empregado. A maneira mais lógica de evitar infrações é, portanto, fornecer aos policiais direções claras e mais positivas sobre o que é esperado deles.

A política institucional de uso da força pela polícia necessita estar identificada também com os critérios de premiação, reconhecimento ou punição de seus profissionais. Atualmente, por exemplo, as premiações estão mais vinculadas a captura de criminosos perigosos do que a prevenção de crimes, o que faz com que o policial em busca de reconhecimento foque sua atenção apenas nas ocorrências criminais em andamento e não nas situações que não possam ser descritas como infração penal.

Finalmente, o controle sobre atividade policial também precisa ser pensado sob a visão de quem informa a política institucional sobre o uso da força. Esse controle<sup>119</sup> pode ter caráter positivo e preventivo, calcado em profissionalização e treinamento, como caráter repressivo, voltado à investigação e punição das práticas contrárias às diretrizes institucionais sobre o uso da força que devem ser investigadas. Além disso, como aponta Goldstein (2003), é preciso que o controle da atividade policial seja entendido de forma mais ampla, a fim de que haja compartilhamento da responsabilidade pelo erro entre o policial, seu comando e a própria instituição.

A punição de infrações deve ter o objetivo de responsabilizar o policial envolvido na ocorrência violenta, devendo, sobretudo, ter um fim de prevenir a ocorrência de casos semelhantes. Por essa razão, devem ser criadas estratégias para identificar e modificar fatores organizacionais, políticos e institucionais que contribuem para a violência policial (letal e não letal), apontando também a responsabilidade dos gestores sobre esse tipo de violência. É preciso criar, em toda instituição, um senso de responsabilidade para prevenção de infrações (Goldstein, 2003).

Todas essas iniciativas institucionais sobre o uso da força pelos agentes policiais devem estar alinhadas com uma escala ou com um modelo de uso da força que oriente as ações dos agentes de segurança em suas atividades cotidianas. Qual, então, seria o nível ideal de utilização da força para garantir a integridade física, reduzir o número de letalidade nas operações e ações da polícia e amenizar o impacto de letalidade na sociedade referente às operações realizadas pontualmente pela Polícia Militar?

## **2.6. Modelos de escala de uso da força: os níveis de urso da força**

As autoridades encarregadas da aplicação da lei não exercem uma profissão que utiliza soluções padronizadas para problemas-padrão ocorridos em intervalos regulares.

---

<sup>119</sup> Para discussão sobre controle e profissionalização ver: MESQUITA NETO, Paulo. *Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle*. In PANDOLFI, Dulce et al. Cidadania, justiça e violência. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

Sua atuação exige muito mais a arte de compreender o espírito e a forma da lei, bem como as circunstâncias únicas de um problema particular a ser resolvido. Espera-se, então, que os encarregados da aplicação da lei tenham a capacidade de distinguir entre inúmeras tonalidades de cinza presentes em múltiplas situações em vez de apenas fazer a distinção entre preto e branco, certo ou errado.

As palavras chaves na aplicação da lei serão negociação, mediação, persuasão, resolução de conflitos. Comunicação é o caminho preferível para se alcançar os objetivos de uma aplicação legítima da lei. Contudo, os objetivos da legítima aplicação da lei não podem sempre ser atingidos pelos meios da comunicação, permanecendo basicamente duas escolhas: ou a situação é deixada como está, e o objetivo da aplicação não será atingido, ou os encarregados da aplicação da lei decidem usar a força para alcançar o objetivo.

Os países outorgaram a suas organizações de aplicação da lei a autoridade para usarem a força, se necessário, para servirem aos propósitos legais da aplicação da lei. Os países não apenas autorizaram seus encarregados da aplicação da lei a usar a força, mas alguns chegaram a obrigar os encarregados a usá-la. Isso significa que, de acordo com a legislação nacional, os encarregados da aplicação da lei têm o dever de usar a força se, em dada situação, o objetivo não puder ser alcançado de outro modo. Apenas em situações nas quais o uso da força seria considerado inapropriado de acordo com as circunstâncias, isto é, dada a importância do objetivo a ser alcançado e a quantidade de força requerida para realmente atingi-lo, a força não deveria ser usada.

Os Estados não negam a sua responsabilidade na proteção do direito à vida, liberdade e segurança pessoal quando outorgam aos seus encarregados da aplicação da lei a autoridade legal para o uso da força e arma de fogo. A autoridade legal está inserida na legislação nacional, que claramente define as circunstâncias sob as quais a força pode ser empregada, assim como os meios que podem ser empregados em uma situação particular. Uma confirmação maior do reconhecimento pelos Estados da sua responsabilidade pode ser encontrada nas normas e práticas existentes relativas ao recrutamento, seleção, formação e treinamento dos encarregados da aplicação da lei.

A qualidade da aplicação da lei é amplamente dominada pela qualidade dos recursos humanos disponíveis. Quão boas são as habilidades de comunicação de um indivíduo encarregado da aplicação da lei? Quais são as atitudes e comportamento básicos dos encarregados da aplicação da lei em situações de conflito ou violência em potencial? Quão bem treinados no uso controlado de força e armas de fogo estão os encarregados da



aplicação da lei? Quais são as alternativas ao uso da força que o encarregado reconhece em uma situação particular? São principalmente as respostas a estas perguntas que decidirão o resultado de uma situação de conflito entre um encarregado pela aplicação da lei e um cidadão. No melhor dos casos, uma boa estrutura jurídica pode proporcionar uma orientação, mas nunca oferece *a priori* uma solução implementável para um conflito.

Boas ferramentas podem ser consideradas como responsáveis por metade do trabalho feito. Será, no entanto, a habilidade do artesão que influenciará decisivamente na beleza e qualidade do produto final.

Os modelos de uso da força apresentam-se como parâmetros mais concretos pelos quais um policial pode fazer e justificar suas escolhas sobre o nível de força a ser empregado. Policiais e cidadãos estão mais seguros quando existem definições claras sobre a força que as polícias podem empregar para lidar com cada tipo de atitude do indivíduo abordado.

Para Terrence Dwyer (2011), os policiais merecem ser protegidos em suas atribuições profissionais, o que significa não somente acesso a equipamentos de proteção e armas adequadas, mas também disponibilidade de sistemas de treinamento e contínua avaliação sobre as práticas adotadas. Definição de procedimentos, estudo e treinamento são as ferramentas mais importantes para proteger os próprios policiais de tomarem decisões equivocadas e, conseqüentemente, virem a responder por elas, dentro ou fora das corporações.

O emprego de modelos de uso da força constitui importante baliza para a definição do comportamento policial, oferecendo bases sólidas sobre as quais o policial pode tomar decisões que de outra maneira poderiam converter-se em uso indevido da força, protegendo os cidadãos de arbitrariedades decorrentes da falta de orientação e treinamento. Todavia, para que esse instrumental possa ser melhorado, é necessário estimular as habilidades dos policiais a realizarem uma correta leitura de cada situação, bem como treinar as competências técnicas requeridas para a correta aplicação dos procedimentos que compõem cada um dos níveis de força.

A capacitação dos policiais para o adequado uso da força em cada situação somente é possível se as corporações militares estiverem preparadas institucionalmente a:

- 1) observar diretrizes internas e normas externas e internas sobre o uso da força;
- 2) existir programas de formação e treinamento sobre técnicas e equipamentos;
- e 3) padronizar os procedimentos;
- 4) fortalecer os mecanismos de suporte e controle do trabalho policial.

O Instituto Sou da Paz<sup>120</sup>, a partir da análise de diversos modelos, construiu uma escala própria composta pelos seguintes níveis, explanados nos tópicos 2.5.1. a 2.5.5.

### **2.6.1. Presença do policial uniformizado nas ruas**

Trata-se de um nível de uso da força no qual não há qualquer contato físico entre o agente policial e o cidadão abordado, mas apenas a demonstração ostensiva de autoridade representada pela presença de um policial fardado, armado, equipado e em postura e atitude diligentes. Trata-se, ao menos potencialmente, de um primeiro nível de uso da força, uma vez que a presença policial geralmente inibe o cometimento de infração ou de delito naquele local. Esse nível de uso da força se materializa pela patrulha, com viaturas ou a pé, e pode ocorrer também pela presença policial nas bases fixas ou móveis.

### **2.6.2. Verbalização/comunicação policial**

As formas de comunicação entre o policial e o cidadão configuram-se como um nível de uso da força, ainda que também não exista nesse momento qualquer contato físico direto entre eles. O contato entre o policial e o indivíduo abordado se caracteriza mais comumente pela comunicação verbal (expressões de solicitações ou ordens dadas pelo policial), mas também inclui outras formas de comunicação com orientações por gestos e sinais. Nesse contato, o policial deve escolher a postura, o tom e o vocabulário adequado para que se faça compreender e ser obedecido.

Para tanto, o policial deve utilizar de sua comunicação oral (fala e comandos) com a entonação apropriada, empregando termos adequados e que sejam facilmente compreendidos pelo abordado. As variações da postura e do tom de voz do policial dependem da atitude da pessoa abordada. Em situações de risco, é necessário o emprego de frases curtas e firmes. Contudo, não são justificáveis a utilização de formas de amedrontamento, preconceito, discriminação ou ofensas. A comunicação verbal deve ser empregada em todos os níveis de uso de força subsequente. O treinamento continuado e as expectativas vivenciadas proporcionam melhoria na habilidade de verbalização.

---

<sup>120</sup> Instituto Sou da Paz. *Posicionamento sobre o uso da força policial*. São Paulo, 2013. Disponível em: [https://soudapaz.org/wp-content/uploads/2019/12/posicionamento\\_sobre\\_uso\\_da\\_for\\_a\\_pelas\\_policias.pdf](https://soudapaz.org/wp-content/uploads/2019/12/posicionamento_sobre_uso_da_for_a_pelas_policias.pdf) acesso em 23 de setembro de 2023

### **2.6.3. Táticas defensivas desarmadas**

Também conhecida como técnicas de mãos livres, trata-se de um nível de uso da força em que já existe um contato físico direto entre o policial e o abordado, porém sem que haja ainda o uso de qualquer tipo de armamento. Destacando-se aqui o emprego de técnicas de defesa pessoal aplicadas ao abordado resistente para fazer com que ele obedeça às ordens dadas e o emprego das técnicas de artes marciais com maior potencial de submissão para fazer com que o abordado agressivo seja controlado sem o emprego de instrumentos. O emprego das técnicas desarmadas deve objetivar a imobilização e a condução do abordado, evitando, sempre que possível, ocorrência de lesões.

### **2.6.4. O uso de armas menos letais**

Também denominados instrumentos de menor potencial ofensivo — IMPO<sup>121</sup>, correspondem ao emprego de armamentos para controlar o abordado, visando a sua imobilização e condução, evitando, sempre que possível, que resulte em lesões. Neste nível de força, o contato físico entre o agente de segurança e o abordado já é intermediado por armas, embora estas possuem menor capacidade letal (em comparação com armas de fogo), tais como cassetete, bastão tonfa, gás/agentes químicos, algemas, elastômero (munições de borracha), “tasers” (pistolas de impulso elétrico).

### **2.6.5. Uso da força letal**

No contato direto e armado entre o policial e o abordado aquele possui duas opções. A primeira é posicionar-se adotando uma postura com a sua arma: postura capaz de dissuadir o abordado sem, contudo, disparar o artefato.

A segunda opção é fazer o disparo da arma de fogo apenas em situações extremas que envolvam risco iminente de morte ou lesões graves para o agente de segurança pública ou para terceiros; este disparo é realizado unicamente com objetivo imediato de fazer cessar ameaça, ciente de que a lei pune os excessos. Constituindo-se no último recurso, o uso da força letal só pode ser justificado em circunstâncias inevitáveis, quando o disparo letal se apresenta como única opção possível.

---

<sup>121</sup> Terminologia adotada pela Portaria Interministerial nº 4.226/2010 (Brasil, 2010).

### **CAPÍTULO 3. O ENFRENTAMENTO E A REGULAÇÃO DA ATUAÇÃO POLICIAL PELOS TRIBUNAIS SUPERIORES**

O contexto da violência e letalidade policial é dramático em nosso país e nos obriga a questionar a polícia: seu papel, modo de funcionamento, formação de seus quadros e as formas de controle social escolhido e adotados para fiscalizar, supervisionar, escutar e responsabilizar seus membros. Isso tudo é importante, mas não é suficiente sem que as instituições competentes ajam reativamente contra ações policiais que se desviam da legalidade.

A história brasileira é marcada pela letalidade policial. Grande parte deste fenômeno ocorre em função da absoluta lentidão, omissão e conivência de um sistema de justiça moroso, complacente e descompromissado com a garantia dos direitos humanos de populações marginalizadas: um sistema de justiça que promove a impunidade. A elevada taxa de letalidade policial se apresenta como uma situação de permanente violação de direitos fundamentais, um verdadeiro estado de coisas inconstitucional em torno da vida em coletividade em face das respostas que não são dadas pela justiça criminal ou demoram muito a chegar.

O sistema de justiça tem um papel decisivo no enfrentamento deste problema, uma vez que não é possível resistir e enfrentar as chagas da escravidão, do autoritarismo, do fascismo, sem que as agências do sistema de justiça cumpram o seu papel, diferenciando-se da polícia e interrompendo os fluxos históricos que teimam em imunizar a polícia que mata (Ferreira, 2019).

Seria, então, possível transformar radicalmente o modo de gestão da conflitividade social, mas ainda permanecer esse sistema, resguardado e renovado dentro da ordem democrática vigente? Haverá outros mecanismos de proteção aos direitos humanos aptos a enfrentar a subcultura institucional autoritária arraigada em nossas instituições de justiça criminal?

#### **3.1. O (des)controle das agências de controle: o fluxo do processamento da macropolítica do extermínio racial no sistema de justiça**

As fronteiras entre o legal e o ilegal são instáveis e os abusos policiais são cometidos, na maioria das vezes, impunemente, pois não só a polícia é temida, como o sistema judiciário não atua como o esperado. A combinação de uma polícia violenta com

um sistema de justiça problemático (e até mesmo deslegitimado) contribui para a proliferação da violência.

O controle externo da atividade policial deve ser exercido pelo Ministério Público, mas, em se tratando de letalidade policial, não o é. O Poder Judiciário, por sua vez, não deve ficar impassível diante dos fatos. Contudo, a grande maioria dos juízes “lava as mãos”: a pretexto de não ser problema seu, não se movimenta, salvo raríssimas exceções. Isto quando não aderem ao discurso de anuir com a matança.

Existem inúmeros trabalhos que abordam a maneira como o Estado dá aval ou é responsável pelas mortes praticadas pelas forças policiais e contribui, mesmo que de forma implícita, para pensar sobre o racismo institucional. Nesses estudos, é possível reconstruir a maneira pela qual se estabelece, com participação ativa do Ministério Público e do Poder Judiciário, uma macropolítica estatal de extermínio, ainda que, por vezes, não se chegue a essa conclusão nesses termos (Soares; Possas; Raupp, 2019).

Misse *et al* (2013), por exemplo, têm por objetivo tecer uma descrição rica do que acontece “quando a polícia mata”. Assim, reconstroem o fluxo de processamento dos “autos de resistência” no sistema de justiça — desde a investigação pela polícia civil, passagem pelo Ministério Público estadual e a eventual judicialização do caso no Tribunal do Júri — procedimentos de investigação simplificados, assinados por duas testemunhas, em que se presume que a morte produzida por um agente policial ocorreu de forma legal, isto é, por excludentes de ilicitude penal.

A partir da análise nos inquéritos policiais cariocas sobre mortes praticadas por policiais — cuja praxe não destoa daquilo que ocorre no resto do país —, a lógica é sempre a de apresentar e reafirmar a versão da polícia sobre o caso, uma “narrativa padrão” sustentada até a conclusão: policiais, em operação nas proximidades de um local conhecido pelo domínio de traficantes de drogas, são recebidos a tiros de arma de fogo e reagem a uma “injusta agressão” — após o “confronto” ou “troca de tiros”, corpos são encontrados no chão e levados pelos policiais a um hospital próximo (Misse *et al*, 2013).

A cena do dito “confronto”, em caso de execução, é frequentemente alterada pelos policiais, que levam, propositalmente, pessoas já mortas aos hospitais, dificultando a produção de provas periciais (Anistia Internacional, 2015).

