

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

**A NEGOCIAÇÃO DO CONCEITO DE EXCEPCIONALIDADE NA ADPF 635 COMO
MECANISMO DE LEGITIMAÇÃO DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS EM
FAVELAS DO RIO DE JANEIRO**

ANA LUIZA PEREIRA DUARTE

Rio de Janeiro
2022

ANA LUIZA PEREIRA DUARTE

**A NEGOCIAÇÃO DO CONCEITO DE EXCEPCIONALIDADE NA ADPF 635 COMO
MECANISMO DE LEGITIMAÇÃO DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS EM
FAVELAS DO RIO DE JANEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. José Roberto Franco Xavier**.

**Rio de Janeiro
2022**

CIP - Catalogação na Publicação

P812n Pereira Duarte, Ana Luiza
A negociação do conceito de excepcionalidade na
ADPF 635 como mecanismo de legitimação de violações
de direitos humanos em favelas do Rio de Janeiro /
Ana Luiza Pereira Duarte. -- Rio de Janeiro, 2022.
70 f.

Orientador: José Roberto Franco Xavier.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Violência e letalidade policial. 2. Segurança
pública. 3. Políticas públicas. 4. Direitos humanos.
5. ADPF 635. I. Franco Xavier, José Roberto,
orient. II. Título.

ANA LUIZA PEREIRA DUARTE

**A NEGOCIAÇÃO DO CONCEITO DE EXCEPCIONALIDADE NA ADPF 635 COMO
MECANISMO DE LEGITIMAÇÃO DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS EM
FAVELAS DO RIO DE JANEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. José Roberto Franco Xavier**.

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Orientador

Co-orientador (Opcional)

Membro da Banca

Membro da Banca

**Rio de Janeiro
2022
AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus, aos meus guias e orixás, que sempre me protegeram, se certificaram que meu caminho seria abençoado e me deram força para continuar na luta.

Agradeço à Gloriosa Faculdade Nacional de Direito da UFRJ por se tornar minha segunda casa e investir em minha formação. É o meu maior orgulho me formar em uma universidade pública de qualidade e excelência que me proporcionou tanto aprendizado.

Agradeço ao meu professor e orientador José Roberto Franco Xavier por me acolher, escutar e orientar tão bem durante esse período. Serei sempre grata, em especial, por ter sido tão bem incentivada a reconhecer minhas capacidades. Obrigada por acreditar em mim.

Agradeço aos meus amigos e a minha família, que sempre foram meu fôlego extra e sem os quais esse diploma seria impossível. Obrigada por me enxergarem e me aceitarem como sou, por confiarem em mim quando eu duvido e por me encherem de amor quando preciso. Agradeço, particularmente, à Rebeca, à Giovanna e ao Daniel por todo o companheirismo durante a graduação e por me mostrarem que escolhi as pessoas certas para caminhar ao meu lado.

Agradeço aos meus pais, Fabia e Ailton, que são minha maior fonte de inspiração. É por vocês que me formo na Faculdade de Direito da UFRJ. Obrigada por tanto amor, paciência e dedicação para fazer esse nosso sonho se tornar realidade.

Agradeço, por fim, ao lugar de onde venho, a minha comunidade, o Complexo da Maré, por fazer grande parte de quem eu sou, por me ensinar a ver a vida de outro jeito e por me incentivar o senso de justiça.

Todos vocês contribuíram para que fosse possível chegar até aqui e serei sempre imensamente grata.

RESUMO

Neste trabalho, analisamos o descumprimento da medida liminar deferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF 635 à luz da excepcionalidade que rege as operações policiais nas favelas. A partir de uma exposição bibliográfica sobre os argumentos utilizados pela literatura para justificar violência policial, identificamos uma relação entre políticas públicas mais conservadoras pautadas em um modelo repressivo de combate ao crime e o aumento do índice de mortes causadas por agentes do Estado e de ações policiais que não respeitam os limites legais e constitucionais de uso da força. Investigando as justificativas passadas pelas polícias do Rio de Janeiro para a realização de novas operações em tempos de pandemia, verificamos que a pouca ou ausência da excepcionalidade das ações demonstram uma forte resistência das instituições policiais em cumprir um mandamento da maior Corte do Poder Judiciário do Brasil.

Palavras-chave: violência e letalidade policial; segurança pública; política pública; direitos humanos; ADPF 635; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

In this paper, we analyze the violation of the preliminary injunction granted by the Supreme Court in ADPF 635 in the light of the exceptionality that rules police operations in slums. Based on a bibliographical exposition of the arguments used in the literature to justify police violence, we identify a relationship between more conservative public policies based on a repressive anti-crime model and the increase in the rate of deaths caused by state agents and police actions that do not respect legal and constitutional limits on the use of force. Investigating the justifications given by the police of Rio de Janeiro to conduct new operations during pandemic times, we observe that the little or no exceptionality of the actions demonstrates a strong resistance of the police institutions to obey a commandment of the highest Court of the Judiciary Power in Brazil.

