



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS

PARECER DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DO IAB

Ementa: Indicação nº 046/2019 do Presidente da Comissão de Direito Constitucional do IAB. Exame das principais questões contempladas pela Comissão de Direitos Humanos do IAB, especialmente a militarização da política de segurança pública no Brasil e as sistemáticas violações de direitos humanos perpetradas em razão das medidas tomadas nas últimas décadas. Análise da política de segurança pública adotada pelo atual governador do Estado do Rio de Janeiro.

Palavras chaves: segurança pública; militarização; violações de direitos humanos, Tribunal Penal Internacional

"O nome de Ágatha tem que reverberar pelo mundo: uma linda menina negra tem que dar sua vida porque a polícia brasileira atira antes de perguntar "
(Angela Davis)

1. INTRODUÇÃO

O Presidente da Comissão de Direito Constitucional, Doutor Sérgio Luiz Pinheiro Sant'anna, apresentou, no dia 21 de agosto de 2019, Indicação no Plenário do IAB, tendo sido aprovada sua pertinência para análise de tema extremamente relevante sobre a política de segurança pública, que vem sendo implementada pelo atual governador Wilson Witzel desde o início de seu mandato, cuja ementa revelou a seguinte forma:

Política de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Estudo da Constitucionalidade das Estratégias e Medidas Adotadas pelo Governo e respectivos Órgãos de Segurança do Estado do Rio de Janeiro à luz da Constituição Federal, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos de que o Brasil é signatário. Possibilidade de providências na esfera administrativa e judicial para medidas cabíveis, inclusive apurar responsabilidade,

bem como Denúncia aos Órgãos e Tribunais competentes no Brasil e no exterior para medidas pertinentes na hipótese de violação da Constituição Federal, dos Tratados Internacionais e de Legislações Infraconstitucionais Federais.

Conforme sustenta o Indicante, desde o início em que assumiu o seu mandato, o atual Governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, vem seguindo uma política de segurança pública de confronto que se alinha a fracassadas ações de intervenção policial de enfrentamento, causando um alarmante aumento do número de vítimas da letalidade policial, pois só no primeiro semestre de 2019 foram registradas 881 mortes (439 no 1º trimestre). Na verdade, esta política de extermínio do governo Wilson Witzel, no Rio de Janeiro, que vem crescendo assustadoramente, já levou à morte mais de 1.200 pessoas no Estado até agosto deste ano (incluindo também 5 crianças e 44 policiais), já que segundo dados oficiais do Instituto de Segurança Pública – ISP no ano de 2018 já se registrava um número já expressivo de 1.444 óbitos por letalidade policial.

Segundo os dados oficiais agrupados pelo Atlas da Violência 2019 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹ e pelo 12º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2018 (FBSP)², em um universo de 65.602 homicídios praticados em 2017, no mínimo 5.159 decorreram de intervenções policiais. Isso quer dizer que os agentes estatais mataram pelo menos 14 pessoas por dia no país em 2017, o que significa conforme registra a estatística a segunda causa de mortes violentas — “ficando inclusive à frente dos latrocínios (roubo seguido de assassinato), um dos maiores temores dos brasileiros. Além disso, cerca de dois quintos dessa cifra sobre violência policial correspondem apenas às cidades do Rio de Janeiro e São Paulo.”³

Essa política de guerra adotada pelo atual governador do Estado do Rio de Janeiro atinge, especialmente, a população em sua maioria jovem, negra e moradora das favelas e periferias, sob o pretexto de combate ao tráfico de drogas e do crime organizado. Como alude o Indicante:

¹ LIMA, Renato Sérgio. **Atlas da Violência 2019**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf Acesso em: 25 out. 2019.

² SPANIOL, Marlene Inês. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018**. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguran%C3%A7a-P%C3%BAblica-2018.pdf> Acesso em: 25 out. 2019.

³ BETIM, Felipe. Pires Tony. **As mães ‘órfãs’ de filhos que o Estado levou**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/10/politica/1560155313_626904.html/ Acesso em: 25 out. 2019.

Esta política de Estado de Segurança Pública, adotada por este Governo, cuja estratégia é o combate e enfrentamento direto em áreas populares de grande concentração de pessoas, como no caso do Complexo da Maré, é contrária ao marco civilizatório do Estado Contemporâneo, aos Fundamentos e Princípios do Estado Democrático de Direito insculpidos na Carta Política de 1988, na Constituição do Estado do Rio de Janeiro e dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos em que o Brasil é signatário, nos termos do artigo 1º, III c/c art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil.

Nesse contexto, verifica-se que a estratégia governamental consiste em fomentar a impunidade aos policiais em situações como essas, inclusive fortalecendo os braços armados dos responsáveis pelo extermínio da população negra e pobre no Brasil. Essa legitimação pode ser confirmada com os discursos do atual governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, quando ele declara que a "polícia tem que mirar na cabecinha pra matar"; importa aqui frisar que este foi visitar o Estado de Israel, a fim de comprar *drones* e melhor equipar as forças repressivas no controle dos espaços das favelas e periferias cariocas.

Ainda, esse respaldo de uma política de extermínio também pode ser conferido pelo "Pacote Anticrime" do Ministro da Justiça Sérgio Moro, que nada mais é do que um embuste para se perpetuar a legitimação de mortes brutais proveniente do racismo institucional. Esse pacote pretende garantir impunidade aos agentes do Estado que executam pessoas por "medo, surpresa ou violenta emoção" numa clara tentativa de "legalização" da pena de morte.

O Indicante solicitou um estudo sobre as violações, no âmbito constitucional, de direitos humanos e penais com referência à Política de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro implementada pelo atual governador, "através das Comissões de Direito Constitucional, Direitos Humanos e Direito Penal, respectivamente, acrescentando, ainda, a análise dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos em que o Brasil é signatário e a Constituição do Estado do Rio de Janeiro".

Após análise e deliberação do Plenário, requereu que o IAB envie esse estudo para as autoridades competentes, em especial:

O Sr. Presidente da República, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Presidente do Supremo Tribunal Federal, Advogado-Geral da União, Defensor Público Geral da União, Procurador-Geral da República e Presidente do Conselho Federal da OAB para fins de manifestar o posicionamento do IAB em relação ao citado tema, de bastante relevância para a sociedade brasileira e o Estado Democrático.

O Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, Presidente da Assembleia Legislativa, Presidente do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Procurador-Geral do

Estado do Rio de Janeiro, Defensor Público Geral do Estado do Rio de Janeiro, Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e Presidente da OAB Seccional do Rio de Janeiro para fins de manifestar o posicionamento do IAB em relação ao citado tema, de bastante relevância para a sociedade fluminense e o Estado Democrático.

Por fim, concluiu:

Ressalta-se que se o estudo a ser realizado apontar para possibilidade de violação da Constituição Federal, dos Tratados Internacionais e de Legislações Infraconstitucionais Federais, solicito manifestar sobre a possibilidade de requerer providências na esfera administrativa e judicial para medidas cabíveis, inclusive apurar responsabilidade, bem como denúncia aos Órgãos e Tribunais competentes no Brasil e no exterior.

2. HISTÓRICO DA INAUGURAÇÃO DA POLÍTICA BÉLICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Antes de enfrentarmos o cerne da Indicação, precisaremos contextualizar historicamente que o início da política de confronto, que atualmente alcançou o seu auge, se arrasta desde os anos 1970, década em que o aumento da violência urbana coincidiu com a declaração de guerra às drogas feita por países ocidentais, sobretudo os Estados Unidos. Desde então o inimigo público é o traficante.

Sem dúvida alguma, as políticas de repressão às drogas desde o seu nascedouro guardam uma estreita ligação com fatores econômicos. Nesse contexto, ressalte-se que os primeiros confrontos relacionados às substâncias psicoativas estavam associados a interesses mercantilistas de grandes potências europeias, especialmente a Inglaterra, almejando destruir a hegemonia do poder do Império Chinês. Num primeiro momento, os primeiros embates ocorreram com o intuito de que o comércio de drogas fosse mantido, não reprimido.

Inaugura-se, então, no começo do século passado, por parte dos Estados Unidos na busca de satisfazer os seus interesses econômicos e para tentar realizar um controle internacional sobre as substâncias consideradas ilícitas, uma política internacional criminal de repressão às drogas, com base num discurso moralizador, estigmatizante e discriminatório, visando obstruir o comércio de ópio realizado pelas potências europeias com a China e circunscrições vizinhas. Assim, sob a forte influência dos EUA, estabeleceu-se o primeiro Sistema Internacional de Controle de Drogas com o advento das Convenções Internacionais, tais como a de Ópio de Haia, realizada em 1912, e as de Genebra datadas de 1925, 1931, 1936.

Nilo Batista confirma a influência sofrida pelo Brasil das sucessivas tendências das Convenções Internacionais, como a de Haia (1912) e as de Genebra (1925, 1931 e 1936),

ressaltando a internacionalização do controle como a principal característica permanente do modelo sanitaria. As drogas estavam nas prateleiras, sob os auspícios dos boticários e farmacêuticos. As autoridades sanitárias aderiram às técnicas higienistas, tendo como instrumento as barreiras alfandegárias, concretizando-se a concepção sanitária de controle das drogas que foi implementada nas primeiras legislações criminais.⁴

Entretanto, a partir da década de 1970, especialmente com a escolha da política adotada pelo governo Nixon, o combate às substâncias psicoativas passou a ser chamado de bélico ou voltado para guerra, elegendo as drogas como inimigo público dos EUA; ainda passou-se a exigir dos países latino-americanos e menos desenvolvidos o controle penal do consumo dessas substâncias em seu território⁵. Essa decisão vai produzir diversos efeitos na atual política bélica nacional criminal de drogas, como também irá pautar sucessivamente a nossa política de segurança pública, que incorpora a teoria do “Direito penal do inimigo”, conforme especifica João Carlos Castellar.⁶

Cumprir destacar que atualmente o Brasil está submetido a uma política criminal fundada na segurança, com um inimigo declarado: o perigoso traficante consoante uma visão ideologizada e claramente maniqueísta de que este deve ser destruído a todo custo. Dessa forma, inaugurou-se a construção de uma nova categoria de inimigo: a figura do traficante de drogas, o criminoso hediondo, depravado, repugnante, cuja cidadania esboçada é negativa ou pelo avesso⁷ e, por isso, não se conferindo a ele quaisquer direitos. Assim, o processo de demonização do tráfico de drogas fortaleceu os sistemas de controle social, aprofundando o

⁴ BATISTA, Nilo. **Política criminal com derramamento de sangue**. Revista Discursos Sediciosos, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, ano 3, nº 5/6, 1998, p. 81.

⁵ Conforme argumenta Rosa Del Olmo, os países do sul do planeta, pobres, são os fornecedores de drogas, identificados com os traficantes, criminosos, os quais devem ser rigorosamente apenados. Já os países do norte do planeta, ricos, são consumidores de droga, que é possível reconhecermos como vítimas, dependentes e doentes. (OLMO, Rosa Del. **A face oculta da droga**. Rio de Janeiro: Revan, 1990. p.69).

⁶ CASTELLAR, João Carlos. **Parecer sobre a nova legislação de drogas da Comissão Permanente de Direito Penal do Instituto dos Advogados Brasileiros**. Disponível em: http://sacerj.com.br/images/boletins_sacerj_006.pdf Acesso em: 28 nov. 2019. p.28.: “a doutrina alemã dos anos noventa, pelas mãos de Günther Jakobs, construiu para a dogmática penal o chamado “Direito Penal do Inimigo”. Seus fundamentos se pautam na necessidade de reconhecer e admitir que nas atuais sociedades, junto a um Direito penal cuja única tarefa é a de resolver, através da sanção punitiva, a vigência da norma violada pelo delinquente e a confiança dos cidadãos no Direito (segurança normativa), há um outro Direito penal, um “Direito penal do inimigo”. (JAKOBS, Günther; CANCIO MELIÀ, Manuel. **Derecho penal del enemigo**. Buenos Aires: Hammurabi (José Luiz Depalma, editor), 2005. p. 99)”. CASTELLAR, João Carlos. **Parecer sobre a nova legislação de drogas da Comissão Permanente de Direito Penal do Instituto dos Advogados Brasileiros**. Disponível em: http://sacerj.com.br/images/boletins_sacerj_006.pdf Acesso em: 28 nov. 2019. p. 28.

⁷ Nilo Batista focaliza o conceito de cidadania negativa atribuído aos segmentos vulneráveis do sistema penal brasileiro, que ontem era impingido aos escravos e hoje às massas marginais urbanas. Fragmentos de um Discurso Sedicioso. **Discurso Sedicioso**. Crime. Direito e sociedade. Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996. p.69-77.

caráter genocida dessa guerra contra as drogas, em que os traficantes costumam ser o principal alvo a violência policial envolvida é sempre legitimada⁸.