A conclusão disso é que os policiais não respondem por suas condutas, entendidas como corretas ou justas desde o princípio por instâncias estatais. Isso se sustenta em uma burocracia no interior do próprio sistema de justiça: são juntadas inúmeras folhas nos procedimentos que reforçam tão somente o testemunho dos policiais e, com a conclusão

do inquérito policial, ocorre o “pingue-pongue” — um processo de idas e voltas entre delegacia e Ministério Público estadual, no qual são registrados apenas procedimentos burocráticos e nenhuma informação relevante é acrescentada. Outra providência comum, nesse tipo de inquérito policial, é a juntada dos antecedentes criminais da vítima que teria “resistido” à ação policial (Misse *et al*, 2013); isso é claro indício de que o intuito do procedimento não é investigar a morte, mas dar a ela ares de legalidade.

Seguindo o fluxo dos autos de resistência, Misse *et al* (2013) identificaram que os Promotores de Justiça, na maioria das vezes, se pronunciam pelo arquivamento, o que é seguido, por fim, por sua “aceitação”, em decisão do Juiz de Direito. São poucos, portanto, os casos que chegam ao Tribunal do Júri. Quando há o julgamento de policiais, a discussão, tanto pela acusação como pela defesa, por meio das poucas testemunhas (geralmente a mãe do morto), diz respeito ao envolvimento ou não da vítima no “movimento” — isto é, no tráfico de drogas —, como se isto, por si, autorizasse ou não moralmente a morte.

Misse *et al* (2013) evidenciam, portanto, a forma como as instituições estatais atuam em casos de mortes causadas pela polícia, deixando entrever um caráter político nesse fluxo. Ou seja, mesmo quando há investigação (e, possivelmente, judicialização) de determinado crime, tudo acontece, desde o princípio, como se a vida daquela pessoa não importasse — a própria discussão sobre a conduta do morto, nos eventuais julgamentos, é demonstrativa disso.

Depois de observar 314 inquéritos policiais sobre mortes da polícia civil que seguem o padrão de autos de resistência, no Rio de Janeiro, Zaccone (2015) direciona seu olhar para a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário. Analisando os pedidos de arquivamento correspondentes aos inquéritos por Promotores de Justiça, bem como a aceitação destes pelos juízes, constatou-se que, para esses órgãos, não importa a maneira com a qual o policial utilizou a força, mas contra quem.

Para este pesquisador existe uma política de Estado que legitima mortes daqueles construídos como inimigos — “traficantes de bairros favelados” — e isto ocorre por meio do arquivamento em massa desses inquéritos policiais. O autor observa um caráter político nas decisões judiciais e nos pareceres dos Promotores de Justiça e argumenta, com isto, que os policiais não puxam o gatilho sozinhos — e não devem, portanto, ser responsabilizados isoladamente pelas mortes. Tomando o conceito de Agamben (2010), Zaccone afirma tratar-se de uma política estatal de extermínio de vidas matáveis ligadas ao tráfico de drogas, uma vez que os arquivamentos se pautam, principalmente, no modo

de vida da vítima (Zaccone, 2015).

Em Zaccone (2015) a raça é, aparentemente, um elemento circunstancial. A política de extermínio identificada por ele opera contanto que o “inimigo” envolvido no tráfico de drogas e morador da periferia seja morto — os marcadores raciais não são foco de uma discussão de maior fôlego. A ideia de uma macropolítica de extermínio parte, portanto, das múltiplas responsabilidades na legitimação das mortes feitas pela polícia e permite inferir que não é somente na cultura policial que o problema deve ser combatido, mas, possivelmente, no conjunto de valores do sistema de justiça.

Sinhoretto *et al* (2014) por sua vez, no estado de São Paulo, ao analisarem dados de 2009 a 2011, identificaram que 73% dos policiais autores de mortes de civis não foram indiciados e nenhum argumento foi dado para justificar tal decisão. Refletindo sobre a grande diferença no número de jovens negros mortos e sobre a maior quantidade de negros presos em flagrante, em relação aos brancos, as autoras concluem que “a vigilância policial privilegia as pessoas negras e as reconhece como suspeitos criminais, flagrando em maior intensidade as suas condutas ilegais” (Sinhoretto *et al.* 2014a, p. 28). Esse estudo, no entanto, é parte de outro, mais amplo (Sinhoretto *et al.*, 2014b), que aborda, além do Distrito Federal, os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, e é categórico quanto à existência do racismo institucional, embora não situe isso como uma “política de extermínio” (Sinhoretto *et al.*, 2014b, pp. 121-159), expressamente.

Neste caso, os autores comentam o fracasso de políticas de redução de homicídios e de diálogos com os movimentos sociais — descrentes, por sua vez, da possibilidade de reformas —, além da evidente ausência de resposta punitiva pelo Estado. A partir do ponto de vista dos movimentos negros e da análise dos dados disponíveis sobre a raça de mortos e presos pela polícia, conclui-se que a “filtragem racial” é inerente às estratégias de policiamento. Ainda que, quando entrevistados, os policiais neguem fazer uma seleção de suspeitos pela cor da pele, é possível reconstruir no discurso destes o uso de signos físicos (traços corporais, como o cabelo) e culturais (roupas, comportamentos, gostos musicais) próprios de grupos negros (Sinhoretto *et al.*, 2014b).

Os dados da pesquisa demonstraram o caráter sistemático da letalidade policial contra jovens negros, revelando a institucionalização do racismo nas polícias militares. Não se trata de concepções racistas individualmente manifestas por agentes policiais; o racismo institucional está enraizado nas próprias organizações, no funcionamento de todo o sistema de justiça criminal, que identifica a população negra como alvo de necessário controle produzido mediante violência, perpetuando e atualizando práticas forjadas na colonização e na escravização de negros. (Sinhoretto *et. al.*, 204b, p. 152-153).

Logo, em Sinhoretto *et al* (2014b), o plano das práticas policiais — os estereótipos raciais mobilizados nas operações, por exemplo—, permite entrever uma lógica que sustenta e dá sentido às mortes no dia a dia. Resta então a questão: de que forma o racismo institucional — inserido no racismo estrutural — pode ser enfrentado se o sistema de justiça, de um modo geral, age com naturalidade, como se este problema não fosse um problema prioritário?

### **3.2. A Teoria Estruturante do Direito de Friedrich Müller**

Impõe-se ao judiciário brasileiro o dever de delinear políticas judiciárias que coíbam práticas racistas e atos discriminatórios por parte dos agentes da força de segurança pública e que contemplem medidas de combate ao racismo estrutural. O Poder Judiciário tem papel fundamental no controle da atividade policial e pode contribuir para frear ilegalidades, discriminações e injustiças perpetradas pela política de “enquadros” em massa contra um único grupo racial.

O problema é que não compete ao Judiciário estabelecer políticas criminais de modo que surge a questão: de que forma e como justificar tamanha intervenção? Doutrinariamente, defende-se ser possível sustentar essa possibilidade a partir da Teoria Estruturante do Direito de Friedrich Müller.

Para Teoria Estruturante do Direito, proposta por Müller, importa definir o que é a lei e o que é a norma jurídica, tendo em vista a divergência de paradigmas interpretativos sobre o tema (Müller, 2013). A Teoria Estruturante ressalta que o positivismo dominante confunde a norma jurídica com o texto da norma aposto no código legal, ou, ainda, com a conduta prescrita por este texto legal, de forma que poderia se aplicar o texto ao caso concreto a partir de um processo de dedução lógica, método que fracassou, principalmente diante das variáveis múltiplas verificadas nos casos concretos que não poderiam ser respondidas por esta forma de pensar o direito (Müller, 2013).

As tentativas de solução do problema da falta de resposta do positivismo frente a algumas questões que envolvem variáveis complexas, como aquelas soluções concebidas pela escola Livre do Direito — antipositivista — caem na mesma armadilha do positivismo: não conseguem dar uma resposta à questão, já que se limitam a alimentar a discussão relativa à tensão dialética criada pelas concepções de “ser” e “dever-ser”, concentrando a resposta no “ser”, o que não elimina o problema, tendo em vista a imprecisão da resposta. Ou seja, a solução seria deslocar o que seria direito de um conteúdo eminentemente jurídico, derivando para aceitação potencial e exclusiva de



fatores psicológicos, sociais e aqueles considerados metajurídicos, o que privilegiaria um decisionismo desvinculado de um critério metodológico sólido (Müller, 2013).

A solução proposta por Müller parte da necessidade da concepção não de uma teoria anti positivista, mas de uma teoria pós-positivista, que concebe o trabalho jurídico como um processo a ser realizado no tempo e os enunciados nas codificações como textos de normas. Neste sentido, a norma jurídica não existe *ante casum*: o caso submetido à decisão é constitutivo da norma. O texto da norma no código legal é apenas um dado de entrada do processo de trabalho chamado concretização, que levaria em conta outros dados, inclusive factuais, os quais, ao final do processo metodológico, comporiam a norma jurídica (Müller, 2013).

A norma jurídica seria, então, estruturada como um conceito composto que resolve o problema da tensão entre "ser" e "dever-ser", que pode ser totalmente trabalhável, ou seja, referido antagonismo pode coexistir, correlacionar-se e compor a estrutura de uma norma jurídica mais complexa. A resolução do problema do dualismo entre "ser" e "dever-ser" ocorre mediante a consideração de um ponto de partida indutivo, ou seja, tem sua gênese no problema, com as tarefas comuns da práxis jurídica e com o seu entorno social; a partir daí são desenvolvidos esquemas conceituais e teóricos, sempre levando em consideração os fatos do caso individual (Müller, 2013). Desta maneira, o direito e a realidade não aparecem mais como categorias antagônicas, mas sintetizados no trabalho jurídico efetivo de caso para caso, na forma da norma jurídica produzida, com foco nas decisões dos Tribunais Constitucionais.

Neste contexto, surge a Teoria Estruturante do Direito (TED), que faria os seguintes questionamentos em relação às decisões produzidas por um Tribunal Constitucional: a) como o Tribunal Constitucional chega às suas afirmações? b) como ele as fundamenta? c) em termos de conteúdo, prossegue, por exemplo, com os julgamentos anteriores ou modifica sua própria prática? E como isso é sustentado argumentativamente? Como o Tribunal trata os dados reais (elementos da realidade social) de seu caso (do âmbito material para o âmbito da norma)? Para Müller (2013, p. 13-15), a teoria e prática têm igual importância, ressaltando que, teoria e prática, no direito, não são "senhora e escrava" uma da outra, mas irmãs, equivalentes, mas a prática é a irmã mais velha da teoria, a de mais experiência.

Ao invés de se focar a norma jurídica a partir da concepção de norma e "fato", como entes separados, questiona-se pela estrutura da normatividade jurídica como se apresenta na aplicação prática do direito, pelo método indutivo, considerando o enlace de

norma e fato. Chegou-se a esta tese aprofundando-se a investigação da jurisprudência constitucional, já que o direito constitucional faz tomar consciência sobre a questão em torno do direito normativo e da realidade normatizada. É neste terreno que a jurisprudência vê a necessidade de recorrer a fatos empiricamente demonstráveis do mundo social para, assim, apoiar a interpretação de disposições legais ou mesmo para definir o conteúdo desta (Müller, 2013).

A Teoria Estruturante do Direito propõe à ciência do direito analisar a particularidade das normas jurídicas dentro dos distintos passos de concretização do direito. Não se poderá, segundo a TED, formular o postulado da objetividade jurídica no sentido de um conceito ideal absoluto, mas sim com reivindicação de uma racionalidade verificável e discutível na aplicação do direito e a exigência de que aquela responda aos fatos, fazendo com que as disposições legais levem o selo de sua própria matéria (Müller, 2013).

Para a referida escola de pensamento é um equívoco pretender generalizar os diversos tipos de ordenamento jurídico convertendo-os em norma jurídica por excelência para logo deduzir conclusões sobre esta ideia abstrata. Neste sentido, o positivismo jurídico deixa-se levar por uma ficção inaceitável na prática, segundo a qual as decisões judiciais poderiam ser deduzidas do texto da norma, ou a uma prescrição emanada deste texto. O problema normativo da relação existente entre direito e realidade somente pode ser entendido por uma teoria da prática jurídica (neste caso, constitucional), que investigue as condições essenciais de realização do direito, sem perder-se em uma análise limitada exclusivamente aos pormenores da técnica metodológica (Müller, 2013).

A realidade social deve ser distinguida, por um lado, como âmbito de validade do direito e, por outro, como parcela da realidade pressuposta, recebida e engendrada pelas normas jurídicas singulares. As possibilidades de interpretação da norma pelo positivismo, lastreadas na aplicação da lógica formal, se mostram ainda mais insuficientes frente ao paradigma do direito constitucional, que contém normas de direitos fundamentais, as quais não podem ser aplicadas a partir de um modelo lógico subsuntivo e silogístico, mas devem ter a sua interpretação construída no caso concreto (indutiva), levando em consideração o texto como dado de entrada primário, uma interpretação perfunctória deste texto, bem como os dados reais e fáticos (Müller, 2013).

A metódica estruturante confere ênfase na normatividade da Constituição, isto é, no que se refere à análise das relações entre direito e realidade dentro da interpretação da Constituição, na pergunta acerca da estrutura e do conteúdo material das regulações

jurídicas constitucionais. Neste contexto, a Tópica seria insuficiente para dar uma resposta adequada ao estudo da norma constitucional, já que o seu objeto extrapola os limites deste tipo de norma, utilizando qualquer ponto de partida para resolução do problema, o que não seria condizente com uma interpretação constitucional (Müller, 2013).

Santos (2013, p. 254-258) pondera que Müller (2013, p. 107-118) desenvolve sua metodologia considerando os seguintes elementos normativos:

- a. Texto normativo: a) enunciado linguístico normativo que não constitui a norma, mas deve ser considerado no contexto social e comunicativo em que se insere; b) são dados de entrada do processo de concretização da norma; c) devem ser colocados no início do processo de concretização da norma, como ponto de partida deste processo; e) o legislador não cria normas, mas dados de entrada, pontos de partida para o processo de concretização;
- b. Programa normativo: a) seria o resultado da interpretação dos dados da linguagem jurídica do texto; b) o intérprete deve trabalhar com este conjunto de linguagem de forma indutiva, ou seja, extraíndo de casos práticos e mesmo da jurisprudência a construção do seu significado; c) o programa normativo delimita o âmbito de aplicação do texto normativo. É uma consequência do Estado Democrático de Direito e a melhor interpretação prévia destes textos tomando por base esta premissa; c) o programa normativo não é a norma em si, mas um juízo de valor formulado sobre o texto, como, por exemplo, o entendimento jurisprudencial ou doutrinário;
- c. Âmbito material/de fato: são os dados reais do caso; os fatos do caso. Todos os elementos reais do caso que possam contribuir para a análise da situação que se pretende decidir. Há referência ainda ao âmbito do caso. Este elemento configuraria uma redução analítica do âmbito material - dados reais do caso - para os dados reais relevantes para construção da teoria do caso em voga. Visa a facilitação do trabalho, tendo em vista que não são todos os dados reais que são vitais para compreensão do caso;
- d. Âmbito normativo: é construído a partir da análise do âmbito material e do programa normativo. Neste caso se nota um entrelaçamento entre "ser" e "dever-ser" e não uma separação, como concebe a teoria positivista. Para construção do âmbito normativo é necessário se ater aos dados reais, programa normativo, sem descuidar de uma visão interdisciplinar - de outras ciências, como sociologia, etc. -, para se ter uma real dimensão deste elemento;
- e. Norma jurídica: é construída a partir da união do âmbito normativo (que contém o âmbito material/de fato) - e o programa normativo (que contém a primeira interpretação do texto normativo);
- f. Norma-decisão: é a aplicação individualizada da norma jurídica, esta considerada como o resultado da união do âmbito normativo e do programa normativo, que em si já consideraram o âmbito material e o texto normativo<sup>122</sup>.

Resta lembrar que, pela construção formulada pela Teoria Estruturante do Direito, ser e dever-ser se complementam na construção da norma jurídica, norma-decisão; as normas não são textos legais ou condutas prescritas, mas também são compostas por fatos

<sup>122</sup>“Deve-se chamar a atenção ao fato de que a estrutura da norma designa, como conceito operacional o nexo entre as partes conceituais integrantes de uma norma (programa da norma - âmbito da norma) e não, e.g., as relações entre os pontos de referência da teoria tradicional do direito (como ser e dever ser, suporte fático e consequência jurídica, norma e conjunto de fatos). [...] Normatividade designa a qualidade dinâmica de uma norma, assim compreendida, tanto de ordenar à realidade que a subjaz - normatividade concreta - quanto de ser condicionada e estruturada por essa realidade - normatividade materialmente determinada. Com isso a pergunta pela relação entre direito e realidade já está dinamizada no enfoque teórico e a concretização prática é concebida como processo real de decisão” (Müller, 2013, p. 35-36).