Keywords: police violence and lethality; public security; public policy; human rights; ADPF 635; Rio de Janeiro.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. A LETALIDADE POLICIAL À LUZ DA LITERATURA	12
3. O PÊNDULO DA SEGURANÇA PÚBLICA	24
3.1 O sistema de políticas de (in)segurança pública no Rio de Janeiro nos anos pós-democracia	24
3.2 Uma política de chacinas	39
4. A ADPF DAS FAVELAS PELA VIDA	41
5. A NEGOCIAÇÃO DO CONCEITO DE EXCEPCIONALIDADE E O DESCUMPRIMENTO DA MEDIDA LIMINAR	51
6. CONCLUSÃO	56
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

1. INTRODUÇÃO

Após longos anos marcados pelo autoritarismo que caracterizou a ditadura militar brasileira (1964 – 1985), o novo contexto de redemocratização criou um terreno apto à elaboração de uma ordem constitucional compatível com os elementos essenciais da nova realidade, que consagrava não apenas valores liberais e individuais, mas também valores sociais pautados em uma concepção igualitária, transformadora e de justiça social. Promulgada em 1988, a nova Constituição passa a ser conhecida como a “Constituição cidadã”.

Dentre o extenso rol de direitos e garantias fundamentais trazidos pela Carta Magna, temos como basilares o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (art. 5º, caput, CRFB/88), além de, pela primeira vez no constitucionalismo brasileiro, invocar como fundamento da República a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB/88), um supraprincípio vinculante que orienta todo o ordenamento jurídico. Não obstante a importância de tais previsões, a dinâmica social aponta para uma dificuldade na efetividade desses direitos fundamentais, principalmente para a população vulnerável residente em favelas.

No Estado do Rio de Janeiro, a política de segurança pública é historicamente marcada pelo enfrentamento bélico e estímulo ao uso letal da força policial em operações em comunidades, afrontando diretamente direitos básicos dos moradores. A estratégia adotada se utiliza de invasões a domicílios, abuso de autoridade, agressões físicas e verbais, além de resultar em inúmeros civis mortos por agentes do Estado. Pautadas em uma lógica de guerra, as autoridades policiais enxergam a comunidade como território inimigo e atuam totalmente dissociadas dos limites constitucionais.

Segundo dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP-RJ), o ano de 2019 registrou 1.814 mortes por agentes do Estado, um recorde na série histórica que acompanha os números desde 2003. O Rio de Janeiro é o estado que apresenta maiores números da letalidade policial no Brasil, segundo aponta o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020.

No contexto de aumento na letalidade policial no Rio de Janeiro, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) ingressou com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635 no Supremo Tribunal Federal (STF), ficando conhecida como ADPF das Favelas.

Com o agravamento da situação após o início da pandemia de Covid-19, o STF, por meio de decisão do Ministro Relator Edson Fachin, deferiu medida cautelar incidental para proibir operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia, salvo em casos absolutamente excepcionais que deveriam ser justificados ao Ministério Público, e, caso ocorressem, que fossem adotados cuidados especiais.

Apesar da determinação do STF em junho de 2020, a ocorrência de novas operações realizadas nos mesmos padrões anteriores evidencia o descumprimento da decisão pelas autoridades policiais. Em maio de 2021, uma ação realizada na favela do Jacarezinho deixou 28 mortos e foi considerada uma das mais letais da história da cidade (BARREIRA; BRASIL, 2021), evidenciando o caráter violento que caracteriza a atual política de segurança pública. O ISP-RJ registrou que, em outubro de 2020, o número de mortes por intervenção de agentes do Estado foi de 145, quase o triplo em relação ao mês anterior, que marcou 54 mortes.

A gravidade da atuação da polícia nas favelas do Rio de Janeiro já foi reconhecida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil* referente às chacinas ocorridas durante operações policiais na comunidade nos anos de 1994 e 1995. A sentença proferida (CIDH, 2018) reconheceu a responsabilidade do Estado brasileiro na violação de direitos humanos por agentes de segurança e determinou, dentre outras providências, que o Brasil adotasse as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabelecesse metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial, nos termos dos parágrafos 321 e 322 da sentença (Ponto Resolutivo nº 17).

Os indícios de execução presentes na operação do Jacarezinho também são perceptíveis em outras favelas e demonstram a pouca preocupação do Estado do Rio de Janeiro em cumprir a condenação internacional. O paradigma da segurança pública fluminense perpetua a violência estatal ao se respaldar na ideia de que é competência do Estado articular e decidir sobre quem merece viver e morrer em nome da ordem, legitimando ações que retiram qualquer dignidade da população vulnerável residente em comunidades.