Nesse contexto, materializou-se a construção de uma política de enfrentamento adotada na guerra contra as drogas, especificamente no Estado do Rio de Janeiro, a partir de um viés ideológico de extermínio, principalmente da população negra e pobre, com as megaoperações perpetradas pelas Forças Armadas e Polícia Militar. E, por outro lado, houve o deslocamento das questões atinentes com relação à segurança pública, utilizando-se até mesmo a repressão militarizada, crescentemente, o que desrespeita os princípios garantidores constitucionais. Além de ameaçar os próprios fundamentos do Estado Democrático de Direito, essa política criminal vem sendo denunciada perante a Corte Internacional de Direitos Humanos e a OEA, diante das reiteradas violações de Direitos Humanos, conforme abordaremos oportunamente.

Segundo Roberta Duboc Pedrinha,⁹ com base no Relatório da ONU, realizado em 2008, sobre a política de extermínio e da criminalização da pobreza, nessa ensandecida guerra às drogas, desde as operações militares realizadas em 1994 e 1995, a partir de convênio firmado com as Forças Armadas do Governo Federal e a Polícia Militar do Governo do Estado do Rio de Janeiro, bem como as Operações realizadas em 2007 a 2008, nas favelas, morreram mais de 30.000, aproximadamente 1.000 pessoas só até 2007.

Conforme argumenta, ainda, a autora, ambas as operações visam à mesma finalidade: a eliminação do tráfico de drogas das favelas da cidade e a captura de armas e criminosos. Ainda, por outro lado, em decorrência dessa política de enfrentamento, ressaltam-se as graves violações aos direitos humanos que são praticadas em virtude da violência policial, além das sérias ameaças à vida de milhares de moradores, por detenções ilegais, mandados de busca generalizados, saques às residências, lesões corporais e finalmente execuções contra inocentes. Nesse sentido, finaliza: “No Rio de Janeiro, por atos de resistência, segundo os

⁸ ZAFFARONI, Eugenio Raul; BATISTA, Nilo. **Direito Penal brasileiro**, I, Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 135.

⁹ PEDRINHA, Roberta Duboc. **Notas sobre a política criminal de drogas no Brasil**: elementos para uma reflexão crítica. XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI - Salvador: 19, 20 e 21 de junho de 2008. Disponível em: http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/roberta_duboc_pedrinha.pdf Acesso em: 25 out.2019. p. 5495.



dados oficiais do Instituto de Segurança Pública (ISP), em 2007 morreram 1.330 pessoas; em 2008, 1.137 indivíduos; em 2009, 1.048; em 2010, 855...”¹⁰

Além disso, o Brasil é o país que mais mata no século XXI. Entre 2001 e 2015 houve 786.870 homicídios, sendo a maioria destes (70%) causada por arma de fogo e contra jovens negros. Os números da violência são alarmantes no maior país da América Latina e atingem dimensões ainda mais preocupantes ao se compararem com guerras internacionais deste século - no conflito sírio, desde março de 2011, morreram 330.000 pessoas e a guerra de Iraque soma 268.000 mortes desde 2003. Segundo levantamento do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, as polícias brasileiras estão entre as que mais matam no mundo. No ano de 2017, a cada dia ao menos 9 pessoas foram mortas por policiais no Brasil, registrando-se um total de 3.345 pessoas por ano. De acordo com o levantamento, quase metade (45%) dessas mortes estão concentradas nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.¹¹

Hoje, a atual política criminal contra as drogas está atrelada à escolha de um inimigo a ser combatido com ações policiais voltadas para o extermínio; trata-se do jovem negro e morador das periferias, local que se transformou num campo de guerra, impondo-se como modelo dessa política a militarização da segurança pública. E, como bem definiu o professor Nilo Batista, “é uma política criminal com derramamento de sangue.”¹²

3. A MILITARIZAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E AS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS

Para analisar o tema que suscita a presente Indicação, precisaremos considerar, neste estudo, que a segurança pública no Brasil foi sempre tratada como uma matéria sob os domínios jurídico, militar e bélico em uma perspectiva normativa e historicamente autoritária.

Na verdade, a segurança pública no Brasil sempre foi militarizada, servindo de aparelho bélico do Estado e de controle, imposições de restrições e proibições. A polícia brasileira, desde a dominação colonial, passando pelo Império e na República, como nos dias

¹⁰ PEDRINHA, Roberta Duboc. A efetivação da (in) segurança pública: o combate às drogas engendrado no Brasil. In: **Escritos transdisciplinares de Criminologia, Direito e Processo Penal: Homenagem aos mestres Vera Malaguti e Nilo Batista**. Rio de Janeiro: Revan, 2014. p. 896.

¹¹ ANISTIA, Internacional. **Os estados dos direitos humanos no mundo 2017/2018**. Disponível em: <https://anistia.org.br/noticias/brasil-lidera-numero-de-assassinatos-de-diversos-grupos-de-pessoas-em-2017-aponta-anistia-internacional-em-novo-relatorio/> Acesso em: 05 nov. 2019.

¹² BATISTA, Nilo. Política criminal com derramamento de sangue. **Discursos Sediciosos**, Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, ano 3, nº 5/6, 1998. p. 76-94.

atuais, se caracterizou por esta dicotomia - ora exercendo funções como militar, como o enfrentamento de guerra, ora como policial empregada na segurança pública, cuja finalidade repressiva visava garantir a ordem interna. Contudo, com a República, ela foi transformada em um Exército regional a serviço do poder oligárquico, representado pela política dos Governadores dos Estados, o que implicava a seguinte realidade: a organização e instrução militar da polícia eram uma escolha e decisão política dos governantes desse período.¹³

Por outro lado, essa visão da militarização da política de segurança pública ainda está profundamente marcada pela doutrina de segurança nacional, como se definiu na Constituição de 1934, em seu art. 167, no capítulo que tratava da “Segurança Nacional”, identificando as polícias militares estaduais como força “reserva do Exército”; ou seja, se estabeleceu constitucionalmente a vinculação, o controle e a subordinação das forças estaduais ao Exército Nacional¹⁴, conferindo competência à União para legislar sobre a organização, convocação e mobilização dessas forças, o que permanece inalterado até hoje. Da mesma forma, essa situação foi também mantida durante o Estado Novo, nos anos de 1937-1945; além disso, o Código Penal e o Código de Processo Penal nacionais foram produzidos nessa época e ainda estão vigentes em nosso país.

A ditadura militar, instaurada por meio do golpe de 1964, já tinha à sua disposição historicamente essa herança autoritária, além de um aparato repressivo; também já ganhava espaço dentro das corporações a Doutrina de Segurança Nacional, transformada em lei pelo Decreto nº 314, de 13 de março de 1967, que reforçava a ideia de um inimigo interno a ser combatido pelas forças repressivas. Em 13 de dezembro de 1968 é baixado o Ato Institucional nº 5, fortalecendo ainda mais os poderes da ditadura. Nesse contexto, a repressão política alcança nova proporção de caráter federal, inaugurando-se os centros de informação das Forças Armadas¹⁵.

O Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, ainda em vigor, regulamenta a natureza híbrida de policial e militar, organização, formação, treinamento, adestramento e emprego da Polícia Militar na manutenção da ordem pública, inclusive no que diz respeito à

¹³ ESTADO DE SÃO PAULO. Comissão da Verdade. **A militarização da segurança pública no Brasil**. Relatório - Tomo I - Parte I. Disponível em: http://comissaodaverdade.al.sp.gov.br/relatorio/tomo-i/downloads/I_Tomo_Parte_I_A-militarizacao-da-seguranca-publica-no-Brasil.pdf Acesso em: 25 out. 2019. p.5.

¹⁴ BRASIL Constituição Federal, 1934, p. 39.

¹⁵ ESTADO DE SÃO PAULO. Comissão da Verdade. **A militarização da segurança pública no Brasil**. Relatório - Tomo I - Parte I. Disponível em: http://comissaodaverdade.al.sp.gov.br/relatorio/tomo-i/downloads/I_Tomo_Parte_I_A-militarizacao-da-seguranca-publica-no-Brasil.pdf Acesso em: 25 out. 2019. p.8.

defesa interna, defesa territorial, mediante o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), por ele aprovado. Por outro lado, na manutenção da ordem pública, cabe à Polícia Militar o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, objetivando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública, de acordo com o artigo 2º, nº 19, do referido Decreto. Observe-se que o emprego operacional da Polícia Militar prioriza a manutenção da ordem pública, em detrimento da prevenção cujo fundamento principal visa, prioritariamente, à proteção da vida.

Ademais, o artigo 41 do referido Decreto estabelece que as Polícias Militares integrem o Sistema de Informações do Exército, conforme dispuserem os Comandantes de Exército ou Comandos Militares de Área, nas respectivas áreas de jurisdição. Esse dispositivo guarda resquícios da ditadura que permanecem até os dias atuais, o que compromete seriamente o Estado Democrático de Direito. Ressalte-se que, com o fim da ditadura, foram extintos os principais órgãos de repressão, a saber, o DOPS e a polícia política da Polícia Civil; estes contribuíram para as prisões ilegais, sequestros, torturas e mortes de opositores do regime militar. Entretanto, as P/2 das Polícias Militares, que existiam no regime ditatorial, ligadas à comunidade de informações capitaneada pelo Serviço Secreto do Exército, foram ampliadas, estando fora de qualquer controle do Poder Civil e da sociedade civil. “É aqui que reside o perigo para o Estado Democrático de Direito, para os Movimentos Sociais e Sindicais, para a cidadania ativa”¹⁶.

O poder punitivo no Brasil sempre esteve, durante muito tempo de nossa história, sob o monopólio das agências militares. No período pós-regime militar, ocorreu a sua transferência para as agências policiais, associadas ao paradigma bélico, como já mencionamos anteriormente. Assim, do ponto de vista de Cristina Buarque de Hollanda, “a “contaminação” da polícia pelo Exército gerou um tratamento enviesado da questão da criminalidade, fundada na evocação de uma terminologia bélica (“combate ao crime”) e de uma lógica armamentista”. Portanto, as estratégias de controle social passaram a se amoldar na repetição aos mecanismos de repressão: “A metáfora da guerra operava a administração cotidiana da vida social”.¹⁷

Posteriormente, passou-se à utilização das forças armadas em ações de segurança pública, processo este que culminou em várias intervenções de caráter federal/militar no Rio

¹⁶ Ibidem, p. 12.

¹⁷ HOLLANDA, Cristina Buarque. **Polícia e Direitos Humanos: Política de Segurança Pública no Primeiro Governo Brizola**. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 79.

de Janeiro. A última que ocorreu, em 2018, no governo Temer, revelou-se uma das políticas mais desastrosas e equivocadas, tendo sido uma das grandes responsáveis pelo agravamento das tensões no campo da segurança, sobretudo, em relação à aplicação de uma necropolítica que vem perdurando na cidade do Rio de Janeiro; convém frisar que alguns integrantes militares ocuparam postos ligados à repressão e à comunidade de informações durante o período ditatorial.

A militarização está na raiz de toda problematização da violência policial institucionalizada, apesar de não constituir o único elemento passível de críticas. O primeiro passo, para avançar na investigação dessas questões, é a desmilitarização da política de segurança pública. Por oportuno, podemos assinalar que essa temática complexa será focalizada, de maneira mais enfática, será examinada na parte final deste Parecer.

3.1. O governo de Leonel Brizola: uma mudança de paradigma sobre segurança pública no Brasil

Com o esgotamento da ditadura militar, que suprimiu, dentre outros direitos democráticos, a participação direta dos cidadãos nas eleições dos governadores, prefeitos das capitais e de cidades consideradas estratégicas para a segurança nacional, o Brasil no início da década de 1980 já experimentava uma abertura política. A partir de 1982, surgiu uma nova conformação política dos governos eleitos nos Estados e municípios a partir da escolha pelo voto direto da população. No Estado do Rio de Janeiro, foi eleito a governador Leonel de Moura Brizola; ele assumiu o governo em 1983 e, dentre várias iniciativas polêmicas, propôs mudanças de fundo no paradigma até então vigente no campo da segurança pública. Brizola desenvolveu um novo programa de governo, voltado para os direitos humanos, especialmente com foco na segurança pública. O compromisso “do novo governador era de construir uma ação policial centrada no respeito e reconhecimento de todos os cidadãos, inclusive os moradores das favelas, completamente privados do direito à segurança pública, entre outros”

18.