— âmbito material —, inclusive constatações empíricas, sendo impossível conceber uma norma como isenta de valores e de conteúdo fático, como idealizou o positivismo (normas jurídicas não são fatos, mas o sentido destes, o sentido de atos de vontade direcionados para o comportamento humano), conforme pontua Müller (2013).

Toda a metódica estabelecida pela Teoria Estruturante do Direito demonstraria a constitucionalidade da norma-decisão, sendo que o limite desta concretização seria a inexistência de distanciamento total do texto normativo, em respeito ao Estado de Direito, ao princípio da legalidade e à segurança jurídica (Müller, 2013).

Em suma, a Teoria Estruturante do Direito se opõe à concepção lógica silogística que norteia o pensamento positivista para admitir a existência de um sistema jurídico aberto a valores, focando seu objeto de estudo na norma jurídica, que seria composta não somente por elementos do sistema jurídico, mas elementos interdisciplinares (Müller, 2013).

### **3.2.1. Atuação do Supremo Tribunal Federal frente à letalidade policial a partir da Teoria Estruturante do Direito**

No Brasil, é incomum o Poder Judiciário fixar diretrizes estruturais que buscam implantar reformas amplas relacionadas a uma determinada política pública. O tema é polêmico, mas, de fato, não existe proibição para que o judiciário atue na regulamentação de um problema dessa magnitude, especialmente quando resta reconhecida uma violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais ante a inércia ou incapacidade reiterada das autoridades públicas em modificá-la. A partir disso, surge a necessidade de estruturar uma atuação orgânica, mediante a integração de várias autoridades, com vistas a corrigir essa ilegalidade (Souza; Pipino; Carneiro, 1995).

A atuação do Poder Judiciário em casos assim reclama a tomada de medidas que reestremem toda uma política pública voltada à adoção de medidas protetivas dos direitos fundamentais envolvidos na questão. A inovação de uma política criminal, notadamente quando capitaneada pelo Poder Judiciário, deve estar embasada em indicadores concretos acerca do ilícito e levar em conta a participação das agências de segurança, a fim de colher elementos acerca da viabilidade operacional, possibilidade orçamentária e diminuição da resistência das medidas fixadas. E mais, deve considerar os parâmetros da legalidade — exigência nascida da própria ideia de legitimidade — de forma a ser descabida a intromissão direta e frontal do Poder Judiciário em matéria reservada ao império da lei em sentido estrito (Souza; Pipino; Carneiro, 1995).

Segundo aponta a doutrina especializada, quando chamado a decidir litígios estruturais, o Poder Judiciário quase nunca utiliza argumentos comprometidos com a reconstrução técnica e racional da política pública confrontada. Geralmente, limita-se a argumentos de índole estritamente técnico-jurídica, dissociada dos campos do saber relacionados à Ciência Política, Ciência da Administração e Gestão Pública, necessários para aferir razões para efetividade ou não de determinada política pública (Ávila, 2016). Além de evitar esse tipo de erro em casos assim, é absolutamente necessário que uma decisão destinada ao controle de uma política pública como essa leve em conta seu caráter volátil, apta a lhe conferir mutualidade e ordens diretamente associadas à evolução do problema no tempo (Daher, 2019).

Também é imprescindível que uma decisão judicial neste tipo de processo seja conjugada com atividades de outros agentes públicos, de maneira a traçar uma trama de competências capaz de superar o isolacionismo institucional que dificulta a obtenção dos resultados pretendidos (Souza; Pipino; Carneiro, 1995).

Um importante ponto de cuidado é a não criação de rotinas que ampliem as formalidades cartoriais que burocratizam, desnecessariamente, os procedimentos investigatórios. O enfrentamento da letalidade policial não pode mecanizar ou engessar o trabalho policial mediante construção de formalidade como preenchimento de relatórios, aposição de carimbos, encartes de documentos etc, mesmo porque é impossível ignorar que a realidade dos fatos e da rotina de combate à criminalidade é pautada por juízos de valor incompatíveis com procedimentalizações aritméticas (Souza; Pipino; Carneiro, 1995).

A título de exemplo pode-se citar o julgamento da ADPF nº 347<sup>123</sup> em que o Supremo Tribunal Federal não se omitiu ao tratar do sistema prisional brasileiro reconhecendo o *Estado de Coisas Inconstitucional* de nosso sistema penitenciário, adotando uma série de medidas para contornar as graves violações de Direitos Humanos ali encontradas.

Tudo indica que novamente este será o contorno a ser dado pela Suprema Corte brasileira quando do julgamento das ADPFs nº 635 e 594<sup>124</sup>, que gira em torno da adoção de medidas de reorganização e reestruturação material das instituições policiais no

---

<sup>123</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 347. Número Único: 0003027-77.2015.1.00.0000 Relator: Min. Marco Aurélio. 09 de setembro de 2015.

<sup>124</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 635. Número único: 0033465-47.2019.1.00.0000. Relator: Min. Edson Fachin. 19 de novembro de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 594. Número Único: 0024619-41.2019.1.00.0000. Relator: Min. Edson Fachin. 17 de junho de 2019.

controle da segurança pública, objetivando corrigir o grave quadro de letalidade policial judicializada nessas ações constitucionais.

### **3.2.2. O Caso Favela Nova Brasília *versus* Brasil: o estopim para intervenção da Suprema Corte**

Em 16 de fevereiro de 2017, foi publicada a condenação do país proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2017)<sup>125</sup> no Caso Favela Nova Brasília Cosme Genoveva e outros vs. Brasil (CNJ, 2021)<sup>126</sup>. O precedente versa sobre a responsabilidade internacional do Estado pela violação do direito à vida e à integridade pessoal das vítimas — 26 homens vítimas de homicídio e 3 mulheres vítimas de violência sexual — durante operações policiais realizadas na Favela Nova Brasília, Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, em duas incursões ocorridas nos dias 18 de outubro de 1994 e em 8 de maio de 1995. Tematiza, também, a responsabilidade do Estado relativamente aos direitos dos familiares e das vítimas, relacionados à proteção e garantias judiciais. O caso desenvolve parâmetros sobre o dever de investigar com a devida diligência, bem como impõe os padrões de imparcialidade, independência, respeito e duração em prazo razoável.

Segundo o apurado pela Corte IDH, em 18 de outubro de 1994, foi realizada uma incursão policial na Favela Nova Brasília, envolvendo de 40 a 80 policiais civis e militares do Estado do Rio de Janeiro. Os policiais, durante a operação, teriam invadido cinco casas e realizado disparos com armas de fogo contra quem estava nas residências, resultando na morte de 13 homens (entre eles, quatro eram crianças).

Após as mortes, os policiais alteraram a cena do crime ao levarem os corpos à praça central da Favela Nova Brasília. Ademais, em duas das cinco casas invadidas durante a operação, foram realizados atos de violência sexual contra três mulheres que eram adolescentes na época dos fatos (15 e 16 anos). As mortes foram registradas no inquérito policial aberto como “resistência com morte dos opositores”.

Na segunda incursão policial analisada pela Corte, realizada em 8 de maio de 1995, cerca de 14 policiais civis e 2 helicópteros adentraram a mesma comunidade a

---

<sup>125</sup> Corte IDH. Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil. Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Série C, n. 333. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_333\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf) Último acesso em 07.09.2023.

<sup>126</sup> Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Supervisão, no âmbito do Poder Judiciário, de sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil: sumário executivo* / Conselho Nacional de Justiça; Coordenadores Luis Geraldo Sant’ana Lanfredi; Valter Shuenquener de Araújo; Isabel Penido de Campos Machado. – Brasília: CNJ, 2021

pretexto de realizar uma operação relacionada à detenção de carregamentos de armas ligados ao tráfico de drogas. No curso da operação, 13 homens foram mortos e, na sequência, conduzidos (já sem vida) ao hospital. Os fatos foram autuados como “tráfico de drogas, grupo armado e resistência seguida de morte”.

Ambas as incursões foram investigadas pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro e pela Comissão de Investigação Especial instaurada pelo Governador do Estado à época. Contudo, no ano de 2009, as ações penais que abarcavam ambas as incursões policiais foram extintas devido à prescrição da pretensão punitiva estatal em face do decurso do lapso temporal máximo prescrito em lei.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em março de 2013, emitiu o Relatório de Mérito n. 141/2011<sup>127</sup>. Como resposta, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou uma nova ação penal contra 6 policiais envolvidos na operação de 1994. Em relação à segunda operação, ocorrida em 1995, não foram instauradas novas ações penais.

O caso foi, então, submetido à jurisdição internacional. No curso da fase instrutória, o Brasil reconheceu parcialmente a sua responsabilidade internacional, com a ressalva dos fatos ocorridos entre 1994-1998 que não estavam sob jurisdição *rationae temporis* do Tribunal. A Corte Interamericana condenou o Brasil pelas violações aos artigos 5.1 (integridade pessoal), 8.1 (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial), em relação às obrigações contidas no art. 1.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos - CADH<sup>128</sup> (dever geral de respeito e garantia dos direitos consagrados) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno).

Das medidas de reparação impostas, o Brasil cumpriu algumas (indenizações, publicações da sentença e restituição ao Fundo de Assistência às Vítimas — pontos resolutivos 12, 13, 21 e 22). Outras ainda estão pendentes, como a obrigação de investigar e punir os fatos (pontos resolutivos 10 e 11); de promover ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional (ponto resolutivo 14); de publicar relatórios com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia em todos os estados do país (ponto resolutivo 15); o dever de estabelecer mecanismos normativos para a investigação por órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente (ponto

<sup>127</sup> Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2015/11566fondopt.pdf> acesso em 23 de setembro de 2023

<sup>128</sup> Organização dos Estados Americanos (OEA). *Convenção Americana de Direitos Humanos* (“Pacto de San José de Costa Rica”), Costa Rica, 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2002port/anexo.1.htm> acesso em 26 de setembro de 2023

resolutivo 16); o dever de implementar programas e cursos de formação e aperfeiçoamento (ponto resolutivo 18); garantir a participação formal e efetiva das vítimas e familiares nas investigações (ponto resolutivo 19); e extinguir a nomenclatura “auto de resistência” dos registros das ocorrências (ponto resolutivo 20).

O problema que nos interessa neste trabalho é o ponto resolutivo 17, que mereceu a seguinte redação, “17. *El Estado debe adoptar las medidas necesarias para que el Estado de Río de Janeiro establezca metas y políticas de reducción de la letalidad y la violencia policial, en los términos de los párrafos 321 y 322 de la presente Sentencia* (CIDH, 2017, p. 91).”

A CIDH considerou que as medidas adotadas pelo Brasil nos últimos anos buscaram uniformizar o uso da força policial com, e.g., a Instrução Interministerial nº 4.226/2010 (Brasil, 2010), que determina que o uso da força pela polícia deve estar de acordo com o disposto nos documentos internacionais de proteção dos direitos humanos e com os princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência, e o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), que em sua Diretriz 14 estabelece o combate à violência institucional, com destaque para a erradicação da tortura e a redução da letalidade policial. Mas reconheceu que os dados apresentados pelas partes a respeito da alta letalidade da atuação da polícia no país, e especialmente no Rio de Janeiro, mostram que tais medidas são insuficientes para reduzir a violência e letalidade policial.

A referida reparação tem por objetivo a mudança dos padrões estruturais de alta letalidade policial, estabelecendo-se como uma garantia de não repetição. Diante do extenso filtro para a admissibilidade de um caso na jurisdição internacional, em geral os fatos que são analisados pela Corte IDH são ilustrativos de violações que atingem todo continente. Com efeito, analisadas as estatísticas do Estado do Rio de Janeiro, nota-se uma série de situações análogas que se repetiram após os fatos (e inclusive após a sentença), envolvendo violência policial e cujo padrão resulta num significativo índice de letalidade policial.

Desde o advento da intervenção na Favela Nova Brasília e mesmo após a publicação da sentença, a sociedade civil aponta, a partir dos dados estatísticos coletados, que os índices ainda permanecem preocupantes. Segundo o levantamento realizado pelo Instituto GENI, da Universidade Federal Fluminense, desde os anos noventa, a polícia do Estado do Rio de Janeiro foi direta ou indiretamente envolvida nos seguintes eventos:



Instituição	Mortos	Local	Data
PC	14	Alemão	Julho de 1994
PM	13	Alemão	Maio de 1995
PM	23	Duque de Caxias – Vila Operária	Janeiro de 1998
PM	15	Senador Camará	Janeiro de 2003
PM e PC	12	Alemão	Agosto de 2004
PM	13	Vidigal	Julho de 2006
PM	13	Catumbi	Abril de 2007
PM e PC	19	Alemão	Junho de 2007
PM	12	Vila Isabel	Outubro de 2009
PM	12	Niterói-Barreto	Setembro de 2010
PM	13	Fallet	Fevereiro de 2019
PM	12	Alemão	Maio de 2020

Tabela: Operações policiais com maior número de mortes na RMRJ (1989-2021)<sup>129</sup>

Os dados apresentados indicam a persistência de um padrão estrutural de elevada letalidade policial. Contudo, nenhuma medida contra o Rio foi feita até hoje para forçá-lo a estabelecer metas e políticas de redução da letalidade e violência policial e a ausência de implementação efetiva das garantias de não repetição abriu caminho para prática de fatos semelhantes e a cada instante, muito piores.

A Corte IDH permanece acompanhando a situação por meio do mecanismo de supervisão de cumprimento do julgado. O STF, contudo, foi acionado e espera-se dele o comando para estabelecer políticas criminais mais condizentes com os princípios previstos na Constituição Federal e os tratados de direitos humanos de que faz parte a República Federativa do Brasil.

### **3.2.3. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635 – ADPF das Favelas**

A elaboração e implantação da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro é necrófila, notadamente por legitimar a letalidade praticada pelas forças de segurança e incentivar as operações policiais realizadas nas favelas, atingindo grupos sociais mais vulneráveis que estão mais expostos aos riscos das operações, destacando-se a população negra, de forma a evidenciar o desrespeito ao direito à igualdade e o consequente racismo estrutural. Uma política violadora da Constituição Federal e dos

<sup>129</sup> Trata-se de tabela apresentada em Relatório do Grupo de Estudos GENI da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF), pelos pesquisadores Daniel Hirata, Carolina Grillo, Renato Dirk, Diogo Lyra e Julia Sampaio. A tabela e o estudo completo podem ser acessados em: [https://fogocruzado.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Um-ano-de-ADPF-das-favelas\\_GENI.pdf](https://fogocruzado.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Um-ano-de-ADPF-das-favelas_GENI.pdf).

tratados de direitos humanos de que faz parte a República Federativa do Brasil.

As notícias e as estatísticas comprovam a desproporcionalidade das intervenções, com a utilização de helicópteros como plataformas de tiro, imóveis privados como bases operacionais das forças de segurança, com a construção de seteiras improvisadas nas paredes das casas dos moradores para colocação de armas de fogo, veículos blindados e armas de grosso calibre, gerando um maior número de vítimas letais devido à potencialidade dos instrumentos utilizados nas operações. Em nome de alcançar “fins maiores” almejados pelo Poder Executivo, instrumentaliza-se a pessoa humana, autorizando-se o abate<sup>130</sup>.

Este quadro de desrespeito ao direito ensejou o manejo de duas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs). A ADPF nº 594, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e a ADPF nº 635, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB)<sup>131</sup>.

A ADPF 635<sup>132</sup> tem por escopo a declaração de um estado de coisas inconstitucional em relação à situação de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, em face da desproporcionalidade no uso da força e da elevada letalidade da polícia carioca violarem o princípio da dignidade humana (art. 1º, III, da Constituição), o direito à vida, à igualdade (art. 5º, caput, da Constituição), à segurança (arts. 5º, caput, e 144, da Constituição), à inviolabilidade do domicílio (art. 5º, XI, da Constituição), bem como o direito à prioridade absoluta das crianças e dos adolescentes em ter seus direitos fundamentais assegurados pelo Estado (art. 227 da Constituição).