Neste prisma, a indeterminação do conceito de “excepcionalidade” mencionada na decisão do STF criou oportunidades para a negociação de seu próprio significado e propagou discursos que legitimam cada vez mais o uso excessivo da força policial nas favelas cariocas. O Chefe da Secretaria de Polícia Civil, Allan Turnowski (2020), quando indagado acerca das

restrições impostas, declarou que “Na verdade, a violência no Rio não é um caso de exceção? Quando o STF afirma que a polícia só pode trabalhar em situações de exceção, estamos totalmente respaldados.” Verifica-se, assim, que o espaço de discussão acerca da excepcionalidade das operações ocorre ao arpejo dos parâmetros constitucionais.

É diante deste contexto que se faz necessário entender como a dinâmica social, na prática vivida pelos moradores de favelas do Rio de Janeiro, destoa tanto dos preceitos fundamentais garantidos pela Constituição de 1988. Assim, este trabalho de conclusão de curso se propõe a indagar: como as instituições policiais justificam as intervenções em comunidades em meio à pandemia de Covid-19, a despeito da liminar deferida pelo STF na ADPF 635, e como ocorre a negociação da eficácia dessa decisão?

A escolha pelo tema que se pretende pesquisar levou em consideração, em um primeiro momento, o caráter histórico das violações de direitos decorrentes da política letal de segurança pública adotada pelo Estado do Rio de Janeiro. Não é de hoje que a opção pelo enfrentamento bélico sob a justificativa de combate ao tráfico de drogas ilícitas em comunidades provoca a morte de diversos moradores, em sua maioria negros (RAMOS, 2020), que são tratados como meros danos colaterais. A letalidade policial e suas consequências são, portanto, um problema social histórico que não parece melhorar ao longo dos anos.

Outra importante razão que acentua a pertinência do tema se refere ao significativo aumento das operações policiais realizadas durante o cenário de pandemia de Covid-19, mesmo após a liminar deferida pelo STF na ADPF 635. Segundo dados publicados em relatório produzido pela Rede de Observatórios de Segurança (2021), houve um crescimento de 33,9% no número de ações realizadas entre janeiro e maio de 2021 em relação ao mesmo período de 2020.

Isto deixa evidente a opção pela continuidade das intervenções mesmo em um período de crise sanitária, agravando ainda mais a situação de vulnerabilidade dos moradores de favelas, que, além de se preocuparem com a propagação e contaminação de um vírus, precisam buscar proteger a própria vida durante os enfrentamentos. A escolha pela ADPF 635, portanto, se justifica pela sua atualidade na abordagem da temática.

O interesse pelo tema também se fundamentou na vivência pessoal da pesquisadora como moradora de favela que conhece as dificuldades diárias enfrentadas por essa população na efetivação de seus direitos. O desenvolvimento desse tema de monografia aprofunda o diálogo entre essa vivência e o estudo crítico acerca da negociabilidade de direitos fundamentais dos moradores de comunidades, tendo, portanto, importância de caráter pessoal.

A metodologia aplicada no desenvolvimento do trabalho contou com uma extensa pesquisa bibliográfica acerca da temática estudada. Além disso, analisamos documentos fornecidos pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, pelas polícias militar e civil e outros documentos judiciais públicos incluídos nos autos da ADPF 635 no site do Supremo Tribunal Federal.

No primeiro capítulo, buscou-se elaborar uma revisão de literatura sobre violência policial a fim de entender quais são os argumentos utilizados pela academia para justificar as práticas arbitrárias e violentas adotadas pelas instituições policiais que são contrárias à Constituição Federal e ao Estado Democrático de Direito. Categorizamos as abordagens teóricas mais comuns na literatura nacional e internacional e desenvolvemos cada uma delas, identificando uma que possui maior poder explicativo para as causas do problema ora estudado.

Em um segundo capítulo, exploramos o histórico das políticas de segurança pública adotadas pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro a partir da década de 1980 a fim de entender a estreita relação entre o direcionamento político e a organização das instituições policiais, analisando também o impacto que cada política exerceu nos índices de letalidade policial. Neste capítulo, também descrevemos e discutimos o padrão operacional da polícia no Rio de Janeiro para compreendermos melhor o contexto que culminou no ajuizamento da ADPF 635.

Por fim, o terceiro capítulo apresenta o conteúdo e a discussão jurídica acerca da ADPF 635 e a medida cautelar incidental deferida pelo STF. Além disso, busca identificar, por meio de notícias e reportagens da *internet*, a ocorrência de novas operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro que foram acusadas de violar a decisão liminar proferida na ADPF 635 durante a pandemia, analisando como as polícias justificam as novas operações à luz do conceito de “excepcionalidade” e apontando para os possíveis impactos que esse descumprimento pode causar à democracia e ao pacto social.