¹⁸ Durante sua gestão, Brizola adotou os Direitos Humanos como forma de “responder” as demandas da população que o elegera. É importante destacar que a promoção dos Direitos Humanos não estava só na área da segurança pública, mas também na preocupação com as urbanizações de favelas, projetos sociais e educacionais, como os Cieps. A segurança pública no Rio de Janeiro a partir da década de 1980: os Direitos Humanos e os Grupos Criminosos Armados entram em cena. (SILVA, Eliana Sousa. A segurança pública no Rio de Janeiro a partir da década de 1980: os Direitos Humanos e os Grupos Criminosos Armados entram em cena. In: **O contexto das práticas policiais nas**

No início da gestão do governador Leonel Brizola havia graves tensões no campo da segurança pública, uma vez que sucedia um histórico de denúncias de diversos matizes: “relação da cúpula da polícia com determinadas atividades ilícitas, a exemplo do jogo do bicho; forte opressão aos presos; tratamento ofensivo aos moradores nas favelas etc.” Nesse contexto, Brizola coloca o tema da segurança pública como uma de suas prioridades, numa tentativa de viabilizar um novo paradigma na área da segurança pública de modo a contemplar as populações mais pobres.¹⁹

Na estrutura anterior, o Estado possuía uma única secretaria denominada Secretaria de Segurança Pública, responsável pela Polícia Militar e pela Civil. O governo Brizola criou a Secretaria de Polícia Judiciária e Direitos Civis, responsável pelo ordenamento da Polícia Civil, e a Secretaria de Polícia Militar, SPM, que coordenava o trabalho da Polícia Militar. Além das duas secretarias, foram organizados quatro conselhos: Segurança Pública; Justiça e Direitos Humanos; Conselho Superior da Polícia Militar e o Superior de Polícia. Essas estruturas reuniam representantes do Estado e da sociedade civil, bem como estudiosos do tema da segurança. Elas tinham como objetivo principal atuar como espaços de interlocução com a sociedade, visando abrir caminhos para se pautar uma política de segurança pública, que assegurasse o bem-estar da maioria da população.²⁰

O maior objetivo que se buscava atingir com essas mudanças promovidas na estrutura de segurança pública era, sem dúvida, a superação histórica de subordinação da Polícia Militar aos anseios militaristas do Exército, já que, em verdade, essa política, como já anteriormente se esclareceu neste Parecer, se preocupava com a segurança interna, não priorizando as ações efetivamente pautadas no conhecimento técnico de segurança pública. Assim, a descentralização promovida pelo Governo Brizola promoveu uma profunda ruptura com a lógica autoritária predominante em toda a história da segurança pública no Rio de Janeiro a partir da década de 1980, principalmente no que diz respeito à compreensão do papel institucional da organização.²¹

Como símbolo da nova política, Leonel Brizola designou para o comando da nova secretaria da Polícia Militar o então coronel da PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Ele era

favelas da Maré: a busca de novos caminhos a partir de seus protagonistas. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/15620/15620_4.PDF Acesso em: 28 out. 2019. p 106).

¹⁹ Ibidem, p. 105.

²⁰ Ibidem, p. 105.

²¹ Ibidem, p. 106.

um profissional negro, conhecido e respeitado pela seriedade e competência construída junto à corporação. Ainda, o coronel Nazareth Cerqueira se tornou uma referência nacional com relação à proposta de uma política de segurança pública que levasse em conta os direitos humanos, a prevenção ao crime, o uso da inteligência e da pesquisa, além da proximidade da polícia com a comunidade. Sua concepção influenciou um grande número de policiais, pesquisadores e políticos que passaram a se debruçar sobre o tema no período seguinte, dentre eles Luiz Eduardo Soares, o principal artífice do paradigma de uma segurança pública cidadã no Brasil contemporâneo.²² Cerqueira foi assassinado em setembro de 1999, quando já estava aposentado da PM, por um sargento da corporação²³.

O governo Brizola não obteve êxito no âmbito da segurança pública. Um dos motivos principais que podemos apontar foi, sem dúvida, a resistência institucional da própria polícia contaminada pela doutrina de segurança nacional e por uma estrutura viciada que ainda guardava resquícios de truculência da ditadura militar. Além disso, a insatisfação da classe média foi reforçada pela sensação de insegurança disseminada pela mídia, a qual passou a transmitir um cenário de generalização da criminalidade, utilizando a imagem do Brizola associada à desordem e como o fomentador do caos²⁴. Ao final do mandato Brizola veio a ser associado no imaginário social à figura do morador da favela como bandido perigoso que deve ser combatido como inimigo interno²⁵.

A par dessa questão, o país se tornou rota internacional do comércio de drogas - a venda de tóxicos no “atacado”, cujo mercado era a Europa -; as favelas cresciam descontroladamente em meio a uma crise econômica violenta, aliada a um dos maiores êxodos rurais da História. O Rio de Janeiro, por sua vez, já havia aderido ao modelo neoliberal, que passou a vigorar na Nova República, com consequências sociais desastrosas e insanáveis num país onde grassa uma das maiores desigualdades social-econômicas.

²² SOARES, Luiz Eduardo e SENTO-SÉ, João Trajano. **Estado e segurança pública no Rio de Janeiro: dilemas de um aprendizado difícil**, 2000b. Disponível em: www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/01_Est_seg_publ_RJ.pdf. Acesso em: 25 out. 2019. p. 5-6.

²³ Luiz Eduardo Soares é Mestre em Antropologia Social Museu Nacional/UFRJ, em 1991, doutorou-se em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ. De janeiro de 1999 a 17 de março de 2000, foi Subsecretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro e, entre outubro de 1999 e março de 2000, Coordenador de Segurança, Justiça, Defesa Civil e Cidadania do Estado do Rio de Janeiro.

²⁴ DORNELLES, João Ricardo W. **Conflito e segurança: entre pombos e falcões**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2008. p. 142.

²⁵ Assim, “o conceito de inimigo interno sobreviveria à ditadura, sendo recuperado em documentos militares, já em pleno processo de redemocratização, deslocado da criminalidade política para a criminalidade comum, para a

O neoliberalismo não é apenas uma política econômica monetária e austera; é muito mais do que isso. As políticas neoliberais são políticas de morte. Deixam morrer pessoas com suas políticas de austeridade e exclusão. Desde o início da sua expansão, o neoliberalismo mirou o seu alvo na criminalização da pobreza, sobretudo no extermínio da população negra. A racionalidade governamental do neoliberalismo impõe uma necropolítica mediante a violência, na gestão urbana adotada no Rio de Janeiro, a partir de uma metáfora da guerra, prevalecendo o discurso de “lei e ordem” do “urbanismo militar” e da “gestão empresarial urbana”.²⁶

3.2. O combate das milícias no Rio de Janeiro e o fracasso das Intervenções Federais na segurança pública

A denominação de “milícia” serve para designar uma organização militar ou paramilitar que se estabelece em grupo para controlar territórios ou as comunidades. Especialmente, no Rio de Janeiro, as milícias se constituíram a partir dos anos setenta,²⁷ com a incorporação de policiais militares, civis, agentes penitenciários, bombeiros e militares das Forças Armadas. As milícias atingiram os contornos, como se demonstra atualmente, na década de 1990; o seu passado projeto principal era a ocupação das favelas para exercer a dominação da economia local, passando a atuar também nos espaços do âmbito da segurança a partir dos anos 2000.

A imagem da milícia que inicialmente se propagou - corresponde a seu empenho em combater o tráfico de drogas e defender os moradores (se é que de fato existiu) - foi cedendo lugar a grupos armados e poderosos que passaram a ocupar o locus do Estado, cobrando “taxas e impostos” sobre serviços básicos como o transporte alternativo, a venda e entrega de gás e fornecimento de instalações clandestinas de canais de TV por assinatura e também no âmbito da segurança dos moradores das comunidades, tomando para si a função de proteger e dar

compreensão da violência urbana.” (BATISTA, Nilo. A violência do estado e os Aparelhos policiais. **Discursos Sediciosos**, nº4. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, ICC, 1997. p. 151).

²⁶ GRAHAM, Stephen. **Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar**. São Paulo: Boitempo, 2016.

²⁷ Segundo afirmam as pesquisadoras Alba Zaluar e Isabel Siqueira Conceição as milícias têm semelhanças com os grupos de extermínio que também eram formados por policiais desde os anos 1960, 1970 e 1980 na Baixada Fluminense e na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, onde predominavam migrantes vindos de outros Estados. No Rio de Janeiro, “desde a década de 1960, Tenório Cavalcante notabilizou-se por empregar meios extraleais para resolver conflitos, afastar inimigos políticos e predadores da população.” (ZALUAR, A.; CONCEIÇÃO, I. S. **Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro: que paz?** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v.

“segurança” em arredores supostamente ameaçados por traficantes. Assim, as milícias passaram a ser associadas à figura dos agentes de segurança do estado e começaram a se projetar politicamente.

Em 2008 foi instalada uma CPI das Milícias, presidida pelo então deputado estadual Marcelo Freixo, que resultou num relatório de 282 páginas e onde se apontou o envolvimento de 225 políticos, policiais, bombeiros, agentes penitenciários e civis, tendo sido apresentadas 58 propostas para o enfrentamento do crime organizado. Além disso, 287 indivíduos, compreendendo parlamentares, deputados estaduais, delegados, entre outros, foram denunciados²⁸.

Na época, o deputado estadual Marcelo Freixo e sua assessora parlamentar Marielle Franco sofreram uma sequência de terríveis ameaças. A guerra entre milicianos e traficantes ganhou força a partir de 2015. Freixo chegou a deixar o País após denúncias de que várias milícias estavam planejando o seu assassinato. Posteriormente, Marielle Franco tornou-se a vereadora mais votada na cidade do Rio de Janeiro no ano de 2017. Cabe aqui lembrar que ela e seu motorista Anderson Gomes foram brutalmente assassinados, atingidos por um total de 13 tiros no bairro do Estácio, na região central da cidade do Rio de Janeiro. Negra, da periferia e homossexual, ativista de movimentos sociais, a vereadora Marielle se tornou um símbolo de luta pelos direitos humanos; registre-se que era uma das maiores vozes que se levantou contra os abusos das milícias, dedicando-se ainda a denunciar reiteradamente as violências policiais cometidas contra a população negra e pobre das favelas.

A par dessa questão, há mais de três décadas, às vezes com maior ou menor intensidade, o Rio vem sendo palco de fracassadas operações policiais em favelas e periferias que mais serviram para incrementar noticiários de imagens espetaculares do que para alcançar resultados efetivos. Grandes planos para conter a violência no Rio foram anunciados pelos governantes eleitos, propondo o apoio também das Forças Armadas visando fortalecer as operações policiais na segurança pública, nas ruas da cidade ou das comunidades, sempre com o apelo midiático de uma sensação de maior segurança. Todas essas incluíam o uso ostensivo da força; seja a curto ou médio prazo, fracassaram.

21, n. 2, p. 89-101, jul./dez. 2007. p. 3. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v21n02/v21n_02_08.pdf Acesso em: 15 out. 2019.)

²⁸ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ação de milícias**: no âmbito do estado do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.nepp-dh.ufrrj.br/relatorio_milicia.pdf / Acesso em: 25 out. 2019.

A inauguração dessas operações militares no âmbito da segurança pública teve seu marco em 1992, quando o Rio de Janeiro sediou a conferência da ONU sobre meio ambiente, a chamada “Rio-92”, que foi realizada entre os dias 3 e 14 de junho. O então presidente Fernando Collor assinou uma ordem (Garantia da Lei e da Ordem - GLO) de uma operação prevista na Constituição Federal, autorizando o uso das Forças Armadas na segurança pública do Rio. Homens do Exército, jipes e tanques passaram a fazer parte da paisagem urbana e ficaram estacionados, sobretudo em ruas onde transitavam as delegações estrangeiras. O esquema contou com a presença de 17.000 homens e teve como um dos alvos as favelas da Rocinha e do Vidigal.²⁹ A partir de então, todos os governos do Estado do Rio de Janeiro eleitos democraticamente passaram a usar as forças federais nas ações das polícias (militar e civil), no domínio da segurança pública, com o objetivo de ampliar as propostas para combater o crime organizado como um todo.

Em 2016, milhares de homens do Exército e da Força Nacional patrulharam as ruas do Rio enquanto aconteciam os Jogos Olímpicos. A sensação geral de insegurança e a violência nas favelas e subúrbios não cessaram. No segundo semestre de 2017, o Governo Temer enviou mais uma vez os militares apreender algumas armas na Rocinha. Estima-se um gasto de aproximadamente 10 milhões de reais. De agosto de 2017 – quando as Forças Armadas passaram a atuar no Estado – até novembro; os registros de roubos de veículos superaram a cifra de 17.877 (no mesmo período de 2016), chegando a 22.346, um aumento de 25%. Os homicídios dolosos subiram 2% - de 2.106 para 2.151. Já os roubos de cargas caíram 3% (4.397 ocorrências em 2016 contra 4.265 em 2017), e os roubos a pedestres, 5% (de 41.549 para 39.410), conforme comprovou o Instituto de Segurança Pública³⁰.

Chegamos a 2018, com mais uma intervenção federal que tem muitas semelhanças comparativamente a outras medidas tomadas ao longo das três décadas passadas.

Essa última intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro foi decretada pelo presidente Michel Temer no dia 16 de fevereiro de 2018, com duração prevista até 31 de dezembro do mesmo ano. A intervenção teve por objetivo “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro” (Decreto nº 9288/18 de 16

²⁹ BETIN, Felipe. *A história das operações e planos de segurança no Rio: três décadas de fracassos*. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/19/politica/1519058632_353673.html/. Acesso em: 25 out. 2019.