A ação proposta foi baseada no então crescente número de mortos no Estado do Rio de Janeiro, que atingiu a marca de 1.402 mortes de civis durante intervenções policiais nos primeiros nove meses do ano de 2019, bem como a posição atingida pelo Estado, que tem o maior número de mortes pelas forças de segurança no Brasil.

Com efeito, tanto o processo estrutural perante o STF quanto a sentença interamericana dedicam-se à superação dos bloqueios institucionais que perpetuam o ciclo

---

<sup>130</sup> Exemplo disso é a manifestação do governador Witzel ao defender em público o abate de criminosos. Disponível em <https://oglobo.globo.com/rio/witzel-se-bandido-visto-com-fuzil-no-shopping-do-leblon-nao-tenham-duvida-ele-sera-abatido-se-for-em-comunidade-tambem-deve-ser-23352367> Acesso em 07 set. 2023 e no youtube disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=FKHNYKXb1HQ> Acesso em 07 set. 2023.

<sup>131</sup> Por possuir objeto e alcance mais amplo, aquela foi apensada a esta e o acompanhamento processual pode ser feito pelo link:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>

<sup>132</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 635. Número único: 0033465-47.2019.1.00.0000. Relator: Min. Edson Fachin. 19 de novembro de 2019.

de letalidade policial no Rio de Janeiro, com especial impacto discriminatório em relação a adolescentes negros, moradores de comunidades da mesma forma afetadas pela pobreza. Outro ponto em comum aos casos e destacado na ADPF relaciona-se com as falhas nas investigações relacionadas aos policiais possivelmente responsáveis pelas mortes extrajudiciais ocorridas nas favelas do Rio de Janeiro. Na Sentença do Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, a Corte IDH determinou que o Estado brasileiro adotasse mecanismos de investigação imparcial e independente, realizados por instituições externas à polícia, e respeitando as devidas diligências, a fim de evitar a impunidade<sup>133</sup>.

Em decisão monocrática, de 5 de junho de 2020, o Ministro Relator, Min. Edson Fachin, deferiu a medida cautelar incidental pleiteada, asseverando, inclusive que

Se, como atesta a decisão da Corte Interamericana, os protocolos de emprego da força já eram precários, em uma situação de pandemia, com as pessoas passando a maior parte do tempo em suas casas, eles se tornam, acaso existentes, de utilidade questionável. Operações policiais realizadas em locais de grande aglomeração ficam ainda mais arriscadas e fragilizam a já baixa accountability que deveria pautar a atuação de todos os agentes públicos<sup>134</sup>.

O Ministro, em sua decisão, destacou que o uso da força tem legitimidade apenas quando for comprovada a necessidade para proteger um bem relevante, com base nos “Princípios Básicos das Nações Unidas para o Uso da Força”. Lembrou, ainda, que a força letal deve ser utilizada em últimas circunstâncias, sendo que o agente do Estado deve identificar e, quando possível, alertar previamente à abordagem sobre o uso da arma de fogo. Além disso, afirmou a importância de protocolos com regras claras sobre o uso da força, a ser devidamente justificada pelos agentes do Estado que a empregarem em situações excepcionais. O Ministro Relator ressalta a vinculação dos casos narrados pelos petionários com a Sentença proferida pela Corte Interamericana, no Caso Favela Nova Brasília, nos seguintes termos:

Os fatos recentes tornam ainda mais preocupantes as notícias trazidas sobre a atuação armada do Estado nas comunidades do Rio de Janeiro. Essa preocupação decorre da ilegítima quebra de expectativa de que, com a decisão da Corte Interamericana, novas mortes não viessem a ocorrer. Como se sabe, uma das consequências que emerge do reconhecimento da responsabilidade internacional do Estado é a garantia de não-repetição (Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Exceção Preliminar, Mérito e Reparações. Sentença de 1º de julho de 2011. Série C, n. 227., § 145). Assim, é justo que se espere que, a partir da condenação do Estado brasileiro, medidas concretas sejam adotadas para evitar que os lamentáveis episódios de Nova Brasília não se repitam<sup>135</sup>.

<sup>133</sup> Corte IDH. Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Série C, n. 333.

<sup>134</sup> BRASIL. STF, Rel. Min. Edson Fachin. MC-TPI na ADPF 635. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1107082/false>. Último acesso em: 09 set 2023.

<sup>135</sup> BRASIL. STF, Rel. Min. Edson Fachin. MC-TPI na ADPF 635. Disponível em:

O processo foi incluído em sessão virtual realizada em 17.04. a 24.04.2020, para análise dos pedidos cautelares, em a qual, após o voto do relator, pediu vista ao Ministro Alexandre de Moraes. Neste interregno, em face da epidemia do COVID-19, foi requerida medida cautelar incidental acolhida pelo relator *ad referendum* do Tribunal, para determinar às autoridades de segurança do Rio de Janeiro não realizar operações policiais em comunidades durante a epidemia do COVID-19.

Em continuação do julgamento o Plenário do STF por maioria conheceu parcialmente da ADPF, referendando as medidas cautelares concedidas pelo relator, inclusive a referente a proibição de realizar incursões nas favelas durante a pandemia. No âmbito da ADPF, também foi designada a realização de audiência pública, haja vista a necessidade de participação de diversas esferas sociais, bem como a correlação da Arguição 635 com o Caso Favela Nova Brasília. Dessa forma, um dos objetivos destacados da audiência, que se iniciou em 16 de abril de 2021, foi o de acompanhar a Decisão da Corte Interamericana no referido caso, bem como o de contribuir com o Estado do Rio de Janeiro para o cumprimento da Sentença emitida pela Corte IDH (em especial o ponto resolutivo 17).

Nessa ocasião, enfatizou-se, também, que diversos pontos da Sentença da Corte não foram cumpridos pelo Estado brasileiro, se fazendo urgente a elaboração de um plano de redução da letalidade policial no Estado, conforme instruído pelo Supremo Tribunal Federal. Por fim, o Ministro Relator concluiu que

[...] a audiência deixou nítida a gravidade da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro. Crianças inocentes sendo vitimadas, número inaceitável de mortes como resultado dos confrontos com policiais, ineficiência na investigação dessas fatalidades, baixa efetividade da apuração de responsabilidades, tudo num ciclo nada virtuoso de impunidade e de perpetuação de graves violações. Além disso, e o que reputo ainda mais grave, a violência tem cor, tanto nas vítimas dos policiais como as próprias vítimas policiais.[...] E é fácil perceber que, nesse estado de coisas, nada há nele de constitucional.[...] É preciso, com urgência, não apenas que o Estado do Rio de Janeiro adote as medidas exigidas, cujo cumprimento é reclamado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, mas também que a perícia criminal possa realizar sua tarefa de forma independente, que o Ministério Público possa investigar profundamente cada um dos casos de letalidade com transparência, para que o Conselho Nacional do Ministério Público possa acompanhar a investigação e, finalmente, ter a certeza de que o Poder Judiciário, por meio do Tribunal de Justiça e do Conselho Nacional de Justiça, julgue, de forma célere, os casos a ele submetidos<sup>136</sup>

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1107082/false> Último acesso em: 09 set 2021.

<sup>136</sup> BRASIL. STF. Transcrições da Audiência Pública referente à ADPF 635, p. 682-3. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/>

ADPF\_635\_TranscricoesDaAudienciaPublica\_REDUCAO\_DA\_LETALIDADE\_POLICIAL.pdf. Acesso

Muita coisa já foi feita após a propositura da ADPF nº 635. Contudo, o Estado do Rio de Janeiro põe todo tipo de dificuldade para fazer cumprir o mais rápido possível as medidas condenatórias da Corte IDH e algumas medidas cautelares deferidas na ADPF 635, e.g., a implantação das câmeras de vídeo nos uniformes dos policiais. A última decisão lançada nos autos pelo relator está datada de 05.06.2023 e trata exatamente da determinação ao Estado de estabelecer imediatamente um cronograma para que todas (sem exceção) as unidades policiais cariocas adotem as câmeras corporais, com prioridade para que realizem operações em favelas, dentre outras providências<sup>137</sup>.

Diante tanta resistência, cotidianamente novas mortes são praticadas pela polícia carioca. Prova disso foram as intensificações das operações policiais mesmo após o STF ter deferido providências na ADPF nº 635, colocando em risco as importantes conquistas que levaram à preservação de centenas de vidas, desde a decisão monocrática proferida em junho de 2020 pelo Relator, Min. Edson Fachin, em tutela incidental provisória, posteriormente confirmada pelo pleno da Suprema Corte.

Exemplos de intervenções violentas e letais que denotam o desrespeito à decisão judicial da Suprema Corte foram as operações realizadas 1) no Morro dos Macacos, em 15 de agosto de 2020, com morte de jovens negros que participavam de torneio de futebol<sup>138</sup>; 2) no Conjunto de favelas do Viradouro, Niterói, em 19 de agosto de 2020 para realizar obras para a Prefeitura do Município<sup>139</sup>, resultando na morte de pessoas classificadas, de imediato, como “bandidos” pelo comandante militar<sup>140</sup>, embora os moradores denunciem agressões físicas e verbais, invasões de casas, revistas abusivas e até torturas feitas por agentes de segurança pública<sup>141</sup>; 3) no KM 32, Nova Iguaçu/Baixada Fluminense, em 14 de

---

em: 09 set 2023.

<sup>137</sup> BRASIL. STF, Rel. Min. Edson Fachin. Decisão na ADPF 635. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15358652851&ext=.pdf> Acesso em: 09 set 2021.

<sup>138</sup> Brasil de Fato. Morte de jovem em operação policial no Rio mostra que decisão do STF não é respeitada. disponível:

<https://www.brasildefato.com.br/2020/08/20/apesar-de-proibicao-do-stf-morte-de-jovem-evidencia-desafio-d-e-frear-acoas-policiais> Acesso em 08 set. 2023.

<sup>139</sup> O Globo. *Ocupação do Complexo do Viradouro pela PM foi pedido da prefeitura de Niterói*. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/rio/bairros/ocupacao-do-complexo-do-viradouro-pela-pm-foi-pedido-da-prefeitura-de-niteroi-24597243> ACESSO EM 08 SET. 2023

<sup>140</sup> O Globo. *Em Niterói, homicídios chegam ao menor patamar da série histórica, iniciada em 2003*. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/rio/bairros/em-niteroi-homicidios-chegam-ao-menor-patamar-da-serie-historica-iniciada-em-2003-24660969> Acesso em 08 set. 2023.

<sup>141</sup> RioOnWatch. *Obras e Pé Na Porta: Ocupação Policial é o ‘Novo Normal’ no Complexo do Viradouro*. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=50201#prettyPhoto> Acesso em 08 set. 2023.

outubro de 2020<sup>142</sup>; 4) no Morro da Bacia, Nova Iguaçu, em 18 de outubro de 2020, que vitimou, dentre outros, o neto do cantor e sambista Negoinho da Beija-Flor, que deixou bem evidenciado o racismo estrutural que norteia a ação da polícia<sup>143</sup>; 5) no Morro da Coroa, Rio de Janeiro, em 19 de outubro de 2020, que vitimou um jovem estudante de Educação Física na Universidade do Estado do Rio de Janeiro que dava aulas para idosos<sup>144</sup>; 6) em Jacarezinho e Mangueiras, no mesmo dia 19 de outubro de 2020, mega operação onde militares violaram uma série de direitos, para além das seguidas horas de tiroteios e apreensão generalizada; 7) em Mangueirinha, Duque de Caxias, no dia 27 de outubro de 2020; 8) no Conjunto de favelas da Maré, em 28 de outubro de 2020, que vitimou uma jovem mulher grávida<sup>145</sup>; 9) na Comunidade do Jacarezinho/RJ, numa operação policial desastrosa e considerada a mais violenta e letal do Rio de Janeiro, realizada em 06 de maio de 2021, resultando na morte de 28 pessoas (27 civis e 1 policial), gerando repercussão nacional e internacional<sup>146</sup>; e 10) no Complexo do Salgueiro, comunidade de São Gonçalo/RJ, em 22 de novembro de 2021, ao fim da qual ao menos 8 pessoas foram encontradas mortas em região de mangue próxima ao local<sup>147</sup>. Para ficar só nesses exemplos.

Quais práticas e protocolos de atuação, internos e externos, deveriam ser alterados pela adoção de parâmetros de justiça procedimental para assegurar a proporcionalidade do uso da força, então? Qual é o papel dos valores e da ética da corporação ao incentivar ou desincentivar a adoção desses parâmetros? Deveriam as forças de segurança reconhecer sua eventual responsabilidade nas injustiças estruturais da sociedade brasileira, particularmente as práticas racistas e discriminatórias? De que forma é possível ampliar a transparência das ações de segurança pública? Quais protocolos devem ser publicizados?

<sup>142</sup> G1-RJ. *Operação policial para prender milicianos em Nova Iguaçu tem tiroteio e suspeitos mortos*. Disponível em <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/10/14/moradores-relatam-intenso-tiroteio-em-nova-iguacu-baixada-fluminense.ghtml> Acesso em 08 set. 2023.

<sup>143</sup> G1. *Família de Negoinho da Beija-Flor diz que pretende deixar o país*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/10/21/familia-de-negoinho-da-beija-flor-diz-que-pretende-deixar-o-brasil.ghtml> Acesso em 08 set. 2023.

<sup>144</sup> G1. *Jovem de 23 anos é atingido por bala perdida dentro de casa, no Catumbi, e morre nos braços da irmã*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/10/19/jovem-e-morto-no-catumbi-na-zona-norte-do-rio.ghtml> Acesso em 08 set. 2023.

<sup>145</sup> PONTE JORNALISMO. *Mulher grávida é atingida em operação policial na Maré*. Disponível em <https://ponte.org/mulher-gravida-e-atingida-em-operacao-policial-na-mare/> acesso em 08 set. 2023.

<sup>146</sup> G1. *Operação no Jacarezinho é a mais letal da história do RJ*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/05/06/operacao-no-jacarezinho-rio-tem-numero-recorde-de-mortes.ghtml> Acesso em 08 set. 2023.

<sup>147</sup> G1-RJ. *Operação no Complexo do Salgueiro: entidades de defesa de direitos humanos cobram explicações para as oito mortes*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/11/22/operacao-no-complexo-do-salgueiro-entidades-de-defesa-de-direitos-humanos-cobram-explicacoes-para-as-oito-mortes.ghtml> Acesso em 08 set. 2023.

Quais devem ser mantidos sob sigilo? Em quais situações o emprego de violência física deve ser absolutamente vedado? Quais são os dados que amparam a realização das operações policiais? Qual o impacto do uso da violência na percepção sobre a legitimidade da atuação das operações policiais? Qual é o papel do financiamento da União? Quais programas deveria adotar? Como a União deveria incentivar a adoção de parâmetros de atuação menos violentos de forma a contribuir para redução efetiva da letalidade policial?

Ao fim e ao cabo, restam mais indagações que respostas. Muito ainda há de ser feito, porém, é necessário reconhecer que a partir da ADPF nº 635, que limitou operações policiais nas comunidades cariocas, as estatísticas apresentaram uma queda de 31,8% nas mortes por intervenções policiais no Rio de Janeiro, que passaram de 1.814 em 2019, maior número da série histórica, para 1.245 em 2020 (FBSP, 2021).

Para considerar que o uso da força seja inevitável, este deve ser proporcional e utilizado apenas para assegurar a prisão do acusado ou para superar a resistência por ele imposta. O uso letal da força só é admissível se for necessário para salvar a própria vida ou de outrem. Além disso, junto com os oficiais que farão a operação, devem participar os agentes do Estado que irão documentar e produzir os relatórios com base no Protocolo de Minnesota, sempre de forma a permitir a imediata coleta dos vestígios e do exame de corpo de delito, assim como a revisão independente dos fatos. Esses são requisitos procedimentais básicos de qualquer atuação do Estado. Se uma operação policial, assim como qualquer ação estatal, não tem condições de seguir integralmente esses parâmetros, é sinal inequívoco de que a operação não deveria ser realizada.

## **CAPÍTULO 4. ACHADOS E APONTAMENTOS SOBRE A POLÍCIA MILITAR DO AMAPÁ: A POLÍCIA MAIS LETAL DO PAÍS**

Desde que os números começaram a ser monitorados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, os dados divulgados pelas últimas edições são precisos ao apontar a polícia do Amapá como aquela que mais mata no Brasil.