2. A LETALIDADE POLICIAL À LUZ DA LITERATURA

Tratar de violência policial implica, necessariamente, aludir à noção weberiana de um Estado que se propõe a deter o monopólio legítimo da força (WEBER, 2015). Para o sociólogo, é por meio da violência que o Estado impõe ordem e mantém seu poder e autoridade. A instituição policial é um (senão o principal) órgão utilizado para concretizar o poder coercitivo, sendo-lhe, para isso, atribuído o uso da força. Para ser legal, a força deve se limitar aos parâmetros que o próprio Estado define por meio de suas leis.

Neste trabalho, adotamos a concepção política ou sociológica do conceito de violência policial explicado por Paulo Mesquita Neto (1999). Assim, o uso das palavras “força” e “violência” se refere ao emprego ilegal da força física por policiais e também aos casos de uso legal, mas excessivo, ilegítimo ou injusto. Entende-se que esta noção é mais abrangente que o sentido jurídico de violência policial, que considera apenas o uso da força ilegal, ou seja, quando não se relaciona ao cumprimento do dever legal ou quando ocorre de forma proibida pela lei (MESQUITA NETO, 1999).

Jacqueline Muniz aponta que a coerção, que não se confunde com opressão, andar sempre com a polícia, haja vista que é justamente este atributo que faz dela a instituição capaz de garantir a ordem e impedir condutas criminosas. Nas palavras da autora,

A polícia corresponde, assim, a um recurso coercitivo para se antecipar prevenindo e dissuadindo, intervir em um fato perigoso em andamento, dissuadindo e reprimindo. Tudo que a polícia faz ou pensa em fazer é, por natureza coercitivo. Porém, a coerção policial é radicalmente distinta da opressão, já que é delimitada, autorizada e aceita pela sociedade policiada como um recurso qualificado, focalizado e pontual, a ser adotado no imediato das emergências sob normatização. (MUNIZ, 2020, p. 2)

O uso de armas é o elemento central da expressão da capacidade coercitiva do Estado pela polícia, sendo certo que este uso legalmente autorizado faz parte do mandato policial consentido pela sociedade. Muniz (2020) pontua que é justamente este consentimento que diferencia o uso da força legítima da violência policial. Neste sentido, toda conduta do agente deve se dar nos limites dessa capacidade coercitiva, que deve ser bem definida para que exista controle e governança da instituição (MUNIZ, 2013).

Sociedades democráticas devem possuir um sistema legal e principiológico aptos a definir os contornos do uso da força. Guerra e Machado Filho (2018, p. 20) defendem que os direitos fundamentais são “[...] o principal limite para a atuação conformadora da atividade do Estado no âmbito da segurança pública.” Já Adriana Loche (2010) nota que três parâmetros básicos orientam a legitimidade do uso da força: 1. respeito aos direitos das pessoas; 2. a observação de procedimentos legais; e 3. o estrito cumprimento do dever. Ultrapassados tais limites, o que há é uso excessivo e ilegítimo da força, que pode ser letal.

O presente capítulo, portanto, se propõe a analisar o uso abusivo ou ilegítimo da força pela polícia quando produz mortes, ou seja, investiga a ação letal da polícia no Brasil buscando quais os argumentos utilizados pela literatura para justificar as práticas arbitrárias institucionalizadas na rotina dessas polícias que não se compatibilizam com um Estado Democrático de Direito. Cumpre notar, desde já, que os argumentos a serem apresentados não se propõem a esgotar todas as causas, haja vista a tamanha complexidade do fenômeno e a diversidade teórica a respeito do tema.

Cubas, Natal e Castelo Branco (2015), pesquisadores do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP), buscaram sintetizar as quatro abordagens teóricas mais comuns da literatura nacional e internacional acerca das causas da violência policial. A primeira diz respeito aos trabalhos históricos e socioculturais. Esta abordagem destaca o histórico de formação das polícias e enfatiza o uso político da instituição para o controle das camadas populares da sociedade, contando também com uma análise acerca do discurso de ordem instalado na sociedade que apoia e legitima a atuação brutal das polícias.

A segunda leitura traz as abordagens situacionais, que justificam a violência policial com base nas dinâmicas em que ocorrem, isto é, nos contextos que têm maiores chances de que haja uso letal da força policial. Tratam, por exemplo, das ocorrências de crimes violentos, com emprego de arma de fogo, ocorrências noturnas, pessoas com passagens na polícia, pessoas alcoolizadas, etc. Segundo os autores, as características das vítimas e os locais de ocorrência são, com frequência, utilizados nas justificativas da polícia para os altos índices de letalidade.