³⁰ Ibidem.

de fevereiro de 2018)³¹. O Decreto foi aprovado pela Câmara e pelo Senado, no dia 20 de fevereiro de 2018, por ampla maioria. Foi nomeado interventor, assumindo as atribuições de governador do Estado no que se refere estritamente à segurança pública, o general do Exército Walter Souza Braga Netto, que passou a acumular o posto de comandante do Comando Militar do Leste com o de interventor do Rio de Janeiro. Entretanto, tal intervenção foi considerada inconstitucional e na prática não teve qualquer impacto na criminalidade³². Muito pelo contrário.

O histórico das operações militares que têm em sua estruturação a “garantia da lei e ordem”, no Rio de Janeiro, mostra seu absoluto fracasso nesse tipo de operação, pois são medidas meramente paliativas, que, em vez de solucionarem o problema, aumentam o nível de violência, legitimando as formas de controle social. Na verdade, há apenas uma aparência e momentânea sensação de segurança, para satisfazer os anseios da população impactada pelo discurso da mídia que alarma para soluções imediatistas. As intervenções só acirram a violência, produzindo muitas mortes de inocentes que, após a saída, há a retomada dos grupos do espaço territorial os quais anteriormente o dominavam.

3.3. As Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro: um modelo de uma política de in-segurança pública

O programa de segurança pública que deu origem às UPPs³³, como novo modelo de política pública na área de segurança, começou a funcionar em 19 de dezembro de 2008,

³¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. “Ementa: Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública.” Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9288-16-fevereiro-2018-786175-norma-pe.html>/ Acesso em: 27 out. 2019.

³² O parágrafo único do artigo 2º do decreto deixa claro que o cargo de interventor é de natureza militar, mas a intervenção federal descrita no artigo 21, inciso V, da Constituição exige um interventor civil. “O interventor pode ser militar, mas se submete às regras e à jurisdição civil, ocupando temporariamente cargo civil, como já menciona a Constituição. Deixar que todas as decisões do interventor, durante todo o tempo que durar a intervenção, sejam submetidas à jurisdição militar é um atentado à Constituição, ao poder civil e à democracia.” (MACHADO, Eloisa, professora de Direito Constitucional Direito da FGV-SP. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/opinioao/e-inconstitucional-decreto-de-intervencao-por-elioisa-machado-de-almeida/> Acesso em: 27 out. 2019). O presidente da seccional fluminense da Ordem dos Advogados do Brasil, Felipe Santa Cruz, afirmou que a intervenção só mostra “a completa incapacidade do governo estadual”. Em nota, a OAB-RJ afirma ainda que “as recentes experiências com a convocação do Exército às ruas tampouco obtiveram o resultado adequado.” RODAS, Sérgio. **Para especialistas, intervenção federal no RJ é inconstitucional e não dá resultados**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-16/intervencao-federal-rio-inconstitucional-nao-dara-resultados/> Acesso em: 27 out. 2019.

³³ A origem da ideia de Polícia Pacificadora está relacionada à figura histórica de Duque de Caxias, que promoveu uma atuação caracterizada pela violência, revelando não raro uma feição genocida ao pôr fim às várias revoltas ocorridas no Brasil durante o Império, a qual também se fez presente na guerra do Paraguai. Entretanto, contraditoriamente, foi chamado de o grande “Pacificador”.

quando foi instalada a primeira unidade no Morro Santa Marta, em Botafogo, zona sul da cidade do Rio de Janeiro. A característica principal desse projeto de política do governo é a organização das ações militares da polícia com a instalação de postos específicos, visando ao contato pacificador dos policiais com a população, a fim de garantir a está maiores perspectivas de segurança e melhores condições de vida. O objetivo primordial reside em propiciar uma política de policiamento comunitário, que prevê também projetos sociais e urbanísticos, combatendo o crime organizado do tráfico de drogas nas comunidades e favelas cariocas por meio da ocupação permanente das unidades policiais em locais estrategicamente escolhidos.³⁴ Entretanto, o que ocorreu foi bem o contrário.

O modelo de pacificação e o novo tipo de policiamento instalado pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, a partir de 2008, se traduziram numa simples ocupação policial de territórios e, sobretudo, na continuidade de uma política de enfrentamento, com policiais sendo mandados para a linha de frente de um conflito para matar e morrer. Os possíveis efeitos desse programa se mostraram dramáticos: em 2017, a taxa de homicídios voltou ao patamar de 40 mortes por 100.000 habitantes, segundo a Secretaria de Segurança Pública do Rio.³⁵

Em verdade, houve a incorporação pelos policiais das UPPs de uma lógica autoritária e militarista, que tratam os moradores como suspeitos, como cúmplices do tráfico. As críticas estão associadas a denúncias de abusos policiais militares, como a tortura de civis em busca de informações, invasões ilegais e agressivas a domicílios, que não possuem relação com o tráfico, além de outras práticas consideradas abusivas, como a cobrança de pedágios nas entradas das comunidades. O caso mais emblemático que podemos destacar foi o desaparecimento do pedreiro Amarildo de Souza, em que ficou provado que ele fora assassinado por policiais militares.

Por outro lado, essa política foi expandida de forma desenfreada (o número de UPPs quase triplicou, passando de 13 para 36 no ano de 2010 a 2013, e chegou à marca de 38 em 2018), sem que houvesse efetivamente investimentos em programas sociais e urbanísticos, especialmente nos setores de inteligência na investigação direcionada adequadamente a uma

³⁴ A UPP é um modelo que veio de Medellín, na Colômbia. O secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro e os gestores da área viajaram inúmeras vezes para Medellín e trouxeram o pacote de segurança debaixo do braço. Se entendermos que o contexto de Medellín é diferente do contexto carioca e que modelos não podem ser transportados de uma cidade para outra, também consideramos que o modelo implantado no Rio, de inspiração colombiana, não serve necessariamente para outras cidades brasileiras como paradigma.

³⁵ BETIN, Felipe. **UPPs, mais uma história de esperança e fracasso na segurança pública do Rio**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/11/politica/1520769227_645322.html/ Acesso em: 27 out. 2019.

ação da força policial para desestruturar as quadrilhas, bem com as grandes operações criminosas. Além disso, a Polícia Militar apresenta uma estrutura anacrônica e truculenta ainda com resquícios na Lei de Segurança Nacional da ditadura militar.

A permanência das UPPs nas favelas cariocas apenas intensifica, de modo coercitivo, os conflitos entre criminosos e policiais, ao invés de mediar conflitos, e não consegue sequer reduzir o tráfico de entorpecentes e a violência. Um avanço possível consistiria em tratar as questões do tráfico de drogas sem recorrer à lógica da guerra, que estimula a produção de uma sociabilidade violenta. O correto seria a liberalização regulada (com limitações) do comércio de substâncias ilícitas, que atualmente sustenta os traficantes e, ainda, a viabilidade de infraestruturas na urbanização das favelas, além de melhorias sociais no espaço das comunidades.

A concepção de ocupação militar em determinados espaços urbanos das periferias cariocas não colabora para se efetivar a construção de uma sociedade democrática, mas sim para incentivar as estratégias de governo que servem ao controle de determinado estrato da população brasileira, os pobres. Esse modelo de programa está longe de ser um implementador da “paz social”; ao contrário, fornece somente soluções paliativas, para o mero funcionamento de uma minoria da sociedade capitalista neoliberal, que busca manter as desigualdades sociais, por meio de controle permanente e vigilância acintosa dos moradores das favelas e das periferias urbanas.

A UPP também não pode ser analisada sem uma contextualização sobre a “gestão empresarial urbana” que foi construída na cidade do Rio de Janeiro. A realização dos megaeventos esportivos (Copa do Mundo 2014 e Jogos Olímpicos 2016) acelerou o processo de gestão autoritária e militarizada do espaço urbano. Observe-se que as UPPs estão concentradas na Zona Sul carioca, onde se fazem presentes os hotéis e o corredor onde irão acontecer os jogos (Zona Norte, região da Tijuca, Zona Oeste, Cidade de Deus). Outras áreas do Estado não foram contempladas por esse investimento público. A região da Baixada Fluminense, que tem os maiores índices de criminalidade do Rio de Janeiro, foi solenemente esquecida pelos gestores da área de segurança.

No contexto das olimpíadas, a Prefeitura do Rio de Janeiro implementou uma silenciosa política segregadora dos megaempreendimentos e eventos, gerando ações ‘revitalizadoras’ no Cais do Porto, no Maracanã, obras na Vila Militar no bairro de Deodoro e

na Zona Oeste do Rio de Janeiro. O bem-estar produzido foi, concomitantemente, marcado pelo mal-estar gerado para a população negra, majoritária nesses bairros, com as remoções, a militarização de seus territórios, que vem promovendo o genocídio da população jovem e negra. Os telejornais e a mídia brasileira foram os principais instrumentos de propagação dessas ideologias nas suas coberturas diárias de criminalização dos pobres e negros e da glamorização da cidade como capital do turismo.³⁶

3.4. Autos de resistência e a institucionalização da pena de morte no Brasil: as violações de direitos humanos

A origem do auto de resistência data do antigo Estado da Guanabara, em 1969, na esteira do Ato Institucional de número 5, o AI5, que marcou os períodos mais sombrios do regime militar-fascista no Brasil. Entretanto, a partir da gestão de Marcelo Allencar entre 1995 e 1998, é que os autos de resistência passaram a ser largamente utilizados para legitimar o extermínio de pobres nas favelas da cidade. Na época, os agentes de repressão do velho Estado chegaram a ser contemplados com gratificações por cada pessoa morta em operações policiais: a conhecida “Gratificação Faroeste”.³⁷

O auto de resistência é um instrumento que vem sendo utilizado para se evitar que os policiais sejam responsabilizados pelos homicídios, alegando ter atirado em legítima defesa ou com base apenas na chamada “resistência à prisão”. O Código de Processo Penal aborda essa questão em seu artigo 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 poderá usar dos meios necessários para defender-se ou para vencer a resistência, do que tudo se lavrará auto subscrito também por duas testemunhas.”³⁸ No entanto, o referido dispositivo legal não prevê quais são as regras para investigação em casos de excessos. Além disso, as testemunhas que são arroladas são os próprios policiais que participaram da referida operação.

³⁷ MISSE, Michel. Relatório Final de Pesquisa. Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Autos de resistência: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011)**. Disponível em: http://fopir.org.br/wp-content/uploads/2017/04/PesquisaAutoResistencia_Michel-Misse.pdf/ Acesso em: 27 out. 2019. p. 7

³⁸ BRASIL. Planalto Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm/ Acesso em: 27 out. 2019.

Ressalte-se que os autos de resistência se transformaram em um perigoso precedente legal para que policiais civis e militares façam incursões sanguinárias nas favelas. Há vários estudos de organizações de defesa dos direitos dos cidadãos que vêm denunciando, há décadas, o fato de a polícia fraudar cenas de assassinatos de jovens para isentar os agentes envolvidos de qualquer responsabilidade, livrando-os de uma autuação em flagrante.³⁹ Na maioria das vezes, os policiais que cometem esses crimes se convertem em vítimas nos inquéritos policial-militares (IPMs), podendo ser apontadas até evidências de fraude processual, que vão além da simples materialidade na cena do crime.

O fim dos autos de resistência é uma reivindicação antiga de grupos de defesa de direitos humanos. A impunidade causada pela negligência das autoridades brasileiras em investigar as mortes causadas por intervenção policial, bem como o massacre que ocorre na cidade do Rio de Janeiro camuflado sob a denominação legal dos “autos de resistência”, vem sendo amplamente denunciados pela Anistia Internacional.⁴⁰ Ao final de seu relatório, a Anistia Internacional faz uma série de recomendações ao Congresso Nacional brasileiro, dentre elas a aprovação do Projeto de Lei 4.471/2012⁴¹, que altera o Código de Processo Penal e cria procedimentos para garantir a investigação adequada de crimes de morte violenta ocorridos em ações com envolvimento de agentes estatais. Atualmente, tramita no mesmo sentido o PL nº 5.124/16, que altera diversos artigos do Código de Processo Penal, endurecendo as investigações das circunstâncias de mortes provenientes de atuação policial⁴².

O Brasil é signatário do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e da Convenção Americana de Direitos Humanos, tratados que estabelecem a obrigação estatal de prevenir, proteger, respeitar e garantir o direito à vida, assim como reconhecem a competência

³⁹ Em sentido contrário, o projeto Anticrime apresentado pelo Ministro Sérgio Moro procura amparar ainda mais o policial em situações nas quais este cometa um homicídio em serviço.