Em 2020, em plena pandemia de COVID, enquanto a taxa média nacional de letalidade policial foi de 3,0 por grupo de 100 mil habitantes, o Amapá apresentou a taxa de 13,0 por grupo de 100 mil habitantes, figurando como a polícia mais letal do país (FBSP, 2021). No mesmo período, enquanto as mortes produzidas pelas polícias corresponderam, em média, por 12,8% de todas as mortes violentas intencionais (MIV) no país, no Amapá tal índice correspondeu a 31,2% de todas as MVI, superando a média nacional neste outro indicativo (FBSP, 2021). A cidade de Macapá/AP, foi a capital brasileira com a maior taxa de Morte Decorrente de Intervenções Policiais (MDIP), com 15,6 vítimas por 100 mil habitantes (*Idem*, p. 64).

Em 2021, embora o número de mortes em decorrência de ações policiais tenha reduzido no Brasil, em alguns estados as taxas de mortalidade continuam elevadas, indicando que abusos e execuções permanecem como prática de algumas instituições policiais. Dentre esses estados aparece o Amapá, levando os analistas do Fórum Brasileiro de Segurança Pública a externar suas observações da seguinte forma:

O caso que mais chama a atenção é do estado do Amapá, a polícia mais violenta do país, onde a taxa de pessoas mortas pela polícia chegou a 17,1 por grupo de 100 mil habitantes, quase 6 vezes a média nacional de 2,9 por 100 mil. É importante destacar que esta taxa é a maior já verificada desde que monitoramos o fenômeno nacionalmente, e mesmo em países com forte tradição autoritária e cujas polícias tendem a ser violentas não se tem notícias de padrão de uso da força similar. Na Venezuela, por exemplo, que há anos convive com um governo autoritário, a taxa de mortalidade por intervenções policiais foi de 16,6 por 100 mil habitantes em 2018, e a Jamaica registrou taxa de 5,02 no mesmo ano<sup>148</sup> (FBSP, 2022, p. 79)

Em 2022, o Amapá continuou seguindo com a mais alta taxa nacional de letalidade policial, sendo a polícia que mais faz uso abusivo da força em nosso país. Conforme os dados constantes da última publicação do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, no rincão amapaense mais de 1 em cada 3 mortes violentas intencionais foi causada pela

---

<sup>148</sup> Os dados constam do Monitor da Força Letal na América Latina, um estudo comparado que reúne dados de Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Jamaica, México, Trinidad e Tobago e Venezuela. A última edição foi lançada no início de 2022 e está disponível em: [https:// www.monitorfuerzaletal.com/reports](https://www.monitorfuerzaletal.com/reports) Acesso em 22 de junho de 2022.



polícia, e novamente os analistas do FBSP expuseram suas preocupações da seguinte forma (FBSP, 2023) :

A narrativa padrão de confronto não só não se sustenta diante da desproporcionalidade do uso da força de parte das polícias do Brasil, cujos dados estatísticos revelam desalinhamento com os princípios de progressividade, proporcionalidade e legalidade, ela decorre de investimentos extremamente ineficazes, ineficientes e inefetivos dos recursos do Estado num modelo de policiamento que não é capaz de reduzir a violência, conforme temos atestado nas últimas décadas. Prova disso é o fato de que 7 das 10 cidades com as maiores taxas de mortes violentas intencionais do país integram os estados com as polícias mais violentas do país (Amapá e Bahia). Quando olhamos para as 20 cidades com as maiores taxas de MVI, 14 estão nos estados com polícias mais violentas do país (Amapá<sup>149</sup>, Bahia e Rio de Janeiro). Obviamente, as polícias violentas não reduzem a violência (*Id*, p. 64-5)

Por aqui não se observa operações policiais ou chacinas similares às que ocorrem no Rio de Janeiro, por exemplo; talvez seja a única razão de não sermos objeto de notícia midiática de repercussão. Contudo, diariamente a Polícia Militar gera mortes que se acumulam e só aparecem nas publicações do Fórum Brasileiro de Segurança Pública sem que ninguém se disponha a solucionar esse problema, sem que nenhuma autoridade ou instituição pública chame para si a responsabilidade para enfrentar de frente essa questão. Por que é assim?

Pensando nisso, apresentamos, em seguida, alguns apontamentos daquilo que observamos acontecer em nosso Estado e que nos leva a uma parcial conclusão de serem partículas que engendradas a outras gerando toda essa problemática a respeito do uso da força, obviamente sem qualquer pretensão de apontar soluções ou gerar críticas.

#### **4.1. Origens históricas de um modelo de estado de disciplina**

A história do Amapá aponta para uma forte ligação entre a construção do estado e a propagação da ideologia policial. Tal ligação é o principal motivo para a elaboração do argumento de que o Amapá apresenta-se como um modelo de Estado Policial. Esse argumento foi construído a partir de duas hipóteses: primeiro, que o Estado do Amapá possui um ideário militar ligado à sua criação; segundo, que a Polícia Militar do Amapá pretende assumir diversas funções do Estado (Pereira, 2019).

O Território Federal do Amapá foi criado pelo decreto-lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, assinado pelo Presidente da República Getúlio Vargas, como parte de

---

<sup>149</sup> Das 50 cidades mais violentas do Brasil, Macapá, a capital do Amapá, ocupa a 8ª posição; enquanto a cidade portuária de Santana, a segunda maior do Estado, ocupa a 31ª posição.

uma política do Estado Novo em que o debate sobre as questões relativas às fronteiras nacionais foi colocado em pauta e, com a Segunda Guerra Mundial, tornava-se necessário buscar estratégias de proteção desses pontos. Neste período o governo teve como fundamento a ideologia da “segurança nacional”, baseada no lema “Integrar para não Entregar”, inserindo a região num amplo esforço de guerra e, ao mesmo tempo, favorecendo um poder de intervenção do Estado na região (Morais, 2013; Leão, 2017).

A vocação para um estado militarizado acompanha nossas origens. O primeiro governador foi o oficial do Exército, Capitão Janary Gentil Nunes. Depois dele, boa parte dos nossos governantes provieram da Marinha e do Exército. Pereira (2019) destaca a presença deles.

Não só os governadores, mas também as Câmaras municipais eram formadas, em sua maioria, por capitães, coronéis e outros militares. Após a proclamação da República do Brasil, o sistema de administração municipal foi reformulado. Enquanto não se implantava a nova modalidade administrativa na Amazônia, na câmara municipal de Mazagão e em Macapá, passaram a responder pelas administrações desses municípios os coronéis Manoel Valente Flexa e Coriolano Juca, recém chegado na região e nomeado por indicação de Marechal Deodoro da Fonseca (Santos, 2003).

Somando-se a isso, o planejamento da cidade de Macapá desenvolveu-se a partir da Fortaleza de São José de Macapá (1764 a 1783), um grande monumento militar localizado às margens do Rio Amazonas, que impulsionou o nosso processo de colonização, marcando território de conquista lusitana, cumprindo sua missão de resguardar a entrada do rio, apesar de nunca ter disparado um tiro de canhão contra algum navio inimigo, utilizada, depois, como calabouço para suspeitos e presos políticos da ditadura militar, lugar de tortura e símbolo do medo (Santos, 2001; Canto, 2016).

Além da Fortaleza de São José, houve a construção de vilas militares em Macapá. Durante a Segunda Guerra Mundial, construiu-se a base aérea do Amapá, que serviu como ponto de apoio para aviões americanos deslocados para atacar o norte da África. A principal rua da capital chama-se “Avenida Força Aérea Brasileira” (Av. FAB), outras possuem nomes de coronéis e capitães militares. Durante a instalação da primeira emissora de televisão em Macapá, a programação consistia nas propagandas do exército brasileiro, exibidas durante todo o dia. Todo esse conjunto de relatos históricos demonstra que a construção da cidade de Macapá sempre esteve atrelada à ideologia militar por diversos ângulos (Pereira, 2019).

O surgimento da Polícia Militar ocorreu neste contexto. Sua origem reporta à

criação da Guarda Territorial Civil (GTC), criada em 17 de fevereiro de 1944, através do Decreto-lei nº 08 do Governo Territorial do Amapá, que combinaria a missão de manutenção da ordem interna com outras atividades em auxílio ao governo local, particularmente a construção civil.

Com a promulgação da Lei nº 6.270, de 20 de novembro de 1975, que instituiu as Polícias Militares dos Territórios, destinadas à manutenção da ordem pública no Amapá, Rondônia e Roraima, a GTC foi cedendo lugar para a Polícia Militar da seguinte forma: no Amapá, inicialmente o efetivo da PM dos territórios foi composto por 38 Oficiais R/2 do Exército Brasileiro e por 3 Oficiais da Polícia Militar de Sergipe. Após concurso realizado internamente na GTC alguns militares foram estudar nas Polícias Militares de Minas Gerais e Goiás para formação em Sargentos. E partir daquela data a GTC sofreu gradativamente o processo de extinção e os demais integrantes foram realocados para outros órgãos da administração territorial ou foram admitidos pela PM, o que ocorreu somente após processo de seleção (Silva, 2015).

Portanto, diante de tanta influência militar não poderia ser diferente o regime de segurança pública disciplinar que se implantou por aqui e ao qual população foi acostumada. Desde o início teve de conviver com naturalidade diante desse poder de mando sem questionar seus comandos. Mas por que chegamos ao ponto de ser considerada a polícia mais letal do país? Por que a polícia daqui mata tanto? Que fatores contribuem para a utilização desproporcional da força?

#### **4.2. Cultura policial: a construção do policial herói e salvador da pátria**

O filme *Tropa de Elite* (2007), dirigido por José Padilha, representa perfeitamente a forma violenta como são preparados os militares para enfrentar o crime. Internacionalmente conhecido e tendo ganhado inúmeros prêmios, como o Urso de Ouro no Festival de Berlim, apresenta os policiais do BOPE do Rio de Janeiro como heróis, evidenciando suas ações diárias de combate à criminalidade. Apesar de apresentar cenas de tortura e diversos outros abusos e violências ilegais, os policiais seguem sendo apresentados como heróis e tais ações apresentam-se como positivas e eficazes no combate aos criminosos.

À época, o filme gerou inúmeros debates nesse sentido, tendo uma continuação lançada em 2010, com o título de “*Tropa de Elite 2 — O inimigo agora é outro*”, que se tornou o filme mais visto na história do cinema nacional. Para boa parte da população,

esses filmes criaram uma imagem específica do BOPE: um batalhão incorruptível e eficaz que sabidamente se utiliza de tortura e violência e é ovacionado justamente por isso. O respeito aos direitos humanos é apresentado como algo que atrapalha a ação policial e favorece criminosos<sup>150</sup>.

Na preparação desses profissionais, prestigia-se o que a doutrina denomina “cultura policial”, um conceito importante, frequentemente citado em estudos sobre instituições de polícia — seja sobre determinada polícia (Reiner, 2004; Skolnick, 1966), seja sobre o treinamento e a socialização de policiais (Poncioni, 2014), que auxilia na compreensão de execuções policiais, na medida em que tece um liame entre a ação do agente e a maneira como este é socializado na instituição de que faz parte (Soares; Possas; Raupp, 2019).

Trata-se de um problema a ser enfrentado porque as polícias veem a sociedade com desconfiança e se representam como tendo a função de controlá-la (Muniz, 1999; Soares, 2003; Bretas, 1997; Kant de Lima, 1994 e Poncioni, 2003), residindo aí a raiz da ineficácia e a dificuldade de incorporação de uma mentalidade que valorize a prestação de serviços com o devido respeito às normas democráticas (Pereira, 2019).

Embora haja diversas divisões dentro da força policial (a exemplo dos conflitos entre policiais operacionais e administrativos, oficiais versus praças), estes agentes “compartilham uma visão de mundo informada por um universo simbólico comum” (Santos, 2015, p. 95). Existe, portanto, uma cultura policial comum que abrange essa profissão, considerando que, nas democracias modernas, as polícias “veem-se frente a frente com as mesmas pressões básicas similares que modelam uma cultura distinta e característica em muitas partes do mundo, mesmo tendo variações subculturais internas” (Reiner, 2004, p. 132).

Analisando os cursos de formação das academias, percebe-se conteúdo transmitido sobre o trabalho policial embasado no “modelo profissional tradicional policial” focado no combate repressivo ao crime. Há discursos como a divisão do mundo em “nós-eles”; atitude constante de suspeita; isolamento social e solidariedade entre pares; pragmatismo; visão cínica e pessimista do mundo; conservadorismo político e moral; machismo e, por fim, racismo (Poncioni, 2014).

Além disso, a visão sobre o próprio trabalho, dentro da cultura policial, é resultante

---

<sup>150</sup> Para uma análise mais aprofundada acerca do filme, vide o artigo de ROCHA *et. al.* “Bandido bom é bandido morto”: violência policial, tortura e execuções em Tropa de Elite. *Revista Galáxia*, São Paulo, n. 19, p. 90-104, jul. 2010.

de uma mistura entre missão, ação, cinismo e pessimismo, na qual um elemento alimenta o outro — por mais que, na superfície, isto pareça contraditório — levando, por fim, a uma pressão por resultados, o que põe em segundo plano a legalidade (Reiner, 2004).

Apesar da possível heterogeneidade entre instituições de diferentes partes do mundo, bem como entre diferentes tipos de polícia, o conceito de cultura policial pode auxiliar a exploração empírica daquilo que organiza, de forma mais ou menos sistemática, o modo de pensar ou ver a realidade dos policiais. Sendo assim, o conceito aparece como uma possível ferramenta na compreensão das execuções de jovens negros e na formulação de estratégias para o enfrentamento dessa questão. Para pensar em mudanças dessa realidade, um caminho possível é a reconstrução dessa cultura interna, em consonância com padrões democráticos de atuação. Mas, isso é possível? Apenas isso resolve? Evidente que não, porque além da mudança paradigmática da cultura policial ainda é possível indicar alguns fatores que precisam ser revisitados.

### **4.3. A percepção do problema na visão de um comandante: imperiosa necessidade de repensar a cadeia de comando a partir do alto**

Pela entrevista concedida pelo Major Iran Andrade dos Santos ao jornalista Seles Nafes, afere-se o sentimento do comando militar no tocante ao problema da letalidade policial<sup>151</sup>. Ao ser indagado sobre o que pensa a respeito da máxima de que “a polícia do Amapá é a que mais mata no Brasil”, o recém-empossado comandante do BOPE respondeu:

“Eu não concordo com essa afirmativa. Ela sintetiza uma ideologia esquerdista que visa implantar o comunismo no Brasil. Quer desmerecer e diminuir as instituições militares justamente porque não tem como essa ideologia dominar. Diferente do que acontece nas universidades, nas instituições militares temos princípios que regem a nossa atuação. E os basilares são: hierarquia e disciplina. Sobre a polícia que mais mata, na verdade, é a polícia que mais se defende, porque nós atuamos em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, com o conjunto de leis estabelecidas aqui no Brasil. Dentro deste ordenamento do Código Penal, nós temos as excludentes de ilicitude, e o PM, quando está em confronto, ele faz uso da técnica policial. Porque isso acontece? Porque a capacidade continuada impõe que o PM siga a doutrina de abordagem e isso já salvou muitas vidas de policiais. Esse policial preparado – seguindo ordenamento pátrio – ele decidir se defender usando a excludência de ilicitude. E tem preparo técnico para se defender. Eu diria até, sem desmerecer nenhuma outra polícia, que nós temos a melhor polícia do mundo. Porque já que o Brasil vive quase uma guerrilha urbana, e a polícia matar se destaca, então nós temos a melhor polícia do Brasil. Diante do crescente índice de violência no estado, o policial é um herói, rapaz. A polícia Militar do Amapá é uma instituição fantástica e extremamente compromissadas com a causa pública e que se empenhar ao máximo para dar essa resposta. A gente faz de tudo que a sociedade seja protegida”.

---

<sup>151</sup> Portal Seles Nafes.com. Da infância pobre para o comando do Bope. 18 de julho de 2022. Disponível em <https://selesnafes.com/2022/07/da-infancia-pobre-para-o-comando-do-bope/> Último acesso em 17 set 2023.

De início, vê-se que, ao discordar de uma realidade fática, o militar prefere atribuir culpa aos que taxam a PMAP como a mais letal do país do que enfrentar a problemática de frente reconhecendo, por exemplo, que alguma coisa precisa ser feita para modificar este cenário, alguma coisa para diminuir o crescente índice de violência que se vê por aqui.