O terceiro tipo de abordagem trata dos estudos institucionais ou organizacionais. Aqui as causas da violência policial dão ênfase ao desenho institucional, mostrando a organização e cultura da polícia, o posicionamento dos governantes, as políticas públicas adotadas, etc.

Segundo Cubas, Natal e Castelo Branco (2015), os estudos deste tipo de abordagem identificam que posicionamentos políticos mais conservadores, que defendem um modelo mais severo de combate ao crime, se relacionam diretamente ao aumento no número das ações letais da polícia, bem como ao número de policiais vitimados.

O último tipo identificado pelos autores se refere às abordagens individuais. Estas enfatizam características pessoais do agente policial que influenciaram na tomada de decisão pelo uso abusivo da força, como, por exemplo, seu nível de experiência profissional, nível de educação, a saúde emocional, física e psicológica, idade, nível de estresse, etc. Os pesquisadores salientam, ainda, a crítica a esta última abordagem, que, ao focar tanto em condições pessoais de indivíduos isolados, acaba esvaziando qualquer chance de responsabilização da corporação, que não revê seus problemas estruturais para propor soluções para toda a instituição.

Por sua vez, Benoni Belli (2004) analisou os discursos sobre violência policial no Brasil e criou uma tipologia baseada em dois eixos que, segundo o autor, justificam a reprodução dessa prática autoritária mesmo em tempos de democracia: 1. a construção do estereótipo do criminoso, e 2. arranjo institucional, funcionamento e controle do aparelho repressivo. Trata-se de elementos que não se excluem entre si, mas se complementam no estudo da problemática envolvendo uso letal da força por agentes da polícia.

A noção de segurança pública dos cidadãos se relaciona diretamente à ordem. O art. 144 da Constituição Federal de 1988 prevê como instituições que fazem parte da segurança pública as polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e bombeiros militares, salientando, no parágrafo quinto, que a preservação da ordem pública e o policiamento ostensivo cabem às polícias militares. A instituição policial é, portanto, a principal responsável pela segurança no Brasil.

A formação da Polícia Militar remonta à Divisão Militar da Guarda Real, criada em 13 de maio de 1809 para proteger os interesses da elite brasileira então formada, atuando na perseguição de escravos fugidos e no controle de movimentos abolicionistas. No período da República, a polícia militarizada dos estados reprimia revoltas populares como a de Canudos, Contestado e Caldeirão de Santa Cruz do Deserto (ZACCONE, 2013). Já durante a ditadura

militar (1964-1985), a perseguição se voltava para os comunistas e subversivos, que se tornavam vítimas de torturas e execuções extrajudiciais.

A ideia de uma polícia militar estruturada à luz do Exército surgiu no regime jurídico brasileiro na Constituição de 1934, que, em seu art. 167¹, considerava a PM como sua força reserva. A mesma previsão se repetiu nas Constituições de 1946 (art. 183²), 1967 (art. 13, §4^{3o}) e 1988 (art. 144, §6^{o4}). Apesar de ser conhecida como a “Constituição cidadã”, percebe-se que a Carta Magna de 1988 não alterou o padrão militarizado da polícia no âmbito da segurança pública.

A formação histórica de uma instituição revela muito sobre os valores e cultura que ela preserva ao longo do tempo. A análise da formação da polícia como garantidora da ordem pública mostra que, historicamente, a noção de ordem significou o controle e repressão da população marginalizada, em sua maioria formada por negros e pobres⁵. Azevedo e Cappellari (2020, p. 16) argumentam que a violência na cultura policial não é apenas um remanescente de outras épocas, “[...] mas estava incorporada nas estruturas regulamentares de repressão. A criação da nossa polícia vem como suplementação da disciplina coercitiva tradicionalmente ministrada pelos senhores de escravos.”

O que se vê é uma tendência repressiva e autoritária na segurança pública que não nasceu apenas na ditadura militar e se manteve com o advento da redemocratização e da Constituição de 1988⁶, como aponta a literatura (NUNES, 2014; BELLI, 2004; PINHEIRO, IZUMINO,

¹ “Art. 167 - As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União.”

² “Art. 183 - As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército. Parágrafo único - Quando mobilizado a serviço da União em tempo de guerra externa ou civil, o seu pessoal gozará das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército.”

³ “Art. 13. § 4º As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército, não podendo seus postos ou graduações ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército.”

⁴ “Art. 144. § 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.”

⁵ Basta lembrar que a prática da capoeira e do samba, exemplos de expressão da cultura negra, eram indesejáveis à segurança e à ordem públicas então vigentes, sendo vistos como símbolos de vadiagem, conduta criminalizada pelo Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890.