⁴⁰ “Para a organização, fica clara a tentativa de criminalização da vítima depois que ela é executada, por meio de informações dadas pelos policiais autores do homicídio, e também através de outros meios, tais como implantação de provas “suspeitas” (drogas, cadernos de anotações, armas etc.), remoção do corpo indevidamente ou modificações na cena do crime.” (TSUKAMOTO, Natalia Megumi. Arquivamento de “autos de resistência” como hipótese de acionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: **Revista Liberdades do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, 2016. p. 108).

⁴¹ Esse projeto de lei ainda não foi apreciado pelo plenário da Câmara. Em consulta realizada ao sítio da Câmara dos Deputados em 27.10.2019, verifica-se que o último andamento no trâmite deste PL data de 09.11.2017: “Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.” (BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 4471/2012**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=556267> Acesso em: 28 out. 2019).

⁴² BRASIL. Câmara dos Deputados. Ementa: “Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941- Código de Processo Penal.” Consta o último andamento desse projeto de lei: Proposição sujeita à apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Prioridade. (Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 882/2019**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192353> Acesso em: 28 out. 2019).

jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998. Deve garantir que as autoridades responsáveis pelo cumprimento da lei façam uso da força somente quando não houver outros meios hábeis para se atingir o objetivo legítimo. Além disso, exige-se que a força empregada deva ser proporcional, sendo o uso de armas de fogo o último recurso, quando estritamente necessário para autodefesa ou defesa de terceiros contra ameaças de morte ou lesão grave.

A internacionalização da responsabilização do Estado no sistema interamericano de proteção de direitos humanos se apresenta como uma tentativa de solução do problema da violência policial, especialmente no que diz respeito ao arquivamento de inquéritos relativos a mortes decorrentes de ações policiais, já que pelos mecanismos internos nunca se consegue responsabilizar o Estado. O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos é composto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Os Inquéritos arquivados em casos de mortes relacionadas a ações policiais (“autos de resistência”) dissimulam as violações letais cometidas por policiais militares dentro do contexto de extermínio da população negra e pobre, não podendo ser acobertadas pelas instituições do sistema de justiça. Os arquivamentos, da forma como vêm ocorrendo, impedem o acesso à jurisdição pelas vítimas (familiares de pessoas assassinadas pelo Estado), configurando hipótese de acionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos para que sejam reconhecidas a existência e a ilegalidade dos “autos de resistência” com a responsabilização do Estado brasileiro; por outro lado, é preciso que seja modificada a política de segurança pública brasileira, contendo-se os abusos e violações de direitos humanos por parte da atuação policial, além de exigir melhorias no sistema penal como um todo.

Finalmente, os indícios de tortura e abusos são incompatíveis com o nosso Estado de Direito e respeito a liberdades individuais no contexto de segurança pública. O Brasil inclusive assumiu compromissos internacionais de zelar para que os tratados internacionais de direitos humanos sejam cumpridos.

Os direitos humanos e a dignidade da pessoa humana, a despeito de não possuírem um conteúdo único, servem de norte para a realização dos objetivos do Estado, referentes às liberdades individuais e aos direitos coletivos em sentido amplo, tais como: sociais,

econômicos e culturais. Também, as políticas públicas precisam estar norteadas por esse mesmo objetivo.

Tais princípios referentes à dignidade da pessoa humana e aos direitos humanos foram claramente abordados em diversos tratados internacionais, tais como: Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (1984), Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1989), Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1989), Convenção sobre os Direitos da Criança (1990), Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1992), Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1992), Convenção Americana de Direitos Humanos (1992), Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1995), dentre inúmeros outros instrumentos internacionais.

Cabe lembrar que o Brasil é signatário de Tratados Internacionais, como o Pacto de San Jose da Costa Rica, ratificados pelo Congresso Nacional em 1992⁴³, que asseguram o respeito aos direitos humanos, considerando, sobretudo, as torturas praticadas por policiais no contexto da segurança pública como delitos contra a humanidade.

Nesse contexto, ressalte-se que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, logo no início, assinala o princípio da dignidade humana, cujo fundamento vem assim expresso: "[...] Considerando que as Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e valor da pessoa humana [...]". E, os artigos V e VI da Declaração afirmam, estabelecendo no plano internacional: "Ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante" e que "Todo homem tem o direito de ser em todos os lugares reconhecido como pessoa perante a lei".⁴⁴

⁴³ A Convenção Americana de Direitos Humanos, popularmente conhecida como Pacto de São José da Costa Rica é um tratado celebrado pelos integrantes da Organização de Estados Americanos (OEA), adotada e aberta à assinatura durante a Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969 e tendo entrado em vigor a 18 de julho de 1978. A Convenção Americana de Direitos Humanos foi referendada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo n.º 27/92, e, posteriormente, promulgada através do Decreto (Presidencial) n.º 678, de 6 de novembro de 1992. (BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1992/decretolegislativo-27-26-maio-1992-358314-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 27 out. 2019).

⁴⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DecUniDirHum.html> / Acesso em 27 out.2019. Nesse sentido, os fundamentos constantes do art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 realçam a dignidade da pessoa humana.

Também a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, estabelece, em seu art. 5º, respectivamente: “1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral; 2. Ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada da liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano.”⁴⁵

4. A ASSIMILAÇÃO DO CONCEITO DE NECROPOLÍTICA NA ABORDAGEM DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Os governos e a administração da cidade do Rio de Janeiro vêm revelando, reiteradamente, em sua necropolítica⁴⁶, critérios racistas em uma perspectiva estrutural, institucional e política. Vários exemplos podem ser citados: os autos de resistências, as UPPs, o racismo ambiental praticado por megaempreendimentos financiados pelo Estado que apontam uma necropolítica (*trabalho de gestão da morte*).⁴⁷ Nesse sentido, o caso de Rafael Braga Vieira é emblemático.⁴⁸ Vemos a gestão bio/necropolítica do espaço, através de práticas racistas e classistas, ressurgirem quando se fez uso desse rapaz como *bode expiatório*.

Além disso, o princípio da humanidade extrai-se também do art. 5º, incisos III e XLIX, da mesma Carta, ao declarar, no inciso terceiro do art. 5º que “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante.” (BRASIL Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm/ Acesso em: 27 out. 2019).

⁴⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto Legislativo n.º 27/92**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1992/decretolegislativo-27-26-maio-1992-358314-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 27 out. 2019. Também, o art. 5º, inciso XLIX, da CF de 1988, garante aos “presos o respeito à integridade física e moral”. (BRASIL Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm/ Acesso em: 27 out. 2019).

⁴⁶ A construção do conceito de necropolítica deve-se a Achille Mbembe em sua obra. **Necropolítica**: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. Traduzido por Renata Santini. São Paulo: Revista Arte & Ensaios do Programa de Pós-Graduação da Escola de Belas Artes da UFRJ, 2018.

⁴⁷ OLIVEIRA, Denilson Araújo de. **Gestão racista e necropolítica do espaço urbano**: apontamento teórico e político sobre o genocídio da juventude negra na cidade do Rio de Janeiro. Esse estudo é resultado parcial das investigações do autor no Núcleo de Estudo e Pesquisa em Geografia Regional da África e da Diáspora da Faculdade de Formação de Professores da UERJ (NEGRA) e foi apresentado no CONGRESSO DE PESQUISADORES NEGROS, 2015. Anais... Nova Iguaçu. Disponível em: https://www.academia.edu/36614907/GEST%C3%83O_RACISTA_E_NECROPOL%C3%8DTICA_DO_ESPA%C3%87O_URBANO_APONTAMENTO_TE%C3%93RICO_E_POL%C3%8DTICO SOBRE O GENOC%C3%8DDIO DA JUVENTUDE NEGRA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO 1 Denilson Ara%C3%BA de Oliveira Professor Adjunto do Departamento de Geografia FFP-UERJ Coordenador do NEGRA Acesso em: 23 jul. 2019. p. 6.

⁴⁸ “Nos protestos ocorridos em junho de 2013, Rafael Braga Vieira, um jovem negro, analfabeto, pobre, em situação de rua, foi a única pessoa, em todo o território nacional, condenada por ato de violência nessas manifestações. Rafael não estava nas manifestações, mas foi preso pela polícia do Rio de Janeiro no bairro ao lado onde estavam ocorrendo as manifestações, portando uma garrafa de plástico de desinfetante e água sanitária que ele possuía para levar para o local em que iria dormir na noite de 20 de junho de 2013. No laudo pericial, que deveria ser técnico, o perito afirma que uma garrafa de plástico com desinfetante e água sanitária que são materiais não explosivos seria utilizada para construir explosivos, o chamado *coquetel molotov*.” Ibidem, p. 6.

No Rio de Janeiro, desde o início do século XX, o Estado se valia do *poder medical* como política de segregação que atribui autoridade política aos médicos e sanitaristas. Este correspondia ao poder de regular a vida no meio urbano com o fim de eliminar espaços insalubres. No atual contexto, o exercício do *poder medical* assume o planejamento estratégico na configuração do meio urbano, através da higienização de paisagens emblemáticas que têm uma dimensão geopolítica, afetando os grupos que não são considerados “normais” ou mais precisamente os “indesejáveis” para manutenção do *status quo*. Nesse sentido, salienta Oliveira que o verdadeiro objeto da interdição compulsória vem sendo construído como um mecanismo de poder que visa eliminar do campo visual os “não desejados”. Por isso é “que o combate às *cracolândias* nunca foi uma questão de saúde pública, pois a medicina nesta lógica não é vista como prática de socorro, e sim como uma tecnologia de poder e controle populacional sobre a vida administrada desses seres postos como anormais”.⁴⁹ Ademais, “tais ações revelam o receio dos *capitalistas raciais* de verem as paisagens emblemáticas da cidade maravilhosa manchadas, prejudicando, assim, seus investimentos”.⁵⁰

Por outro lado, como ressalta Oliveira, “a atual política de in-segurança pública do governo estadual do Rio de Janeiro tem as Unidades de Polícias Pacificadoras (UPPs) como sua principal prática espacial, um instrumento necropolítico”. Segundo o autor, as UPPs “inauguraram algo inédito no planejamento urbano brasileiro” [...] “que passou a ser utilizado pela primeira vez nas ações de segurança pública urbana”. A saber, um governo necro/biopolítico adotado sobre a população originária marcada por processos de desterritorialização dos hábitos e da cultura e reterritorização em ambientes controlados. Ainda, revela que a pacificação corresponde a uma categoria administrativa de natureza político-militar, “usada na temática indígena no contexto colonial (isto é, o *poder pastoral* usado para o governo das almas que estavam sendo evangelizadas)”.⁵¹

Dessa forma, as UPPs tornaram-se espaços militarizados e de exceção à legislação vigente, revelando um novo totalitarismo nas favelas.⁵² “As mudanças na soberania nas áreas que antes eram dominadas pelos narcotraficantes pelo domínio militar do Estado não têm significado eliminação dos problemas sociais”. [...] “Inúmeros relatos e várias manifestações

⁴⁹ Ibidem, p. 7.

⁵⁰ Ibidem, p. 7.

⁵¹ Ibidem, p. 8.

⁵² Ibidem, p. 9.

populares em favelas de UPPs afirmam a presença de policiais corruptos, autoritários, torturadores que praticam assassinatos, modificam os cenários dos crimes e praticam ocultamentos de corpos”.⁵³

4.1. A política de in-segurança pública nos espaços urbanos do Rio de Janeiro: aprofundando a vulnerabilidade da população negra

Ao analisar os dados do Mapa da Violência no Brasil em 2015, podemos observar que na década compreendida entre 2002-2012 já havia uma significativa queda no número de homicídios de jovens brancos, ao passo que aumenta o morticínio de jovens negros. Enquanto em 2002 morriam 10.072 jovens brancos para cada 100 mil habitantes, esse número decaiu para 6.823 em 2012. Não obstante, o número de homicídios de jovens negros saltou de 17.499 para 23.160 no mesmo período⁵⁴. Houve um decréscimo de 32,3% na morte de jovens brancos, ao passo que os jovens negros vitimados aumentaram 32,4%; isso equivale a inferir que a cada branco morto morrem 2,7 negros.⁵⁵

Um levantamento feito ainda pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2017 mostra como a população negra está mais exposta à violência no Brasil. Os negros representam 55% da população, mais de 75% são vítimas de homicídio. Esse levantamento deixou patente que houve um aumento assustador na última década. Entre os mortos nos homicídios registrados de 2005 a 2015, o número de brancos caiu 12%. E o de negros aumentou 18%.⁵⁶ No Brasil, sete em cada dez pessoas assassinadas são negras. E, na faixa etária de 15 a 29 anos, cinco pessoas são vítimas de violência a cada duas horas. Pesquisa recente aponta para o fato de que a cada 23 minutos um jovem negro é assassinado no país.⁵⁷ É preciso denunciar que o Estado brasileiro vem praticando assassinatos contra os pretos e pobres favelados.

⁵³ Ibidem, p. 9.

⁵⁴ QUEIROZ, Leonardo. **O genocídio da juventude negra no Brasil**. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/o-genocidio-da-juventude-negra-no-brasil/>. Acesso em: 23 jul. 2019.