Ao atribuir a assertiva “a polícia do Amapá é a que mais mata no Brasil” a adeptos de uma “ideologia esquerdista que visa implantar o comunismo no Brasil”, deixa evidente que enxerga o problema como uma questão ideológica que não merece preocupação, porque essa “ideologia” é coisa de discurso acadêmico (acontece nas universidades), cujo objetivo é desmerecer e diminuir as instituições militares para dominar o poder.

Neste sentido, a opinião do major soa autoritária e preconceituosa, desapegada das mais elementares noções de Direitos Humanos, especialmente quando diz “diferente do que acontece nas universidades, nas instituições militares temos princípios que regem a nossa atuação. E os basilares são: hierarquia e disciplina”. Há uma contradição nesta manifestação, porque de um lado, dá a entender que os princípios militares sobrepõem-se ao discurso de proteção dos Direitos Humanos, e por outro, afirma que a polícia atua em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, com o conjunto de leis estabelecidas no Brasil, que são elaboradas para conter os abusos dos agentes de segurança pública.

A manifestação é paradoxal, porque mesmo não concordando com a assertiva de que a PMAP é a que mais mata no país, reconhece que esta polícia mata para se defender, como se o fato de matar para se defender excluísse o evento morte. O Major expressa sua crença de que quando a polícia mata o faz sob o manto da excludente da legítima defesa e, sendo assim, se ela é a que mais mata e porque é a que mais se defende.

Um detalhe chama a atenção. Se ele atribui à academia o palco para debate ideológico esquerdista-comunista tendente a dominar o poder, estaria a instituição militar a serviço de combater essa ideologia? De onde o comandante extrai a noção do que seja uma legítima defesa? Qual o conteúdo programático está sendo transmitido na preparação dos soldados e cabos que atuarão na linha de frente, junto à população civil? Qual a metodologia de ensino castrense no tocante a conceitos tão complexos que variam de caso a caso? O que é uma excludente de legítima defesa, por exemplo, na opinião do comandante? Qual a técnica policial recebida para identificar essa excludente de ilicitude na prática? Nas palavras do major comandante, “a doutrina de abordagem já salvou muitas vidas de policiais”; mas e quantas vidas civis foram poupadas?

Preocupante suas conclusões 1) “o Brasil vive quase uma guerrilha urbana”; isso lhe dá autoridade para combater o inimigo custe o que custar, inclusive matando?; 2) a

imagem do herói que enxerga no militar que a pretexto de proteger a sociedade do crescente índice de violência no estado está autorizado a ceifar a vida daqueles que (ele) entende ser o bandido, quando a real função da polícia é prender e não higienizar a sociedade; 3) A polícia que é treinada para se defender (matar em legítima defesa) não haveria de ser treinada para trazer o infrator preso e com vida?

Portanto, o policial que atua na linha de frente reflete a linha de pensamento de seu comandante e, sendo assim, imperioso iniciar o trabalho de mudança a partir do ápice da hierarquia militar, porque não se pode esperar outra coisa de um cabo ou soldado se não lhe são dirigidas noções de limites.

#### **4.4. A padronização dos procedimentos operacionais para o adequado uso da força**

Na preparação dos policiais militares estaduais — cursos, estágios e demais instruções do Centro de Formação e Aperfeiçoamento (CFA) —, trabalha-se com protocolos denominados Procedimentos Operacionais Padrão (POPs).

São normas que orientam a atuação prática no policiamento ostensivo a pé (POP nº 001); abordagem policial a pessoas a pé (POP nº 002); abordagem a veículos (POP nº 003); busca pessoal (POP nº 004); busca e identificação veicular (POP nº 005); isolamento e preservação de local de crime (POP nº 006); atendimento de ocorrências a estabelecimentos comerciais e financeiros (POP nº 007); operações de trânsito (POP nº 008); primeira intervenção em crises com tomada de reféns localizados (POP nº 009); e policiamento comunitário escolar (POP nº 010).

No intuito de garantir a melhor atuação e a necessidade de constante atualização o então Comandante Geral da PMAP, CEL QOPMC Rodolfo Pereira de Oliveira tornou pública, no Boletim Geral nº 136, de 27 de julho de 2018, a Portaria 035/2018, através da qual operou-se a revisão dos POPs *supracitados* e o estabelecimento de novos protocolos a serem utilizados no âmbito das atividades da instituição e atualizados a cada dois anos<sup>152</sup>.

Pela portaria foram criados outros nove procedimentos que tratam de abordagem a pessoa surda (POP nº 011); uso de armamento de lançamento de eletrodos energizados — ALEE (POP nº 012); uso de munição de impacto controlado (elastômero) (POP nº 013);

---

<sup>152</sup> A Portaria 035/2018 revogou todas as demais disposições em contrário, em especial a Diretriz Operacional nº 001/2016 – QCG/PMAP de 15 de janeiro de 2016 e NBG nº 001/2016-CGC/PMAP, de 15 de janeiro de 2016 publicados no BG nº 011, de 18 de janeiro de 2016 e a NBG nº 034/2017 - GCG/PMAP, de 03 de abril de 2017 publicada no BG nº 065 de 06 de abril de 2017. Está disponível em [file:///C:/Users/639/Downloads/PdfFile\(12\).PDF](file:///C:/Users/639/Downloads/PdfFile(12).PDF). Último acesso em 04.06.2023.

ocorrências com localização de artefatos explosivos (POP nº 014); primeira intervenção em manifestações de movimentos sociais (POP nº 015); uso de espargidores lacrimogêneos (POP nº 016); emprego de cães farejadores de armas e entorpecentes (POP nº 017); policiamento em praças desportivas (POP nº 018); e atendimento de ocorrência fora do horário regular de trabalho (POP nº 019).

Infelizmente não existe orientação padronizada para o uso progressivo da força e, de lá para cá, não se tem notícias de atualização desses documentos, sendo certo que os Tribunais Superiores avançaram em suas jurisprudências nos últimos anos a respeito, por exemplo, da definição de ‘fundada suspeita’ (art. 244 do CPP), tornando obsoletas as rotinas adotadas em boa parte desses POPs.

De outro modo, também não existe, e precisam ser criadas, normativas específicas sobre a garantia da inviolabilidade do domicílio, haja vista que muitas pessoas são alvejadas dentro de casa após homiziarem-se ao enxergar a aproximação policial. A justificativa apresentada pela polícia é sempre a mesma, “o meliante disparou contra a guarnição”, entretanto, nessa hipótese, o acompanhamento tático, o isolamento do imóvel e a resolução de crise dialogando o processo de rendição seria a providência esperada em respeito à Constituição.

## **CONCLUSÃO**

Desde que iniciamos esta pesquisa notícias cotidianas de mortes de civis, classificados nos matutinos como “bandidos”, em confronto armado com a polícia, não pararam de acontecer no Brasil e em terras tucujus.

É triste a realidade mas é fato que facções criminosas disputam espaço de poder gerando índices de violência e crueldade como nunca vistos. Em contrapartida, a sensação de impunidade e falta de segurança decorrente da reprodução televisiva de imagens capturadas de smartphones e câmeras de segurança privada gera, na sociedade, de um modo geral, e nas autoridades públicas, em particular, inicialmente um sentimento misto de medo, indignação e revolta com a barbárie retratada, que transmuda-se na aprovação da intervenção estatal violenta, e até letal, como única forma de “combater bandidos indesejados”, etiquetados de inimigos.

Do ponto de vista jurídico tudo isso é intolerável. Supostos criminosos tem de ser identificados, processados, julgados e, se for o caso, condenados a cumprir pena. O Estado tem de exercer o jus puniendis atento ao devido processo legal e não se admite execuções



sumárias, porque ao contrário dos “fora da lei”, policiais devem cumpri-las. Até quando aceitaremos conviver com a violência policial usada a pretexto de “combater” criminosos que não existiriam acaso políticas públicas inclusivas fossem priorizadas ao invés da força? Até quando a sociedade e as autoridades públicas (re)agirão com indiferença e aceitarão com naturalidade a matança genocida promovida pelas forças de segurança?

A questão que colocamos lá na frente era compreender o porquê de mesmo havendo regulamentação, a atuação dos agentes públicos ultrapassa os limites legais e o uso desproporcional da força gera violência e morte nas periferias, indicando a necropolítica dispensada à população menos favorecida, principalmente aquela faixa que alcança homens jovens, pobres e negros.

Ao longo deste estudo nossa preocupação foi problematizar e procurar responder a seguinte questão: para que serve o direito? E chegamos ao final com a conclusão de que não está servindo nem para reduzir a letalidade policial, nem para contê-la. Ao contrário, o direito está sendo utilizado sim para justificar e legitimar o abuso de poder, o excesso nas práticas de perfilamento racial.

Chega-se a essa conclusão porque mesmo possuindo normas internas e internacionais de regulamentação do uso da força presenciamos acontecer uma chacina atrás da outra no território nacional com provas de participação de policiais nessas ações.

Embora seja possível a adoção de inúmeras medidas para contenção da violência policial, os governos resistem em implantá-las sem qualquer justificativa plausível. Casos de cancelamento de projetos exitosos e recusa de debater o assunto para tentar solucionar o problema, mostram o descomprometimento com a pauta humanista e, o que é pior, deixa escancarada a certeza de uma política de morte mais barata, menos trabalhosa e por isso mesmo bastante adequada aos agentes políticos incompetentes, que não possuem a mínima noção de como fazer segurança pública senão através da guerra do nós contra eles.

Não existe outra explicação e prova disso foi o cancelamento da reunião que o Secretário de Segurança Pública de São Paulo, Guilherme Derrite, teria em 24 de agosto de 2023, com o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) para discutir a Operação Escudo, realizada no litoral paulista, que produziu 22 mortos até o dia 28.08.2023, motivando moradores a deixarem o Guarujá por medo da Polícia Militar após

30 dias de operação policial<sup>10</sup>. O CNDH, vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos, reconheceu e lamentou os obstáculos postos pelo secretário à tentativa de diálogo e diante da continuidade das notícias de violação de direitos humanos, convocou audiência pública, ato de pouquíssima utilidade, posto que o comportamento omissivo da autoridade aliado à continuação de violação dos direitos humanos, por si só, recomendaria uma intervenção mais enérgica do governo federal<sup>11</sup>.

Mesmo o Brasil sendo condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, ainda assim, as intervenções policiais letais continuaram (e continuam), muita gente mais morreu sem ser julgada, e o problema só se agrava dia-a-dia a ponto de estar sendo enfrentado na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635, a ADPF das Favelas, onde verifica-se todo tipo de dificuldades postas pelo Estado do Rio de Janeiro para não implementar as medidas de contenção determinadas pelo Supremo Tribunal Federal.

No Amapá não é diferente. Nosso Estado é pequeno. Nossa população é pobre. Nossos índices de desenvolvimento humano são pífios. Aqui falta tudo: de saneamento básico a emprego. Embora tenhamos políticos de importância e relevância nacional, a apatia com a causa da contenção da violência policial é de todos. Das extremas (esquerda a direita) ao centrão, a classe política não se envolve, seja por conviência mesmo em acreditar que não existe outro modo que não o extermínio dos “desumanos”, seja por pura incompetência de estabelecer e fazer cumprir políticas públicas na segurança.

Juízes e Promotores de Justiça, que deveriam atuar contra esse estado de coisas, legitimam tais ações, como aconteceu, por exemplo, no julgamento do Recurso em Sentido Estrito nº 0024897-36.2020.8.03.0001, proposto pelo Ministério Público contra sentença de pronúncia de um militar da reserva que matou um assaltante com um tiro nas costas no exato momento em que após consumir o roubo, afastava-se do lugar. O recorrente visualizou uma legítima defesa (tiro nas costas!) e o tribunal de justiça, por maioria, acatou essa tese para absolver sumariamente o ex-policial<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Notícia disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/08/moradores-deixam-guaruja-por-medo-da-pm-apos-30-dias-de-operacao-escudo.shtml>. Acesso em 28.08.2023.

<sup>11</sup> Embora o secretário Derrite negue a prática de tortura afirmando que os exames do Instituto Médico Legal não apontem nenhum sinal de violência, notícias divulgadas pela imprensa indicam o contrário, como, por exemplo, no caso em que um dos mortos fora encontrado com unhas arrancadas e um alicate ao lado do corpo (Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/08/morto-pela-pm-em-guaruja-tinha-unhas-arrancadas-e-alicate-ao-lado-do-corpo-dizem-moradores.shtml>. Acesso em 28.08.2023)

<sup>12</sup> TJAP. Vara do Tribunal do Júri. Processo eletrônico. Disponível em <https://tucujuris.tjap.jus.br/tucujuris/pages/consultar-processo/consultar-processo.html>

Acreditamos, ao fim e ao cabo, ser crucial pensar outras formas de se praticar a justiça, capazes de uma verdadeira reparação do sujeito e da sociedade, em vez de se insistir no investimento na barbárie, na reprodução de mundos de morte e de mortos-vivos, afinal, insistir que o sistema processual penal existente e único é (ou um dia será) satisfatório e apto a resolver as demandas criminais diárias e diminuir a violência social é uma grande ingenuidade.

Para o exercício do controle social formal da polícia, é fundamental que a persecução penal tenha pretensão preventiva ou punitiva, sem se distanciar da liberdade e dos direitos do cidadão. A polícia deve defender direitos, não infringi-los.

No Estado Democrático, ainda em voga no Brasil, se faz necessário que as instituições policiais atuem na legalidade, e que o legalismo não traga brechas nem legitimidade a abusos, distanciando-se assim do arbítrio, porque ou tentamos mudar a partir de nós e da realidade presente ou apenas continuaremos a perpetuar o que recebemos e nos trouxe às condições de violência social (criminal e institucional) em que estamos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S. *Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea*. In.: MICELI, S. (org) *O que ler na Ciência Social brasileira*. São Paulo: Sumaré/Anpocs, 2002, Vol 4. 2002.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: O poder soberano e a vida nua, I*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

AGAMBEN, Giorgio. *Moyens sans fins: notes sur La politique*. Paris: Payot & Rivages, 1995

AMAPÁ. Secretaria de Estado da Administração. *Consolidação de POP's e Fluxos*. Consolidação homologada pela Secretária de Estado da Administração Suelem Amoras Távora Furtado, no dia 19 de setembro de 2022. Macapá, 2022. Disponível: [https://editor.amapa.gov.br/arquivos\\_portais/publicacoes/SEAD\\_24120f6af72ec2645c199bfbcd2e014.pdf](https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/SEAD_24120f6af72ec2645c199bfbcd2e014.pdf) acesso em 25 de setembro de 2023.

AMAPÁ. *Relatório de Gestão de 2018. Relatório de Gestão do exercício de 2018 apresentado à sociedade e aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas ordinária anual a que esta Unidade está obrigada nos termos do art. 111, §2º da Constituição do Estado do Amapá, elaborado de acordo com as disposições da Instrução Normativa TCE/AP nº 01/2017, da Decisão Normativa TCE/AP nº 007 e 008/2018-TCE/AP Macapá, 2019.*

Disponível:

[https://editor.amapa.gov.br/arquivos\\_portais/publicacoes/PM-AP\\_f8ce8d1f12066ac2214acf1926c6f135.pdf](https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/PM-AP_f8ce8d1f12066ac2214acf1926c6f135.pdf)

ANISTIA INTERNACIONAL. *Você matou meu filho! – homicídios cometidos pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2015.

ARGÜELLO, Katie Silene Cáceres. *Weber e o direito: racionalidade e ética*. 1995; 228 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina (Programa de Pós-Graduação em Direito). Florianópolis/SC, 1995.

ARENDT, H. *The origins of totalitarianism*. New York: Harverst, 1966.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

ÁVILA, Luciano Coelho. *Políticas públicas de prestação social: entre o método, a abertura participativa e a revisão judicial*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

BARBOSA, André Luis Jardini. *O excesso policial e o excesso de polícia: a incompatibilidade entre o sistema atual de atuação policial e o Estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Common law e civil law: aproximações para além de uma Constituição escrita*. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.). *Direito Constitucional Brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. II. p. 623–650.

BATES, D. *Enlightenment aberrations: error and revolution in France*. Ithaca: Cornell University Press, 2000

BAYLEY, D .H. *Padrões de Policiamento. Uma Análise Comparativa Internacional*. São Paulo: EDUSP, 2006.