⁶ Isto corrobora a observação de Arretche (1996 apud GUERRA; MACHADO FILHO, 2018), segundo o qual uma gestão democrática depende mais de sua vinculação aos princípios democráticos do que com o nível de governo em si.

FERNANDES, 1991; SOARES, 2015). O art. 144 da CRFB/88 reforçou o caráter militarizado das polícias treinadas em uma lógica de guerra para realizar policiamento ostensivo, atividade esta que envolve a defesa da sociedade e, por sua natureza, não se compatibiliza com as funções reservadas ao Exército (KARAM, 2015).

A construção de uma polícia militarizada implicou na adoção de um modelo de combate ao crime pautado no enfrentamento bélico durante as incursões em favelas sob a justificativa de repressão ao tráfico ilícito de drogas, causando diversas violações de direitos e mortes. Conforme bem apontado por Maria Lucia Karam (2015, p. 37),

O paradigma bélico, expressamente retratado na expressão ‘guerra às drogas’, lida com ‘inimigos’. Em uma guerra, quem deve ‘combater’ o ‘inimigo’, deve eliminá-lo. A ‘guerra às drogas’, como quaisquer outras guerras, é necessariamente violenta e letal. Policiais – militares ou civis – são colocados no ‘front’ para matar e morrer. Formal ou informalmente autorizados e mesmo estimulados por governantes, mídia e grande parte do conjunto da sociedade a praticar a violência, expõem-se a práticas ilegais e a sistemáticas violações de direitos humanos, inerentes a uma atuação fundada na guerra. A missão original das polícias de promover a paz e a harmonia assim se perde e sua imagem se deteriora, contaminada pela militarização explicitada na política de ‘guerra às drogas’.

Na verdade, a redemocratização manifestou, para a segurança pública brasileira, apenas a alteração do estereótipo do inimigo, o alvo a ser combatido pelas polícias. Este ainda mantinha em suas características os elementos sempre presentes no inimigo historicamente construído pelo passado colonialista: ser negro (ou negra) e pobre. Vera Malaguti (2015), aludindo aos estudos de Loïc Wacquant sobre a criminalização da pobreza, argumenta que a construção desse “Estado de polícia” se baseará no controle territorial da população pobre.

A ideologia do inimigo surge na literatura como um dos argumentos justificadores da letalidade policial. Quem é esse inimigo e onde ele está? Este fundamento nasce em um contexto de crença no aumento da criminalidade e demanda uma resposta imediata e drástica do Estado para a contenção do crime (BELLI, 2004). Com o crescimento do sentimento de desconfiança na capacidade do Estado em assegurar a lei e a ordem, cria-se um terreno fértil para o populismo penal, onde a sociedade passa a tolerar e incentivar a imposição de penas mais severas ao infrator, que passa a ser visto como o “Outro”⁷.

⁷ David Garland (1999, p. 75) argumenta que a criminologia se polariza para conceber, de um lado, a “criminologia do eu”, segundo a qual o criminoso é visto à nossa imagem e semelhança e, em vista disso, deveríamos moderar os medos e buscar uma ação preventiva, enquanto que, do outro lado, há a “criminologia do outro”, o excluído, para o qual a resposta do Estado deve ser cada vez mais severa.

Além da identificação do criminoso a partir dos estereótipos, inicia-se um processo que Oscar Vilhena Vieira (2007) nomeia como demonização: retira-se da imagem do inimigo o seu aspecto humano para justificar as maciças violações de direitos, excluindo ainda mais aqueles que já se encontram em posição extremamente vulnerável, para quem os direitos fundamentais parecem não ter aplicabilidade alguma. Este processo emprega discursos extremistas com forte apelo emocional e se beneficia do apoio da mídia, que fomenta polarizações úteis a grupos políticos interessados.

A segregação territorial é etapa necessária na construção desse estereótipo. Afinal, o inimigo é aquele que, além de negro, é morador de bairros pobres e comunidades dominadas pelo tráfico ilícito de drogas. As favelas são vistas como territórios hostis pela sociedade em geral, de modo que o “Outro” não se limita aos grupos armados que gerenciam o tráfico, mas se estende a todos aqueles que residem na comunidade. Como afirma Orlando Zaccone (2013, p. 161),

Do punir para prevenir, presente na ideologia da defesa social e no direito penal clássico, chegamos ao prevenir para punir, última lógica punitiva do “direito penal do inimigo”, que legitima a atuação das forças de segurança no marco de uma legalidade autoritária, sob o pretexto da reconquista de territórios segregados. Nesse contexto, as forças policiais militarizadas são consideradas “um braço da pacificação”. Assim, as “tropas de elite” se veem não como uma das partes envolvidas no conflito, mas como agentes mediadores da paz a oferecerem ajuda humanitária, reflexo da nova ordem global.