⁵⁵ IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da violência 2017 mapeia os homicídios no Brasil**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30253:atlas-da-violencia-2017-mapeia-os-homicidios-no-brasil&catid=4:presidencia&directory=1. Acesso em: 23 jul. 2019.

⁵⁶ CARVALHO, Marco Antônio. **75% das vítimas de homicídio no País são negras, aponta Atlas da Violência**. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,75-das-vitimas-de-homicidio-no-pais-sao-negras-aponta-atlas-da-violencia,70002856665>. Acesso em: 23 jul. 2019.

⁵⁷ GARCIA, Maria Fernanda. **Genocídio? A cada 23 minutos, um jovem negro é assassinado no país**. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/carrossel/genocidio-cada-23-minutos-um-jovem-negro-e-assassinado-no-pais/>. Acesso em: 23 jul. 2019.

A morte sistemática e o extermínio da população negra hoje no Brasil constituem uma realidade estampada nas capas de noticiários brasileiros e internacionais. Na tarde do dia 7 de abril de 2019, às 14:30h de um domingo, dentro de um carro uma família negra foi fuzilada por militares do Exército, no bairro de Guadalupe, zona norte da cidade do Rio de Janeiro. Foram desferidos 80 tiros contra o automóvel por militares que executaram um trabalhador e pai de família. Não por engano e sim por racismo de Estado!

Não se sabe até quando o negro vai ser exterminado, massacrado, tratado como objeto, tendo a sua vida banalizada pelo racismo institucional e político, que sempre estará fomentando a impunidade aos policiais e militares em situações como essas, que, inclusive, fortalece os braços armados dos responsáveis pelo extermínio da população negra e pobre no Brasil. Essa legitimação pode ser confirmada com os discursos do atual governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, quando ele declara que a "polícia tem que mirar na cabecinha pra matar"; importa aqui frisar que este foi visitar o Estado de Israel, a fim de comprar *drones* e melhor equipar as forças repressivas no controle dos espaços e das periferias cariocas. Ainda, esse respaldo também pode ser conferido pelo "Pacote Anticrime" do Ministro da Justiça Sérgio Moro, que nada mais é do que um embuste para se perpetuar a legitimação de mortes brutais proveniente do racismo institucional. Esse pacote pretende garantir impunidade aos agentes do estado que executem pessoas por "medo, surpresa ou violenta emoção" numa clara tentativa de "legalização" da pena de morte.

A herança dessa experiência de hipermilitarização no Rio de Janeiro, notadamente das UPPs, reafirma a manutenção de um estado de exceção histórico, que ainda se encontra enraizado no contexto brasileiro, pois a população negra deste país vem sendo historicamente exterminada. É nesse estado de exceção que se legitimam condutas de violência estatal disseminadas contra os "inimigos" internos, os negros, perpetuando um estado de guerra permanente para validar o racismo estrutural, institucional e político brasileiro.

4.2. As denúncias de violações de Direitos Humanos e a responsabilidade pessoal do atual governador do Estado do Rio de Janeiro perante o Tribunal Penal Internacional

A política de segurança pública do governador Wilson Witzel desde o início da sua gestão vem promovendo uma mortandade das populações que vivem nas comunidades e favelas cariocas. Conforme tem sido anunciado pelos meios de comunicação e redes sociais, o

governador de nosso Estado vem se pronunciando, desde que ele se posicionou a favor de que sejam alvejados meros suspeitos à distância, resultando na morte de várias pessoas inocentes por balas perdidas.⁵⁸ Segundo dados de uma pesquisa do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, 434 pessoas foram mortas por forças policiais de janeiro a março de 2019 — um aumento de 18% em relação ao mesmo período do ano anterior.⁵⁹

No dia 20 de junho deste ano, a Relatoria das Nações Unidas para Execuções Extrajudiciais e a CIDH (Comissão Interamericana de Direitos Humanos da ONU), órgão vinculado à OEA (Organização dos Estados Americanos), tornaram pública uma carta encaminhada ao governo brasileiro, questionando as sistemáticas violações na política de segurança pública do governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel. O documento destaca que o grande expone das vítimas é constituído de jovens negros das favelas e que, se as alegações forem confirmadas, o governo do Rio estaria violando as normas da Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos, da Convenção sobre os Direitos das Crianças, da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Convenção Americana de Direitos Humanos.⁶⁰

A carta elenca uma série de casos ocorridos a partir de janeiro deste ano no qual houve abuso do uso da força pelas polícias do Rio. Entre os casos citados está o episódio em Angra do Reis, ocorrido em maio, em que o governador aparece em transmissão ao vivo de um helicóptero durante ação na qual foram relatados tiros contra barracos usados por grupos religiosos. Também consta a execução de oito jovens em operação na comunidade da Maré que, segundo relatos, já estavam rendidos, além da morte do músico Evaldo dos Santos Rosa, alvejado por mais de 80 tiros dentro do carro em que passeava com sua família, em abril.⁶¹

Recentemente, após a morte da menina Agatha Félix de apenas 8 anos de idade, em virtude de uma desastrosa ação policial no Complexo da Maré, no dia 20 de setembro de 2019,

⁵⁸ Entre os casos citados pelos veículos de comunicação estão aquele em que o governador aparece em transmissão ao vivo de um helicóptero durante ação na qual foram relatados tiros contra barracos usados por grupos religiosos e a morte de oito pessoas em operação na comunidade da Maré, ambos em maio, além da morte do músico Evaldo dos Santos Rosa, que foi alvejado por mais de 80 tiros dentro do carro em que passeava com sua família, em abril deste ano, entre outros.

⁵⁹ SPANIOL, Marlene Inês. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018**. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguran%C3%A7a-P%C3%BAblica-2018.pdf> Acesso em: 27 out. 2019.

⁶⁰ ONU. Comissão Interamericana de Direitos Humanos da. Carta enviada por Agnes Callamard a Wilson Witzel. Disponível em: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24657> Acesso em: 27 out. 2019.

⁶¹ Ibidem.

o Conselho Nacional de Direitos Humanos protocolou na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ligada à Organização dos Estados Americanos (OEA), um pedido de análise do "cenário alarmante de violação de direitos humanos" nas favelas do Rio de Janeiro pelo governador Wilson Witzel. O documento é intitulado "Execução de criança: a letalidade da polícia do Rio de Janeiro em um contexto de violação dos direitos humanos",⁶² já que Witzel vem determinando uma política de "atirar para matar", podendo ser responsabilizado penalmente por ter ele o "domínio funcional" do fato típico.⁶³

O jurista alemão Claus Roxin, em obra intitulada *Täterschaft und Tatherrschaft*, publicada pela primeira vez na Alemanha em 1963, aprofundou a Teoria do Domínio Final do Fato. Segundo a concepção de Roxin, a coautoria ocorre quando mais de um agente possui a mesma vontade na responsabilidade efetiva e relevante sobre o resultado, contribuindo para participação na execução do tipo penal. Para ele quem ocupasse uma posição dentro de um aparato organizado de poder e *dá o comando* para que se execute um crime, tem de responder como *autor* e não só como mero *partícipe*, ao contrário do que entendia a doutrina dominante na época. Assim, no caso de o agente ser o mandante, em que passe a execução do crime a outrem, ele perde o domínio do resultado; entretanto, possui o domínio final do fato, agindo de forma relevante e efetiva para o resultado desejado, tonando-se o autor mediato.⁶⁴ Em síntese, para a Teoria do Domínio do Fato, o autor não é aquele que executa o crime, mas quem tem o poder de decisão sobre a realização do fato típico e se utiliza de outrem para executá-lo.⁶⁵ Todos os pressupostos necessários de punibilidade devem se encontrar na pessoa do "homem de trás", no autor mediato, e não no executor, autor imediato.

Essa concepção de autoria mediata, com base no domínio final do fato, vem sendo amplamente aplicada exatamente para buscar a punição de superiores hierárquicos que estão ligados às autoridades dos países em casos de grande relevância nacional, sempre pelas Cortes

⁶² AMADO, Guilherme. Conselho nacional de direitos humanos critica Witzel e pede providências da OEA. Disponível em: <https://epoca.globo.com/guilherme-amado/conselho-nacional-de-direitos-humanos-critica-witzel-pede-providencias-da-oea-23979773>. Acesso em: 27 out. 2019.

⁶³ A Teoria do Domínio do Fato, originariamente concebida pelo alemão Hans Welzel, em 1939, e que veio a se tornar internacionalmente conhecida pelo jurista Claus Roxin, em 1963, após a publicação da obra *Täterschaft und Tatherrschaft*. ROXIN, Claus. *Täterschaft und Tatherrschaft*. (Apud, ROXIN, Claus. **O domínio por organização como forma independente de autoria mediata**. p. 69 e ss. Trad. Pablo Rodrigo Alf en, *Panóptica. Law E-Journal*, n. 04, 2009. Disponível em «www.panoptica.org». Acesso em: 25 out. 2019).

⁶⁴ Em verdade, a partir dos estudos de Welzel passou-se a delimitação do conceito de autoria, utilizando-se o termo domínio final do fato – ou seja, a compleição de todo o fato – como critério essencial e não apenas a vontade do autor. ROXIN, Claus. **Autoría y dominio de hecho en derecho penal**. Tradução de Joaquín Cuello Contreras e José Luis Serrano Gonzáles de Murillo. Madri: Marcial Pons, 2000, p. 88.

Superiores, envolvendo o comando político local, nas figuras dos réus governantes que, muito embora não estivessem presentes nas cenas dos crimes, coordenaram e dominaram o fato criminoso desde o seu nascimento até a sua plena concretização.⁶⁶

O Tribunal Penal Internacional é uma Corte permanente e com independência que julga pessoas acusadas de crimes extremamente relevantes e sérios de interesse internacional, como genocídio, crimes contra a humanidade (“quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque”) e crimes de guerra.⁶⁷ A Corte tem competência para julgar os responsáveis por esses crimes quando os tribunais nacionais não puderem ou não quiserem processar os criminosos⁶⁸. Por isso, é uma Corte que exerce uma jurisdição complementar. Ela não atuará se um caso foi ou estiver sendo investigado ou julgado por um sistema jurídico nacional, a não ser que os procedimentos desse país estejam comprometidos na apuração da responsabilidade jurídica do acusado. Além disso, o TPI só julga casos que ele considerar extremamente graves e, em todas as suas atividades, o Tribunal observa os mais altos padrões de julgamento justo, que estão estabelecidos pelo Estatuto de Roma⁶⁹.

O Brasil está incluído entre as 122 nações que assinaram o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, em 1998, cujo Decreto passou a vigorar 1º de julho de 2002⁷⁰, após a ratificação por 60 países, e que subordina o país às regras do Tribunal Penal

⁶⁵ Ibidem, p. 84.

⁶⁶ A Alemanha é considerada o berço da Teoria do Domínio do Fato, e também o país onde é mais utilizada desde a sua aplicação pelo Supremo Tribunal Alemão no julgamento dos crimes cometidos durante a divisão do país, por oficiais da Alemanha Oriental. Outros exemplos podem ser citados na América Latina, quando tal teoria foi utilizada para os julgamentos do ex-ditador Alberto Fujimori que foi condenado como mandante de homicídios e sequestros, pois a Suprema Corte do Peru entendeu que ele dominava as ordens para tais crimes, durante o seu governo. Na Argentina, os oficiais da Junta Militar foram também condenados, entendendo-se que deles partiram as ordens para sequestro e morte de todas as pessoas opositoras do regime militar daquele país.

⁶⁷ De acordo com o Estatuto de Roma, Artigo 6º. “Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por “genocídio” qualquer um dos atos que a seguir se enumeram, praticado com intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, enquanto tal”; Artigo 7º. 1. “Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por “crime contra a humanidade” qualquer um dos atos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque.” (BRASIL. Governo Federal. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm/ Acesso em 29 out. 2019).

⁶⁸ A característica de subsidiariedade do Tribunal Penal Internacional tem por base três critérios que delimitarão sua atuação, sendo eles a presença de coisa julgada, a vontade e disposição de punir por parte do próprio Estado e a gravidade do crime cometido. Desta forma, no caso de estarem presentes estes critérios, o Estado detém competência exclusiva para julgar, e não o Tribunal Penal Internacional, que somente se manifestará diante da insatisfatória atuação da jurisdição estatal originariamente competente.

⁶⁹ BRASIL. Governo Federal. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm/ Acesso em: 29 out. 2019.

⁷⁰ Ibidem.