BAYLEY, David H. *Padrões de Policiamento: uma análise internacional comparativa*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001.

BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*. Brasília: EdUnb, 1992

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BOBBIO, Norberto. *Kelsen y Max Weber*. In:CORREAS, Oscar (org.) *El otro Kelsen*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 1986

BONIN, J. C.; PANATTA, D. J.; ABELO, Q. C. O CONTROLE SOBRE O CORPO SEGUNDO VIGIAR E PUNIR E MICROFÍSICA DO PODER, DE MICHEL FOUCAULT. *Ponto de Vista Jurídico*, Caçador (SC), Brasil, v. 5, n. 1, p. 62–76, 2016. DOI: 10.33362/juridico.v5i1.941. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/juridico/article/download/941/480/4047> acesso 23 set 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Redução da letalidade policial*. Brasília: STF, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 635*. Número único: 0033465-47.2019.1.00.0000. Relator: Min. Edson Fachin. 19 de novembro de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Transcrições da Audiência Pública referente à ADPF 635*, pp. 682-3. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF\\_635\\_TranscricoesDaAudienciaPublica\\_REDUCAO\\_DA\\_LETALIDADE\\_POLICIAL.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF_635_TranscricoesDaAudienciaPublica_REDUCAO_DA_LETALIDADE_POLICIAL.pdf). Acesso em: 09 set 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 594*. Número Único: 0024619-41.2019.1.00.0000. Relator: Min. Edson Fachin. 17 de junho de 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa n.º 9/GAP/MD. *Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01)*. 5ª edição, 2015. Disponível: [https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35\\_G01.pdf](https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf) acesso 25 set 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 347*. Número Único: 0003027-77.2015.1.00.0000 Relator: Min. Marco Aurélio. 09 de setembro de 2015.

BRASIL. *Decreto-lei nº 3689*, de 03 de outubro de 1941. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm) > Último acesso em 25 de setembro de 2023

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). SENASP. *Uso progressivo da força*. 2009. 54 p. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras\\_publicacoes/pagina-2/5cadernotematico\\_uso-progressivo-da-forca](http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-2/5cadernotematico_uso-progressivo-da-forca). Acesso em: 10 de Outubro de 2017.

BRASIL Decreto n.º 40, de 15 de Fevereiro de 1991. Promulga a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Brasília, D.O.U. de 18.2.1991.  
Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0040.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0040.htm)

BRASIL. LEI Nº 6.270, DE 24 DE NOVEMBRO DE 1975. [Revogado pelo Decreto de 10 de maio de 1991] Cria as Polícias Militares dos Territórios Federais do Amapá, de Rondônia e de Roraima, disciplina as organizações básicas, fixa os respectivos efetivos, e dá outra providências.  
Disponível:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1975-1979/1975-1979/D84452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1975-1979/1975-1979/D84452.htm)  
acesso 21 set 2023

BRASIL. Lei n. 5.172/66, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966., Institui o Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.  
Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm) Acesso 24 de setembro de 2023

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 5.839, DE 21 DE SETEMBRO DE 1943. Dispõe sobre a administração dos Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú. Diário Oficial da União - Seção 1 - 29/9/1943, Página 14481 (Publicação Original)  
Disponível:  
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5839-21-setembro-1943-415958-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL DE FATO. Morte de jovem em operação policial no Rio mostra que decisão do STF não é respeitada. Redação de Jaqueline Deister. 20 de agosto de 2020. Disponível: <https://www.brasildefato.com.br/2020/08/20/apesar-de-proibicao-do-stf-morte-de-jovem-e-videncia-desafio-de-frear-acoes-policiais> Acesso em 08 set. 2023.

BRETAS, Marcos Luiz. *Ordem na Cidade: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro*. pp.1907-1930. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

BRITTO, Aldo Ribeiro. *Operações policiais e medidas alternativas penais*. Salvador: JusPODIVM, 2015.

BRITO, Alexis Couto de. *Processo Penal Brasileiro / Alexis Couto de Brito, Humberto Barrionuevo Fabretti, Marco Antônio Ferreira Lima*. – 4. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

BUENO, Samira. PACHECO, Dennis. NASCIMENTO, Talita. *O crescimento das mortes decorrentes de intervenções policiais no Brasil*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário 2020. Texto 6, pág. 86-93. São Paulo, 2020. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf> Acesso em: 10 jan. 2023.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Editora 34/Edusp, 2000.

CANO, I. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iser, 1997.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993.

CANTO, Fernando Pimentel. *Literatura das pedras: a Fortaleza de São José de Macapá como locus das identidades amapaenses*. Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade Federal do Ceará e Fundação Universidade Federal do Amapá. 2016.

CAPEZ, Fernando. *Curso de processo penal*. 30ª ed. Editora Saraiva, 2023.

CARDOSO, Marcus. *A linguagem dos direitos e o simbólico nas reclamações dos moradores de favelas*. *Confluências*, vol. 14, n. 2. Niterói: PPGSD-UFF, dezembro de 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 22ªed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009.

CARVALHO, Salo de. *Criminologia do preconceito: racismo e homofobia nas Ciências Criminais* / Salo de Carvalho e Evandro Piza Duarte. – São Paulo : Saraiva, 2017 (livro digital)

CARVALHO, Salo de. *Antimanual de criminologia*. 5ªed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CASSESE, Antonio; GAETA, Paola; JONES, John. (Org.). *The Rome Statute of International Criminal Court: a commentary*. Oxford: Oxford University, 2002.

CHAUÍ, Marilena. *Sobre a violência* / Marilena Chauí ; organizadoras Ericka Marie Itokazu, Luciana Chauí-Berlinck. -- 1. ed. -- Belo Horizonte : Autêntica Editora, 2017. -- (Escritos de Marilena Chauí ; v. 5)

CHESNAIS, Jean-Claude. *Histoire de La violence, de 1800 a nos jour*. Paris: Robert Laffont, 1981

COHEN, Stanley. *Modelos ocidentales utilizados em el tercer mundo para el control Del delito: benignos o malignos?* Cenipec, Merida, Venezuela, n. 6, 1984.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Supervisão, no âmbito do Poder Judiciário, de sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil: sumário executivo* / Conselho Nacional de Justiça; Coordenadores Luis Geraldo Sant'ana Lanfredi; Valter Shuenquener de Araújo; Isabel Penido de Campos Machado. –

Brasília: CNJ, 2021. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/sumario-executivo-favela-nova-brasilia-v8-2022-02-21.pdf> Último acesso em 07.09.2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil. Sentença de 16 de fevereiro de 2017*. Série C, n. 333. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_333\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf) Último acesso em 07.09.2023.

COSTA, A. *Entre a Lei e a Ordem: violência e reforma nas polícias*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2004.

COSTA, Alexandre Bernardino; DIEHL, Diego Augusto; LEMOS, Eduardo Xavier e VERAS, Mariana Rodrigues. **A trajetória teórica e prática de o direito achado na rua no campo dos direitos humanos: humanismo dialético e crítica à descartabilidade do ser humano**. In *Direito Achado na Rua : Introdução crítica ao direito como liberdade / organizador: José Geraldo de Sousa Junior [et al.]* – Brasília: OAB Editora ; Editora Universidade de Brasília, v. 10, 2021.

CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de direito penal: parte geral* (arts. 1º a 120). 8ª edição. Salvador: Jus Podivm, 2020

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

DAS, Veena; POOLE, Deborah (Eds.). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fé, School of American Research Press, 2004.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. *Ministério Público Resolutivo e o Tratamento Adequado dos Litígios Estruturais* – Coleção Ministério Público Resolutivo – Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

DIAS, Reinaldo. *Sociologia do Direito: A abordagem do fenômeno jurídico como fato social*. São Paulo: Atlas, 2009.

DUARTE, Evandro Charles Piza; KALKMANN, Tiago. *Por uma releitura dos conceitos de sistema processual penal inquisitório e acusatório a partir do princípio da igualdade*. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 142, p. 171-208, 2018.

DUARTE, Evandro Charles Piza. Diálogos com o “realismo marginal” e a crítica à branquidade: por que a dogmática processual penal “não vê” o racismo institucional da gestão policial nas cidades brasileiras? *Revista Eletrônica Direito e Sociedade - REDES*, v. 8, n. 2, 2020, p. 95-119.

Disponível em <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/5151>. Último acesso em 13.08.2023.

DUARTE, Evandro Piza; ZACKSESKI, Cristina. *Sociologia dos Sistemas Penais: controle social, conceitos fundamentais e características*. Publicações da Escola da AGU: Direito Constitucional e Biopolítica – Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal, ano IV, n. 17, Brasília, abr. 2012.



DUARTE, Evandro Charles Piza. *Criminologia & racismo: introdução à criminologia brasileira*. Curitiba: Juruá, 2002.

DWYER, Terrence P. Key considerations for good use-of-force policies, 2011. Disponível em <http://www.policeone.com/legal/articles/3199248-Key-considerations-for-good-use-of-force-policies> Último acesso em 01.09.2023

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020. São Paulo: FBSP, 2020.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021. São Paulo: FBSP, 2021. 380 p.: il. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf> Último acesso em 10 set 2023.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023. São Paulo: FBSP, 2023. 357 p.: il. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf> Último acesso em 09 set 2023.

FERNANDES, F.B.M.; TELO, F.C.A.; CORDARO, R. A luta dos negros e das negras continua: entrevista com Kabengele Munanga. *Cadernos de Gênero e Diversidade*, Salvador, v. 2, n. 2, p. 38-44, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/cadgendiv>

FERRAJOLI, L. *Direito e Razão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FERRAJOLI, L. *Garantismo: uma discussão sobre direito e democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

FERRAJOLI, L. Pasado y futuro del Estado de Derecho. *Revista Internacional de Filosofía Política*, n. 17, p. 31–45, 2001.

FERREIRA, Poliana da Silva. (Re)vendo a PM que mata: *bodycams* e os desafios jurídicos da *accountability* no processo penal. *Boletim do IBCCRIM* nº 354 - Maio/2022, p. 7-10.

FERREIRA, Poliana da Silva. *A responsabilização da polícia que mata: um estudo de caso sobre o tratamento jurídico das abordagens policiais com resultado morte*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019. 206p.

FERREIRA, Poliana da Silva. Direitos fundamentais e letalidade policial: sentidos opostos numa mesma trilha. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade-REDES*, Canoas, v. 7, n. 2, p. 111-126, ago. 2019.

FERREIRA, Sueli Pereira. A legítima defesa: como caracterizá-la em operação de Garantia da lei e da ordem (GLO). In *Direito Militar Brasileiro: controvérsias, atualidades e análises*. Salvador: Editora Direito Levado a sério, 2020

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021. Ano 15, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica>. Acesso em: 04 set. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública [livro eletrônico] / Fórum Brasileiro de Segurança Pública. – São Paulo: FBSP, 2023. 357 p. : gráf., tab. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf> Último acesso em 09 set 2023.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. 28ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 2014.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 2013.

FOUCAULT, Michel, 1926-1984. *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France* (1976); tradução Maria Ermantina Galvão. 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010 (Coleção obras de Michel Foucault).

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, M. *A verdade e as formas jurídicas*. Tradução Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Moraes, supervisão final do texto Léa Porto de Abreu Novaes et al., Rio de Janeiro: NAU, 2003.

FOUCAULT, Michel, 1926-1984. *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France* (1976); tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2002

FOUCAULT, Michel, 1926-1984. *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France* (1976); tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 1999

FREUD, Sigmund. *Por que a guerra?* In: *Obras completas*, v. XXII. Rio de Janeiro: Imago, 1969.

Disponível:

[https://moodle.ufsc.br/pluginfile.php/1033690/mod\\_resource/content/1/Aula%2B026%2B-%2BFreud%2B%2BEinstein.pdf](https://moodle.ufsc.br/pluginfile.php/1033690/mod_resource/content/1/Aula%2B026%2B-%2BFreud%2B%2BEinstein.pdf)

FURTADO, Lucas da Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

G1-RJ. *Menina de 3 anos é baleada dentro de carro na Baixada Fluminense; disparos foram efetuados pela PRF*. Redação de Francini Augusto. 08 de setembro de 2023. Disponível:

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/09/08/crianca-e-baleada-dentro-do-carro-da-familia-no-arco-metropolitano.ghtml>

G1-RJ. *Operação no Complexo do Salgueiro: entidades de defesa de direitos humanos cobram explicações para as oito mortes*. Disponível em:

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/11/22/operacao-no-complexo-do-salgueiro-entidades-de-defesa-de-direitos-humanos-cobram-explicacoes-para-as-oito-mortes.ghtml> Acesso em 08 set. 2023.

G1. *Operação no Jacarezinho é a mais letal da história do RJ*. Redação de Gabriel Barreira e Filipe Brasil. 06 de maio de 2021.

Disponível:

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/05/06/operacao-no-jacarezinho-rio-tem-numero-recorde-de-mortes.ghtml> Acesso em 08 set. 2023.

G1. *Família de Neguinho da Beija-Flor diz que pretende deixar o país*. Redação de Cristina Boeckel e Henrique Coelho. 21 de outubro de 2021.

Disponível

em:

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/10/21/familia-de-neguinho-da-beija-flor-diz-que-pretende-deixar-o-brasil.ghtml> Acesso em 08 set. 2023.

G1. *Jovem de 23 anos é atingido por bala perdida dentro de casa, no Catumbi, e morre nos braços da irmã*. Redação de Elza Gimenez. 19 de outubro de 2020.

Disponível:

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/10/19/jovem-e-morto-no-catumbi-na-zona-norte-do-rio.ghtml> Acesso em 08 set. 2023.

G1-RJ. *Operação no Complexo do Salgueiro: entidades de defesa de direitos humanos cobram explicações para as oito mortes*. 22 de novembro de 2021.

Disponível:

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/11/22/operacao-no-complexo-do-salgueiro-entidades-de-defesa-de-direitos-humanos-cobram-explicacoes-para-as-oito-mortes.ghtml> Acesso em 08 set. 2023.

G1-RJ. *Operação policial para prender milicianos em Nova Iguaçu tem tiroteio e suspeitos mortos*. 14 de outubro de 2020.

Disponível:

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/10/14/moradores-relatam-intenso-tiroteio-em-nova-iguacu-baixada-fluminense.ghtml> Acesso em 08 set. 2023.

GIRARD, René. *La violence et le sacré*. Paris: Grasset, 1972.

GLOECKNER, R. J.; GONCALVES, P. G. . Letalidade Policial e Ministério Público: das práticas de extermínio ao discurso legitimador. *REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS CRIMINAIS*, v. 130, p. 177-200, 2017.

GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: EDUSP, 2003, 464 p.

GRECO, Rogério. *Atividade policial: aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais*. 10ª edição. Niterói/RJ: Ímpetus, 2020.

HAYEK, Friedrich. *The Constitution of Liberty*. [S.l.]: China Social Sciences Publishing House, 1978.

HESSE, Konrad. *Temas fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Atlas da Violência 2020*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>. Acesso em: 04 set. 2022.

INSTITUTO SOU DA PAZ. *Posicionamento sobre o uso da força policial*. São Paulo, 2013.

Disponível:

[https://soudapaz.org/wp-content/uploads/2019/12/posicionamento\\_sobre\\_uso\\_da\\_for\\_a\\_pelas\\_policias.pdf](https://soudapaz.org/wp-content/uploads/2019/12/posicionamento_sobre_uso_da_for_a_pelas_policias.pdf) acesso em 23 de setembro de 2023

KANT DE LIMA, R.. *Direitos Civis, Estado de Direito e “Cultura Policial”*: A formação Policial em questão. Ensaios de Antropologia e Direito. Rio de Janeiro: Editora Limen Juris, 2008.

KANT DE LIMA, R. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: Seus Dilemas e Paradoxos*. Rio de Janeiro, 1994.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa: Edições 70, 2007.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

KLEINFELD, Rachel, *Competing Definitions of the Rule of Law*. In: CAROTHERS, Thomas, *Promoting the Rule of Law Abroad*, Washington D.C.: Carnegie Endowment, 2006.

LEÃO, Richard Douglas Coelho. *Cenários do mercado de trabalho informal e migração na amazônia: um estudo sociológico sobre os camelôs e ambulantes da cidade de Macapá (AP)*. Richard Douglas Coelho Leão – Araraquara (SP): Unesp, 2017.