As comunidades passam a ser territórios alvos da pacificação, da dominação já iniciada na “política das salvagens” de Marechal Hermes da Fonseca (ZACCONE, 2013). Para Belli (2004, p. 23), esta construção estereotipada legitimaria as ações truculentas da polícia nas favelas:

A predisposição para agir com brutalidade deriva, em grande medida, da convicção de que as favelas e os bairros pobres constituem terreno onde vicejam criminosos potenciais e reais, onde vive uma população naturalmente perigosa, propensa, pela inexistência de uma moralidade forte, a cair na tentação do crime.

Importante pontuar a relação entre a concepção de uma violência estatal que desumaniza indivíduos historicamente excluídos e detém o poder de decisão sobre quem vive e quem morre com o conceito de necropolítica formulado por Achille Mbembe (2016). Refletindo sobre a formação de um Estado necropolítico no Brasil, André Luiz Pereira Spinieli (2020, p. 64) conclui que,

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

Do ponto de vista institucional, a literatura acadêmica enfatiza o argumento de que a falta de controle das ações policiais, seja em âmbito interno ou externo, torna-se um estimulante à realização de operações dissociadas dos limites legais e constitucionais de um Estado Democrático de Direito (BELLI, 2004; HIRATA, 2021; MUNIZ; PATRICIO, 2018). O discurso baseado em estereótipos também se reproduz dentro das instituições e, aliado à incapacidade do Estado em controlar as ações das polícias, contribui para o ciclo de impunidade desses agentes.

O Ministério Público, órgão pertencente ao sistema de justiça brasileiro junto com o Poder Judiciário, possui o poder-dever de exercer o controle externo da atividade policial, segundo dispõe o art. 129, VII da CRFB/88⁸, concretizando assim o sistema de freios e contrapesos. Não obstante, como instituição inserida na sociedade, também se alimenta dos estereótipos do inimigo, resultando em uma atuação tímida que não promove a responsabilização dos agentes policiais envolvidos em mortes ilegais durante o exercício de sua atividade e, portanto, falhando no dever de controle.

Orlando Zaccone (2015), ao estudar trezentos autos de resistência, constatou que 99% foram arquivados pelo Ministério Público. Além disso, deu conta que as decisões dos promotores de justiça não se fundamentavam na conduta dos policiais, mas na figura da vítima. Segundo o autor, os inquéritos incluíam a Folha de Antecedentes Criminais (FAC), faziam um inventário moral da vida da vítima com base nas declarações de familiares e construía um inimigo que é visto como fonte de perigo, mas nunca exposto ao perigo, legitimando, assim, as práticas violentas da polícia.

Zaccone é preciso ao afirmar (2015, p. 120):

⁸ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;”

O discurso do Ministério Público sobre a presença de inimigos nas favelas apresenta alguns “modelos”, que se repetem como padrões em diversos pedidos de arquivamento. A injusta agressão, a autorizar a legítima defesa dos policiais, não se encontra numa ação de resistência, mas sim numa condição de vida em territórios pobres, a justificar a própria morte dos indígnos.

Neste mesmo sentido, analisando pesquisa realizada por Aline Winter Sudbrack, Azevedo e Cappellari (2020, p. 30) apontam:

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

A reprodução do discurso repressivo baseado em estereótipos dentro das instituições pertencentes ao sistema de justiça nos faz perceber como o autoritarismo se mantém no cenário brasileiro mesmo após o fim das ditaduras. Trata-se do que Paulo Sérgio Pinheiro (1991), inspirado em Guillermo O’Donnell, chama de “autoritarismo socialmente implantado”, ou seja, aquele que advém de uma sociedade historicamente hierarquizada e que está tão profundamente inserido nas relações de poder que, por isso, sobrevive às transições políticas e persiste mesmo em democracias.

Assim, percebe-se que a existência de uma polícia violenta e abusiva é apenas um sintoma, “[...] pois no seu âmago encontramos a naturalização por parte da sociedade e a legitimação por meio dos atores jurídicos dessa prática violenta e letal, alimentando, assim, e validando, também, essa cultura policial de tratamento desigual e violento.” (AZEVEDO; CAPPELLARI, 2020, p. 18).

É por este motivo que Benoni Belli argumenta que não se pode justificar a violência policial apenas com base nos arranjos institucionais, pois a solução correspondente seria a reestruturação dessas instituições. No entanto, apesar de serem uma preocupação importante, apenas reformas institucionais não são suficientes para lidar com a letalidade policial pois serão pouco úteis se não combinadas com a dissolução dos estereótipos criados na sociedade e reproduzidos dentro dessas mesmas instituições (BELLI, 2004).