Internacional permanente. Nos termos do presente Estatuto⁷¹, o TPI é um tribunal de última instância, que tem por objetivo julgar pessoas acusadas dos crimes mais graves e de preocupação internacional, ou seja, o genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. É formado por dezoito juízes, dos quais três compõem a presidência do tribunal. Atualmente, 114 países são Estados Partes do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

Logo, diante das reiteradas denúncias sobre a política de segurança pública perversamente homicida, em que se verificam expressamente o comando e as determinações do governador Wilson Witzel nas ações de extermínio promovidas na sua gestão, poderá ele responder como autor mediato pelo assassinato sistemático da juventude negra brasileira perante o Tribunal Penal Internacional, em caso de um dos Estados-parte do Tratado de Roma ou o seu procurador vir propor uma acusação formal contra ele por crimes e agressões contra a humanidade.⁷²

5. A DESMILITARIZAÇÃO: UM CAMINHO A SER ENFRENTADO NA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Embora as competências institucionais da polícia e das Forças Armadas sejam claramente diferentes, as zonas de abrangências, que sempre existiram, permanecem até os dias atuais. A polícia procura manter a ordem pública e a paz social trabalhando permanentemente na repressão contra o crime e na gestão dos conflitos sociais. Por outro lado, ao Exército é atribuída a função de manter a soberania do país contra a intervenção externa de um inimigo. O uso da força é uma particularidade dessas duas instituições. É importante ressaltar que a polícia é caracterizada pela ausência do uso sistemático da força, enquanto ao Exército se impõe a rotina do uso do armamento como instrumento da sua prática. Além disso, a instrução e o treinamento da polícia e do Exército são absolutamente

⁷¹ No preâmbulo do Estatuto de Roma, no qual se deliberou pela criação do TPI, afirma-se que: “os crimes de maior gravidade, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto, não devem ficar impunes e que a sua repressão deve ser efetivamente assegurada através da adoção de medidas em nível nacional e do reforço da cooperação internacional”. (Ibidem, idem).

⁷² Artigos 13, 14 e 15 do Estatuto de Roma. (Ibidem, idem).

diferentes. A polícia não deve empregar táticas de guerra; por sua vez, o Exército não deve ensinar ou utilizar técnicas de policiamento em contextos urbanos.⁷³

Ocorre que o nosso país adotou um modelo misto, no qual convivem uma polícia investigativa de caráter civil e uma polícia de caráter militar, que está ancorada num padrão que visa à defesa do Estado e não do cidadão. É esse o ponto nevrálgico e fundamental que se apresenta no debate sobre segurança pública.⁷⁴

A Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história brasileira, dedica um capítulo à segurança pública. Entretanto, tanto a segurança pública quanto a segurança nacional foram abordadas pelo constituinte na mesma composição, reproduzindo o mesmo conflito do período vivido na ditadura militar, o que contribuiu para que hoje esteja "consolidada a militarização da área civil de segurança".⁷⁵ É muito difícil romper com essa tradição muito enraizada de militarização da segurança pública, pois em verdade não houve sequer uma transição após a ditadura, mas sim plena continuidade⁷⁶. Ademais, existe uma pressão institucional muito forte em se manter essa estrutura intacta, impedindo que propostas de unificação e integração do sistema de segurança prosperem no Congresso Nacional.⁷⁷

Contudo, tal debate não se exaure somente nesse questionamento. Outra questão é que os municípios após a Constituição de 1988 passaram a ter a prerrogativa de criar suas guardas policiais e assim a eles coube assumir a responsabilidade na área da segurança.

⁷³ ZAVERUCHA, J. FHC, **Forças Armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002**. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 19.

⁷⁴ Ibidem, idem.

⁷⁵ Ibidem, p. 75-76: "A Constituição de 1988 nada fez para devolver à polícia civil algumas de suas atribuições existentes antes do início do regime militar".

⁷⁶ PINHEIRO, P.S. **Autoritarismo e transição**. Revista de Sociologia da USP, n. 45, p. 45-56, Mar./maio 1991.

⁷⁷ Registre-se que tramitou no Senado a PEC 51/2013. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO nº 51 de 2013 que alterava os artigos 21, 24 e 144 da Constituição; acrescentava os artigos 143-A, 144-A e 144-B e reestruturava o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial. A proposição foi arquivada ao final da legislatura, nos termos do § 1º do art. 332 do Regimento Interno. Dentre as propostas já elencadas na PEC-51, vale destacar as seguintes: 1) em defesa da desmilitarização, dispõe-se que as PMs deixam de existir como tais - uma vez que perdem o caráter militar, proporcionado pelo vínculo orgânico com o exército (enquanto força reserva) e pelo espelhamento organizacional; (2) A instituição policial passa a ordenar-se em carreira única (na atualidade, tanto na Polícia Militar quanto na civil atual dois tipos, a saber, oficiais e praças; delegados e não-delegados); (3) Toda polícia deve realizar o ciclo completo do trabalho policial (preventivo, ostensivo, investigativo); acabando-se, assim, com a divisão institucional da sucessão de trabalho policial entre militares e civis; (4) Caberá aos Estados decidir sobre o formato das polícias que proporcionam a segurança pública nos estados e nos municípios, sendo importante ter em vista a diversidade cultural do país e o respeito ao federalismo; (5) A escolha dos Estados restringe-se ao repertório estabelecido na Constituição - pela PEC-, o qual se define a partir de dois critérios e suas combinações: territorial e criminal, isto é, as polícias se organizarão segundo tipos criminais e/ou circunscrições espaciais; (6) Tomando por base as decisões estaduais, os municípios poderão assumir novas e amplas responsabilidades na segurança pública. (BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 2013**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114516/>. Acesso em: 29.out. 2019).

Entretanto, a Constituição prevê que os municípios poderiam criar guardas apenas para ajudar na fiscalização de serviços públicos e na proteção de patrimônios municipais. Na realidade, várias cidades brasileiras vêm formando seus pequenos Exércitos de policiais armados, muitos dos quais carreando poderes de polícia ou auxiliando as polícias em funções essencialmente de combate ao crime.⁷⁸

As experiências cariocas das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) revelaram-se como uma iniciativa de pacificação dos espaços sociais urbanos, em que introduzem a chave do policiamento de proximidade e permanente nas comunidades antes dominadas pelos traficantes e pelas milícias. Mas as UPPs ainda estão fortemente atreladas ao modelo militar da ocupação territorial, e os policiais não possuem treinamento e uma estrutura organizacional para ocuparem as favelas sem truculência na abordagem das situações emergenciais. O modelo de Polícia Militar continua fortemente atrelado à ideia de segurança nacional, ao posicionamento ideológico que reside em combater o inimigo. O controle das drogas e das armas ainda tem conexão com o modelo militar, com forte influência das estratégias adotadas pelos Estados Unidos na “guerra às drogas”, conforme já comentamos neste Parecer.

As unidades de polícia especializadas no Brasil são fortemente militarizadas e apresentam os indicadores maiores de violência policial e de isolamento institucional. Aparentemente, o problema não é o militarismo em si, pois é possível criar estruturas militares responsáveis e mais transparentes. O problema é o militarismo existente no nosso país, pois este considera “a segurança um problema de Estado de defesa da soberania”, reforçando a ideologia de que a segurança deve ter uma dimensão meramente de combater o inimigo - “aos criminosos de rua, e não um problema que necessita de estratégias amplas e versáteis de políticas públicas e voltadas para a inteligência nas investigações”.⁷⁹

O Rio de Janeiro tem uma complexidade territorial e cultural muito característico; além disso, o Exército não tem a competência da polícia, não podendo investigar crimes de civis. Por outro lado, militares que cometerem crimes durante sua atuação serão julgados por

⁷⁸ SENTO-SÉ, J. T. (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

⁷⁹ SOUZA, Luís Antônio Francisco de. **Novas dimensões da militarização da segurança pública no Brasil**. 36º Encontro Anual da Anpocs GT38 – Violência, criminalidade e punição no Brasil. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4314408/mod_resource/content/1/l.souza_militarizac%CC%A7a%CC%83o_brasil_2012.pdf Acesso: 25 out. 2019. p. 22.

seus pares. Segundo já se constatou ao examinarmos o total de apreensões de drogas que foram feitas no Rio de Janeiro entre 2010 e 2016, é possível verificar a absoluta ausência de planejamento, pois mais de 90% correspondem a pequenas quantidades. Em 2015, foram mais de 28 mil registros – 50% correspondem a uma média de 10 gramas por pessoa. Assim, ao invés de investir em recursos para grandes apreensões, a política de segurança se destina “a respostas imediatas, colocando policiais dentro das favelas para matar e morrer”.⁸⁰

A vida das pessoas não pode ser reduzida a uma política de guerra. O único projeto de segurança do Rio, as UPPs, fracassou há anos assim como as intervenções federais no Estado de Janeiro, sob o falso argumento, segundo o qual faltaria planejamento por parte da Secretaria de Segurança Pública. Em verdade, a política de segurança pública adotada em nosso Estado aposta na falida guerra às drogas; por outro lado, cabe questionarmos se o Exército tem realmente desempenhado, de modo efetivo, a sua atribuição de cuidar das fronteiras, evitando que armas e drogas cheguem ao Rio. Quem realmente ganha com essa guerra insana, que vem produzindo máquinas de moer carnes negras nas favelas cariocas?

6. CONCLUSÃO

A intervenção militar jamais será a melhor alternativa para resolver o grave problema de violência urbana que assola todos os Estados do Brasil. As soluções nunca dependerão de respostas simples ou mágicas, principalmente diante das complexidades que envolvem o tema da segurança pública. É necessário repensarmos a gestão da segurança pública e o papel constitucional que exerce a polícia na preservação da ordem pública e na garantia da integridade física das pessoas – numa linha de argumentação defendida por Luiz Eduardo Soares, em sua obra *Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos*.⁸¹

Julgamos fundamental adotar caminhos de valorização da carreira policial, dando condições dignas de um trabalho adequado para exercício de tal função importante, para a população brasileira. Entretanto, o mais importante é humanizar a polícia, afastando o proibicionismo da Lei de Drogas e a violência policial, que disseminam a cultura de ódio em nossa sociedade brasileira. É de extrema importância também que se compreenda que não

⁸⁰ OLIVEIRA, Cecília. *A intervenção militar no rio de janeiro é apenas um show para a televisão*. Disponível em: <https://theintercept.com/2018/02/17/intervencao-militar-rio-de-janeiro/> Acesso em: 25 out. 2019.

⁸¹ SOARES, Luiz Eduardo. *Desmilitarizar: Segurança Pública e Direitos Humanos*. São Paulo: Boitempo. 2019.

existem direitos humanos sem segurança pública e nem segurança pública sem direitos humanos, pois um depende do outro para ser colocado em prática de forma plena. Os direitos humanos, na realidade, protegem os indivíduos de qualquer tipo de abusos, indiscriminadamente, buscando a dignidade, a paz e a justiça no seu grau maior possível, o que só resulta em benefícios para toda sociedade.

Digno de nota que a Polícia Militar não se adaptou ao regime democrático. Trata-se de uma corporação policial militar historicamente concebida mais como força de ocupação territorial e controle político violento contra a população pobre do que voltada para a prevenção da violência e criminalidade. Como já se mencionou, a Polícia tem uma formação preparada para a guerra contra um inimigo interno e não para a proteção da população. Desse modo, ela não reconhece na população pobre uma cidadania titular de direitos fundamentais. Por isso, o caminho mais acertado em um debate sério passa, necessariamente, pelo reconhecimento da desmilitarização da polícia, bem como pela qualificação desses agentes públicos em direitos humanos.

Importa aqui fazermos uma precisão sobre o que se deve entender por desmilitarizar. Corresponde a libertar a polícia da obrigação de imitar a centralização organizacional do Exército, assumindo a especificidade de sua função, ou seja, “promover com equidade e na medida de suas possibilidades e limitações a garantia dos direitos dos cidadãos e das cidadãs”.

82

A solução para a problemática da violência e ineficiência da polícia brasileira requer, na visão do antropólogo Luiz Eduardo Soares, a unificação das duas polícias, com a desvinculação do Exército; sob seu prisma de compreensão, a subordinação de tal instituição ficaria vinculada ao âmbito do Ministério da Justiça. Haveria uma melhor coordenação, organização, direção, planejamento, controle e eficiência na prevenção criminal e para solução de crimes de autoria desconhecida. Outra problemática a ser enfrentada é a dualidade de carreiras com a existência de duas polícias, civil e militar, que impede a possibilidade de ascensão na carreira para os funcionários ou policiais na delegacia, dificultando uma integração institucional.⁸³

⁸² SOARES, Luiz Eduardo. *Ibidem*. p. 63.

⁸³ *Ibidem*, p. 64-65.

É importante estabelecer a estrutura policial de carreira única, pois ela fora organizada para dividir os policiais por castas, afetando a dignidade dos profissionais da segurança pública. Alguns ingressam como agentes e praças e outros entram por concurso público, como delegado e oficial; ou seja, pela parte “de cima”. Dessa forma, se perpetua a divisão de classes dentro das próprias polícias, que acabam se tornando órgãos ineficientes na medida em que não valorizam seus membros mais capazes e experientes; tal circunstância resulta em desmotivar os integrantes dos seus quadros, impondo a manutenção do controle da base nas mãos de um seleto grupo, originário de uma elite econômica, que foca sua trajetória na realização de concursos públicos. Temos, então, um abismo salarial e de condições de trabalho dependendo da forma de ingresso nas forças policiais, demonstrando uma afronta aos direitos mais básicos desses cidadãos.