LIMA, Igor Frederico Fontes de; Oliveira, Ilzver de Matos. Desmilitarização das polícias, política criminal e direitos humanos no Estado Democrático de Direito. *Revista de Criminologias e Políticas Criminais*, Brasília: v. 2, n. 1, p. 1 – 19, jan/jun. 2016.

LOCHE, A. A letalidade da ação policial: parâmetros para análise. *Revista TOMO*, n. 17, p. 39- 56, 2010.

Disponível: <https://periodicos.ufs.br/tomo/article/view/507/423>

MACHADO, Maíra Rocha; MACHADO, Marta Rodriguez de Assis (coord.). *Carandiru não é coisa do passado: um balanço sobre os processos, as instituições e as narrativas 23 anos após o massacre*. 2015. São Paulo: FGV Direito SP, 2015.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2010.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. Traduzido por Renata Santini. São Paulo: n-1 edições, 2018a.

MBEMBE, Achille. *Crítica da Razão Negra*. São Paulo: n-1 edições, 2018b.

MELO, Andrey Régis de. MUNIZ, Veyzon Campos. “Oitenta tiros”: urbanismo militar, genocídio do povo negro e insustentabilidade ético-social. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade - REDES*, v. 10, n. 1, 2022, p. 45-656. Disponível em [https://www.academia.edu/76554450/\\_Oitenta\\_tiros\\_urbanismo\\_militar\\_genoc%C3%ADdio\\_do\\_povo\\_negro\\_e\\_insustentabilidade\\_%C3%A9tico\\_social\\_Eighty\\_shots\\_military\\_urbanism\\_black\\_people\\_s\\_genocide\\_and\\_ethical\\_social\\_unsustainability](https://www.academia.edu/76554450/_Oitenta_tiros_urbanismo_militar_genoc%C3%ADdio_do_povo_negro_e_insustentabilidade_%C3%A9tico_social_Eighty_shots_military_urbanism_black_people_s_genocide_and_ethical_social_unsustainability)

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. - São Paulo : Saraiva, 2009.

MESQUITA NETO, Paulo. *Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle*. In: CIDADANIA, justiça e violência/ Organizadores Dulce Pandolfi...[et al]. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. p.130-148

MEZZARROBA, Orides; Monteiro, Claudia Servilha. *Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MICHAUT, Yves. *Violence*. Paris: Puf, Col. “Que sais-je?”. 1986.

MIGOTO FILHO, Tadeu José. Necropolítica: Morte, Colonialismo e Encarceramento em Achille Mbembe. *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, n.º 342. São Paulo, 2021.

Disponível:

<https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/edicoes/743/8500/necropolitica-morte-colonialismo-e-encarceramento-em-achille-mbembe>. Acesso em 18.01.2023.

MISSE, Michel. GRILLO, Carolina Christoph. Teixeira, Cesar Pinheiro. Neri, Natasha Elbas. *Quando a polícia mata: homicídios por "autos de resistência" no Rio de Janeiro (2001-2011)*. Rio de Janeiro: Editora NECVU/ BOOKLINK. 2013.

MORAIS, Paulo Dias. *História do Amapá: o passado é o espelho do presente*. Macapá. JM Editora Gráfica, 2013.

MOURA, Clóvis. *Rebeliões na Senzala*. Clóvis Moura · São Paulo: Anita Garibaldi · Parceria: Fundação Maurício Grabois, 6ª ed, 2020

MOURA, Clóvis. *Sociologia do negro brasileiro*. São Paulo: Ática, 1998.

MÜLLER, Friedrich. *O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturantes*. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MUNIZ, Jacqueline. “*Ser Policial é, Sobretudo, uma Razão de Ser*”: *Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1999.

MUNIZ, J. PROENÇA JÚNIOR, D. *Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial*. In CARUSO, H. MUNIZ, J.; CARBALLO BLANDO (Orgs). *Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit. 2007.

NASCIMENTO, Abdias. *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. 3 ed. São Paulo: Perspectivas, 2016.

NEVES, Marcelo. *Entre Hidra e Hércules: Princípios e Regras Constitucionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de processo penal*. 3. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022

O GLOBO. *Ocupação do Complexo do Viradouro pela PM foi pedido da prefeitura de Niterói*.

Disponível:

<https://oglobo.globo.com/rio/bairros/ocupacao-do-complexo-do-viradouro-pela-pm-foi-pedido-da-prefeitura-de-niteroi-24597243> ACESSO EM 08 SET. 2023

O GLOBO. *Em Niterói, homicídios chegam ao menor patamar da série histórica, iniciada em 2003*.

Disponível:

<https://oglobo.globo.com/rio/bairros/em-niteroi-homicidios-chegam-ao-menor-patamar-da-serie-historica-iniciada-em-2003-24660969> Acesso em 08 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”)*, 1969. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>.

ONU. 2015-2024: *Década Internacional de Afrodescendentes*, 2015. Disponível em:

<http://decada-afro-onu.org/index.shtml> Acesso em 08 set. 2023.

ONU. *Declaração e Programa de Ação de Durban*, 2001. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/03/durban-2001.pdf> Acesso em 08 set. 2023.

ONU. *Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de fogo*. Havana, Cuba, 1990. [Internet]. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/ajus/prev20.htm>. Citado 2022 jun 23

ONU. *Código de Conduta para Encarregados da Aplicação da Lei*. Assembléia Geral, 1979. [Internet]. .

Disponível:

[www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros\\_de\\_apoio/cao\\_direitos\\_humanos/direitos\\_humanos/trabalho\\_e\\_emprego/codConduta.htm](http://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/cao_direitos_humanos/direitos_humanos/trabalho_e_emprego/codConduta.htm) Citado 2022 Jun 23

ONU. *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos*, 1966. Disponível em:

<<http://oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Políticos.pdf>> Acesso em 08 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org> Acesso em 08 set. 2023.

ORDÓNEZ, Ulises Schmill. *El concepto dei derecho en las teorías de Weber y de Kelsen*. In: CORREAS, Oscar (org.) *El otro Kelsen*. México: Universidad Autónoma de Mexico, 1989. p. 163-193

PADILHA, José. *Tropa de Elite*. Rio de Janeiro, RJ, 2007. Zazen Produções; Globo Filmes e Feijão Filmes.

PADILHA, José. *Tropa de Elite 2*. Rio de Janeiro, RJ, 2010. Zazen Produções; Globo Filmes e Feijão Filmes.

PLATÃO. *As Leis incluindo Epinomis*. São Paulo: Ediouro, 1971.

PERALVA, Angelina. *Violência e democracia. O paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PEREIRA, Ana Caroline Bonfim. *Corpo-Arma: percepções etnográficas do trabalho policial em Macapá/AP*. Dissertação de Mestrado. USP: São Paulo, 2019.

PILDES, Richard H. Why Rights are not trumps: social meanings, expressive harms, and constitutionalism. *Journal of Legal Studies*, v. XXVII, p. 725–763, 1998.

PINC, Tânia. Letalidade e vitimização policial: um estudo de situações de alto risco. *Boletim do IBCCRIM* - 250 - setembro/2013, págs. 17-8.

PINC, Tânia. *Treinamento policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

PINC, Tânia. *O uso da força não-letal pela polícia nos encontros com o público*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

PONCIONI, Paula. *Tornar-se policial: A construção da identidade profissional do policial no Estado do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade de São Paulo, 2003.

PONCIONI, Paula. Políticas Públicas para educação policial no Brasil: propostas e realizações. *Estudos de Sociologia*, v.17 – n.33, 2012.

PONCIONI, P. *Identidade profissional policial*. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Org.) *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.

PONTE JORNALISMO. *Mulher grávida é atingida em operação policial na Maré*. Redação org. Maré de Notícias. 28 de outubro de 2020. Disponível em <https://ponte.org/mulher-gravida-e-atingida-em-operacao-policial-na-mare/> acesso em 08 set. 2023.

PORTAL SELES NAFES.COM. *Da infância pobre para o comando do Bope*. 18 de julho de 2022. Redação de Seles Nafes.

Disponível

em

<https://selesnafes.com/2022/07/da-infancia-pobre-para-o-comando-do-bope/>

Último

acesso em 17 set 2023.

PORTO, M. S. G. *Condutas Policiais e códigos de deontologia. Um estudo comparativo sobre a relação entre polícia e sociedade*. Relatório final. SENASP. Universidade de Brasília, dezembro de 2005.

POSSAS, M.; ROCHA, T. T. "A onça comeu o suspeito": reflexões sobre o rule of law no Acre entre os anos 1980 e 2000. *Lua Nova*, n.91, pp. 229-268, 2014.

RABENHORST, Eduardo R. *Violência*. In Dicionário de Filosofia do Direito. Coordenação Vicente de Paulo BARretto. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do Direito*. Coimbra: Antonio Amado, 1979.

RAMALHO NETO, J. P. Farda & "cor": um estudo racial nas patentes da polícia militar da Bahia. *Afro-Ásia*, Salvador, n. 45, p. 67-94, 2012.

RAZ, Joseph. The Rule of Law and its Virtue. The authority of law: essays on law and morality. Oxford: *Oxford Scholarship Online*, 2012. Disponível em: <[http://nw18.american.edu/~dfagel/Philosophers/Raz/Rule%20of%20Law%20and%20its%20Virtue\\_%20%20Joseph%20Raz.pdf](http://nw18.american.edu/~dfagel/Philosophers/Raz/Rule%20of%20Law%20and%20its%20Virtue_%20%20Joseph%20Raz.pdf)>. Acesso em: 12/6/15.

REINER, R. *A política da polícia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

REIS, D. B. A marca de Caim: as características que identificam o “suspeito”, segundo relatos de policiais militares. *Caderno CRH*, Salvador, v. 15, n. 36, p. 181-196, jan./jun. 2002.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro*. A formação e o sentido do Brasil. 3 ed. São Paulo: Global, 2015.

RIOONWATCH. *Obras e Pé Na Porta: Ocupação Policial é o ‘Novo Normal’ no Complexo do Viradouro*. Redação de Tatiana Lima.

Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=50201#prettyPhoto> Acesso em 08 set. 2023.

ROCHA, Simone Maria; MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. “Bandido bom é bandido morto”: violência policial, tortura e execuções em Tropa de Elite. *Revista Galáxia*, São Paulo, n. 19, p. 90-104, jul. 2010.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. *Toward a sociology of the global rule of law field: neoliberalism, neoconstitutionalism, and the contest over judicial reform in Latin America*. In: DEZALAY, Yves; GARTH, Brylant G. (Ed.). *Lawyers and the rule of law in an era of globalization*, 2011.

ROVER, Ardinete. *Metodologia Científica*. Joaçaba: UNOESC, 2006.



SALES JÚNIOR, Ronaldo Laurentino de. *Raça e justiça: o mito da democracia racial e o racismo institucional no fluxo da justiça*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, 2006. Orientadora: Prof. Dra. Silke Weber.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, Outubro de 2002, p. 237-280.

SANTOS, Dorival da Costa dos. *O regime ditatorial militar no Amapá: Terror, resistência e subordinação*. Dissertação de mestrado. Universidade de Campinas, Campinas, 2001.

SANTOS, Fernando Rodrigues dos. *História do Amapá*. Gráfica e Editora Valcan Ltda. Macapá, 2003.

SANTOS, Lucas da Silva. *O perfil racializado das vítimas da violência policial*, Justificando, 22 nov. 2019. Disponível em: <http://www.justificando.com/2019/11/22/o-perfil-racializado-das-vitimas-da-violencia-policial/>

SANTOS, Marcelo Paiva dos. *A democracia brasileira no contexto da periferia latino-americana: o problema da jurisdição e o contributo possível da reflexão metodológica*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013.

SANTOS, M. S. *Castigo corporal praticado por policiais militares: descrevendo práticas, entendendo sentidos*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2015.

SANTOS, Maria de Nazaré; SANTOS, Maysa Leite Serra dos. *Cabanagem: a história vivenciada na região do Grão-Pará*. Curitiba: Editora *Brazilian Journals Publicações*. 2020. Disponível em <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/22329/18642> Acesso em 19 set 2023.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 5ªed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. *Curso de direito processual penal: teoria (constitucional) do processo penal*. 3ª Ed. Natal: OWL Editora Jurídica, 2021 (disponível em [https://www.owl.etc.br/\\_files/ugd/42e3b5\\_f6c939713d5341e99e58b7479d6050a3.pdf](https://www.owl.etc.br/_files/ugd/42e3b5_f6c939713d5341e99e58b7479d6050a3.pdf))

SILVA, Silvana Kelly de Moraes da. *Mulheres policiais: um estudo sobre a presença feminina na polícia militar do Amapá*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Integrado Regional. Universidade Federal do Amapá. Macapá, 2015

SINHORETTO, J.; SILVESTRE, G.; SCHLITTLER M. C. *Desigualdade e segurança pública em São Paulo: letalidade policial e prisões em flagrante*. Sumário Executivo. 2014a. Disponível em: . Acesso em: 20 out. 2017.

SINHORETTO, J. *A filtragem racial na seleção policial de suspeitos: segurança pública e relações raciais*. In: FIGUEIREDO, I. Segurança pública e direitos humanos: temas transversais. Brasil: Ministério da Justiça: SENASP, 2014b.

SKOLNICK, J. *Justice without Trial: Law enforcement in democratic society*. New York: John Willey, 1966.

SOARES, Frederico Fagundes *A justiça da polícia: as mortes de civis em operações policiais na perspectiva da polícia militar da Bahia*. São Paulo: IBCCRIM, 2020.

SOARES, Frederico Fagundes. POSSAS, Mariana Thorstensen. RAUPP Mariana Mendonça. Mortes praticadas pela polícia militar da Bahia: uma revisão de literatura. *Caderno Sisterhood*, 3ª Edição, v. 3, n. 3 (2019), p. 13. Disponível em file:///C:/Users/Administrador/Downloads/anaoliveira,+Texto+1.pdf. Último acesso em 24.04.2023.

SOARES. Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. *Estudos Avançados*, v. 17, n 47, 2003.

SOUZA, Renee do Ó; PIPINO, Luiz Fernando Rossi e CARNEIRO, Andrea Walmsley Soares. Contornos jurídicos da letalidade policial. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. Vol 1, nº 1 (jan./jun.). Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 1995.

TAMANAH, B. Z. Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global. St. John's Legal Studies Research Paper No. 07-0080. *Sydney Law Review*, Vol. 29, 2007

ZACCONE, O. *Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2014.

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

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Manual de direito penal brasileiro : volume 1 : parte geral / Eugenio Rani Zaffaroni, José Henrique Pierangeli. — 9. ed. rev. e atual. — São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2011.*

ZAFFARONI. Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Derechos Humanos y Sistemas Penales en America Latina*. In *CRIMINOLOGÍA CRÍTICA Y CONTROL SOCIAL*. 1. "El Poder Punitivo del Estado". Editorial Juris, Rosario – Argentina, 2000, p. 65-76.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro: parte geral*. São Paulo: RT, 1997.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Hacia un realismo jurídico penal marginal*. Caracas, Venezuela. Monte Avila Editores Latinoamericana, 1993.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Criminología: aproximacion desde um margen*. Bogotá, Colombia: Temis, 1993.

ZAFFARONI , Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

ZALUAR, Alba. *Condomínio do diabo*. Rio de Janeiro: UFRJ/REVAN, 1994.

ZIMRING, F. E. *When police kills*. Cambridge: Harvard University Press, 2017.

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

WANDERLEY, G. A. *Liberdade e suspeição no Estado de Direito: o poder policial de abordar e revistar e o controle judicial de validade da busca pessoal*. Dissertação de mestrado UnB, 2017.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1999.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

[

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UnB. 2v. 1999.

WEBER, MAX. *A política como vocação. A ciência como vocação*. In: GERTH, H. H.; WRIGHT MILLS, C. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

WESTLEY, W.A. “*Les racines de l'étiqúe policière*”. In: Brodeur, J.-P. & Monjardet, D. (orgs) “*Connaître la police: grands textes de la recherche anglo-saxonne*”. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Hors-série, 2003.

WORDEN, R. E. *The causes of police brutality: theory and evidence on police use of force*. In: GELLER, W; TOCH, H. (Ed.). *Police violence: understanding and controlling police abuse of force*. New Haven: Yale University Press, 1996.

VELHO, Gilberto. *Violência, reciprocidade e desigualdade: uma perspectiva antropológica*. In Velho, Gilberto e Alvito, Marcos (Organizadores). *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.