Nesse sentido, cabe, neste Parecer, registrar a nossa acolhida em relação às proposições integrantes da PEC-51, que tem por finalidade reestruturar o modelo atual de polícia brasileira, apresentada em 2013, pelo senador Lindbergh Farias, que foi arquivada no Senado Federal em 21 de dezembro de 2018, ao final da legislatura, nos termos do § 1º do art. 332 do Regimento Interno⁸⁴. A redação principal dessa Proposta de Emenda Constitucional coube ao antigo secretário estadual de segurança pública do Rio de Janeiro, Luiz Eduardo Soares, o qual afirma que o país não pode mais conviver com a arquitetura institucional e o modelo policial determinado pelo artigo 144 de nossa Carta Magna, merecendo, assim, o seu reexame pelo Congresso Nacional.⁸⁵

Diante do exposto, conviria enfatizar algumas de nossas propostas que devem ser consideradas objetiva e sinteticamente:

- 1) Desmilitarizar a polícia, de forma que as PMs deixem de existir como tais - uma vez que perdem o caráter militar -, proporcionado pelo vínculo orgânico com o Exército (enquanto força reserva) e pelo espelhamento organizacional;
- 2) Investir num trabalho mais articulado entre as polícias estaduais e federais, de prevenção e com mais inteligência e maior transparência nas suas ações;

⁸⁴ BRASIL. Senado Federal. Atividade legislativa. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114516/> Acesso em: 29.out. 2019.

⁸⁵ SOARES, Luiz Eduardo. Ibidem, p. 278-280.

- 3) Promover ações concretas para desarticular o tráfico de drogas internacional e as organizações criminosas que porventura estejam ligadas às milícias, especialmente àquelas com atuação e braços políticos;
- 4) Repensar a política proibicionista de drogas e focar num novo paradigma voltado para a saúde pública, a fim de assegurar a redução de danos, prevenção e informação sobre o uso das substâncias consideradas ilícitas⁸⁶;
- 5) Finalmente, recomendar que se faça a substituição de parte do gasto milionário que demandarão as intervenções militares pelo incentivo de programas sociais, educativos e culturais voltadas para as/os jovens que vivem em comunidades. O caminho que devemos trilhar é fortalecer o Estado Social em detrimento do Estado Penal.

Aprovado o Parecer, esperamos que este estudo seja enviado ao Procurador-Geral da República, sem prejuízo das autoridades já mencionadas na Indicação, para que tome as medidas jurídicas cabíveis, diante das reiteradas denúncias sobre a política de segurança pública perversamente homicida, através de seu comando e das determinações nas ações de extermínio promovidas na gestão do governador Wilson Witzel, vindo ele responder como o responsável pela prática de assassinato sistemático da juventude negra brasileira do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 5 de novembro de 2019.

Kátia Rubinstein Tavares

Membro de Comissão de Direitos Humanos do IAB

⁸⁶ Portugal e outros países são exemplos de que esse é o caminho mais acertado, pois já foi constatado que a criminalidade vem caindo em países que descriminalizaram as drogas. No Uruguai, os delitos relacionados ao narcotráfico sofreram queda de 18% após o início da venda de maconha em farmácias.

REFERÊNCIAS

AMADO, Guilherme. **Conselho nacional de direitos humanos crítica Witzel e pede providências da OEA**. Disponível em: <https://epoca.globo.com/guilherme-amado/conselho-nacional-de-direitos-humanos-critica-witzel-pede-providencias-da-oea-23979773> Acesso em: 27 out. 2019.

ANISTIA, Internacional. **Os estados dos direitos humanos no mundo 2017/2018**. Disponível em: <https://anistia.org.br/noticias/brasil-lidera-numero-de-assassinatos-de-diversos-grupos-de-pessoas-em-2017-aponta-anistia-internacional-em-novo-relatorio/> Acesso em: 05 nov. 2019.

BATISTA, Nilo. A violência do estado e os Aparelhos policiais. **Discursos Sediciosos**, nº4. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, ICC, 1997.

_____. Fragmentos de um Discurso Sedicioso. **Discurso Sediciosos**. Crime. Direito e sociedade. Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996. p. 69-77.

_____. Política criminal com derramamento de sangue. **Discursos Sediciosos**, Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, ano 3, nº 5/6, 1998. p. 76-94.

BETIM, Felipe. Pires Tony. **As mães 'órfãs' de filhos que o Estado levou**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/10/politica/1560155313_626904.html/ Acesso em: 25 out. 2019.

_____. **A história das operações e planos de segurança no Rio: três décadas de fracassos**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/19/politica/1519058632_353673.html/ Acesso em: 25 out. 2019.

_____. **UPPs, mais uma história de esperança e fracasso na segurança pública do Rio**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/11/politica/1520769227_645322.html/ Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm/ Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1992/decretolegislativo-27-26-maio-1992-358314-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Governo Federal. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm/ Acesso em 29 out. 2019).

_____. Planalto Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm/ Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 2013**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114516/> Acesso em: 29.out. 2019.

CARVALHO, Marco Antônio. **75% das vítimas de homicídio no País são negras, aponta Atlas da Violência**. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,75-das-vitimas-de-homicidio-no-pais-sao-negras-aponta-atlas-da-violencia,70002856665>. Acesso em: 23 jul. 2019.

CASTELLAR, João Carlos. **Parecer sobre a nova legislação de drogas da Comissão Permanente de Direito Penal do Instituto dos Advogados Brasileiros**. Disponível em: http://sacerj.com.br/images/boletins_sacerj_006.pdf Acesso em: 28 nov. 2019. p.28

DORNELLES, João Ricardo W. **Conflito e segurança: entre pombos e falcões**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2008.

ESTADO DE SÃO PAULO. Comissão da Verdade. **A militarização da segurança pública no Brasil**. Relatório - Tomo I - Parte I. Disponível em: http://comissaodaverdade.al.sp.gov.br/relatorio/tomo-i/downloads/I_Tomo_Parte_1_A-militarizacao-da-seguranca-publica-no-Brasil.pdf Acesso em: 25 out. 2019.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ação de milícias**: no âmbito do estado do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.nepp-dh.ufrj.br/relatorio_milicia.pdf/ Acesso em: 25 out. 2019.

GARCIA, Maria Fernanda. **Genocídio? A cada 23 minutos, um jovem negro é assassinado no país**. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/carrossel/genocidio-cada-23-minutos-um-jovem-negro-e-assassinado-no-pais/>. Acesso em: 23 jul. 2019.

GRAHAM, Stephen. **Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar**. São Paulo: Boitempo, 2016.

HOLLANDA, Cristina Buarque. **Polícia e Direitos Humanos: Política de Segurança Pública no Primeiro Governo Brizola**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da violência 2017 mapeia os homicídios no Brasil**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30253:atlas-da-violencia-2017-mapeia-os-homicidios-no-brasil&catid=4:presidencia&directory=1. Acesso em: 23 jul. 2019.

LIMA, Renato Sérgio. **Atlas da Violência 2019**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf Acesso em: 25 out. 2019.

MACHADO, Eloísa, professora de Direito Constitucional Direito da FGV-SP. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/opiniao/e-inconstitucional-decreto-de-intervencao-por-eloiisamachado-de-almeida/> Acesso em: 27 out. 2019.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte**. Traduzido por Renata Santini. São Paulo: Revista Arte & Ensaios do Programa de Pós-Graduação da Escola de Belas Artes da UFRJ, 2018.

MISSE, Michel. Relatório Final de Pesquisa. Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Autos de resistência: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011)**. Disponível

em: http://fopir.org.br/wp-content/uploads/2017/04/PesquisaAutoResistencia_Michel-Misse.pdf/ Acesso em: 27 out. 2019. p. 7

OLIVEIRA, Cecília. **A intervenção militar no rio de janeiro é apenas um show para a televisão.** Disponível em: <https://theintercept.com/2018/02/17/intervencao-militar-rio-de-janeiro/> Acesso em: 25 out. 2019.

OLIVEIRA, Denilson Araújo de. **Gestão racista e necropolítica do espaço urbano:** apontamento teórico e político sobre o genocídio da juventude negra na cidade do Rio de Janeiro. Esse estudo é resultado parcial das investigações do autor no Núcleo de Estudo e Pesquisa em Geografia Regional da África e da Diáspora da Faculdade de Formação de Professores da UERJ (NEGRA) e foi apresentado no CONGRESSO DE PESQUISADORES NEGROS, 2015. Anais... Nova Iguaçu. Disponível em: https://www.academia.edu/36614907/GEST%C3%83O_RACISTA_E_NECROPOL%C3%8DTICA_DO_ESPA%C3%87O_URBANO_APONTAMENTO_TE%C3%93RICO_E_POL%C3%8DTICO SOBRE O GENOC%C3%8DDIO DA JUVENTUDE NEGRA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO 1 Denilson Ara%C3%BAjo de Oliveira Professor Adjunto do Departamento de Geografia FFP-UERJ Coordenador do NEGRA Acesso em: 23 jul. 2019.

OLMO, Rosa Del. **A face oculta da droga.** Rio de Janeiro: Revan, 1990.

ONU. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Carta enviada por Agnes Callamard a Wilson Witzel. Disponível em: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24657> Acesso em: 27 out. 2019.

PEDRINHA, Roberta Duboc. A efetivação da (in) segurança pública: o combate às drogas engendrado no Brasil. In: **Escritos transdisciplinares de Criminologia, Direito e Processo Penal:** Homenagem aos mestres Vera Malaguti e Nilo Batista. Rio de Janeiro: Revan, 2014. p. 896.

_____. **Notas sobre a política criminal de drogas no Brasil:** elementos para uma reflexão crítica. XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI - Salvador: 19, 20 e 21 de junho de 2008. Disponível em: http://www.conpedi.org/manuel/arquivos/anais/salvador/roberta_duboc_pedrinha.pdf Acesso em: 25 out. 2019.

PINHEIRO, P.S. **Autoritarismo e transição.** Revista de Sociologia da USP, n. 45, p. 45-56, Mar./maio 1991.

QUEIROZ, Leonardo. **O genocídio da juventude negra no Brasil.** Disponível em: <https://www.geledes.org.br/o-genocidio-da-juventude-negra-no-brasil/> Acesso em: 23 jul. 2019.

RODAS, Sérgio. **Para especialistas, intervenção federal no RJ é inconstitucional e não dá resultados.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-16/intervencao-federal-rio-inconstitucional-nao-dara-resultados/> Acesso em: 27 out. 2019.

ROXIN, Claus. **Autoría y dominio de hecho en derecho penal.** Tradução de Joaquín Cuello Contreras e José Luis Serrano Gonzáles de Murillo. Madri: Marcial Pons, 2000.

ROXIN, Claus. **O domínio por organização como forma independente de autoria mediata**. p. 69 e ss. Trad. Pablo Rodrigo Alfi en, Panóptica. Law E-Journal, n. 04, 2009. Disponível em: «www.panoptica.org» Acesso em: 25 out. 2019.

SENTO-SÉ, J. T. (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, Eliana Sousa. A segurança pública no Rio de Janeiro a partir da década de 1980: os Direitos Humanos e os Grupos Criminosos Armados entram em cena. In: **O contexto das práticas policiais nas favelas da Maré: a busca de novos caminhos a partir de seus protagonistas**. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/15620/15620_4.PDF Acesso em: 28 out. 2019.

SOARES, Luiz Eduardo e SENTO-SÉ, João Trajano. **Estado e segurança pública no Rio de Janeiro: dilemas de um aprendizado difícil**, 2000b. Disponível em: www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/01_Est_seg_publ_RJ.pdf Acesso em: 25 out. 2019. p. 5-6.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar: Segurança Pública e Direitos Humanos**. São Paulo: Boitempo, 2019.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. **Novas dimensões da militarização da segurança pública no Brasil**. 36º Encontro Anual da Anpocs GT38 – Violência, criminalidade e punição no Brasil. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4314408/mod_resource/content/1/l.souza_militarizac%C3%A7%C3%A3o_brasil_2012.pdf Acesso: 25 out. 2019.

SPANIOL, Marlene Inês. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018**. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguran%C3%A7a-P%C3%BAblica-2018.pdf> Acesso em: 25 out. 2019.

TSUKAMOTO, Natalia Megumi. Arquivamento de “autos de resistência” como hipótese de acionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: **Revista Liberdades do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, 2016.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; BATISTA, Nilo. **Direito Penal brasileiro**, I, Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZALUAR, A.; CONCEIÇÃO, I. S. **Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro: que paz? São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 2, p. 89-101, jul./dez. 2007. p. 3. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v21n02/v21n_02_08.pdf Acesso em: 15 out. 2019.

ZAVERUCHA, J. FHC, **Forças Armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia**, 1999-2002. Rio de Janeiro: Record, 2005.