Neste mesmo sentido, para Samira Bueno Nunes (2014), o quadro de violência policial no Brasil não se altera pois é naturalizado pela sociedade e pelas instituições, culminando na difusão do discurso de que direitos humanos são direitos dos bandidos. Ainda argumenta que tal discurso é aproveitado por grupos políticos para implementar políticas públicas repressivas que autorizam a polícia a agir com truculência e, assim, provocar mais mortes.

Teresa Caldeira (2000) observa a relação entre as práticas violentas das instituições da ordem, como a polícia, e o sistema político do país, independentemente das mudanças no regime de governo. Para a autora, no Brasil temos uma democracia disjuntiva pois, de um lado, houve uma expansão da cidadania política após 1988, mas, de outro, várias formas de deslegitimação da justiça, desrespeito aos direitos e vida humana por parte dessas instituições de ordem se mantêm. Neste sentido, afirma que o arbítrio, desrespeito aos direitos e impunidade sempre fizeram parte da história da atuação da polícia brasileira e foram toleradas pela sociedade:

Essas práticas nem sempre foram ilegais, e freqüentemente foram exercidas com o apoio dos cidadãos. Em várias ocasiões, o arbítrio autorizado da polícia foi bem amplo. Em outras, mudou-se a legislação para acomodar práticas delinquentes existentes ou encobri-las. Comumente as leis de exceção foram aprovadas durante ditaduras, mas muitas vezes sobreviveram durante regimes democráticos, tornando-se parte de seu arcabouço constitucional. Os parâmetros legais do trabalho policial mudaram freqüentemente, tornando instáveis os limites entre o legal e o ilegal, e criando condições para o prosseguimento de uma rotina de abusos que pode ser descrita nos dias atuais como o *modus operandi* da polícia (ver capítulo 3). Em toda essa história, o único elemento sistematicamente ausente é a vontade política das autoridades estatais e dos cidadãos de controlar o comportamento abusivo da polícia. (CALDEIRA, 2000, p. 143)

Não obstante, a autora também observa que o quadro atual de persistência da violência nas instituições de ordem mesmo após o fim da ditadura não se explica apenas pelo padrão herdado de um Brasil colonialista. É de se considerar, também, o peso das políticas de segurança pública adotadas e os sistemas de *accountability*, de modo que se investigue a influência das políticas que fomentam abusos sobre as expectativas e medos da população. Para Caldeira (2000, p. 157), “a exploração do medo do crime torna-se em certos momentos uma arma política.”

Neste mesmo sentido caminha Jacqueline Muniz ao enfatizar a natureza política da decisão sobre governabilidade e controle das polícias. Para a autora, justificar a letalidade policial considerando apenas o discurso da cultura da polícia inviabiliza a responsabilidade dos agentes envolvidos pois se sustenta em um determinismo cultural (OLIVEIRA, 2020). Muniz

argumenta que deve-se dar atenção ao fato de que, no Brasil, a segurança pública é levada como uma “política de ostentação” que maximiza o medo, com apoio da mídia, criando um cenário de caos que fomenta discursos moralistas e valida a lógica policial (ALVARENGA, 2021).

Trata-se de uma “ingovernabilidade policial politicamente construída” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2022), isto é, constroem-se agendas de políticas públicas pautadas em discursos cada vez mais brutais por parte de governantes, impactando diretamente na atuação das polícias e, conseqüentemente, no índice de letalidade. Este argumento reforça o de Cubas, Natal e Castelo Branco (2015), que identificam na abordagem institucional/organizacional a correlação entre posicionamentos políticos mais conservadores e o aumento no número de ações letais da polícia e de policiais vitimados.

Argumentos que defendem causas situacionais para a violência policial são menos embasados cientificamente, embora ainda defendidos. São explicações que enfatizam as dinâmicas e contextos em que a violência policial ocorre com mais frequência. Timothy Clark (2008), ao focar o objeto do estudo na área metropolitana de São Paulo, sustenta que o uso da força policial ocorre como uma resposta aos níveis de criminalidade em certa área.

Para o autor, comunidades com altos níveis de crimes de roubo desafiam mais a autoridade policial, o que justificaria índices de letalidade mais altos. Neste mesmo sentido caminha Robert E. Worden (1995). Este modelo teórico daria suporte ao argumento defendido por muitos de que ações policiais mais combativas e com maiores índices de letalidade acarretariam na redução dos níveis de criminalidade. Essa narrativa, no entanto, não se sustenta em dados concretos.

Oliveira Junior (2012), baseado empiricamente, refuta tal argumento demonstrando que a correlação entre altos níveis de letalidade policial e dinâmica criminal tem pouco poder explicativo. O autor analisou três hipóteses para a letalidade policial em São Paulo: 1. Explicação reativa ao ambiente violento; 2. Explicação política do executivo estadual e; 3. Interação político-contextual (junção entre variáveis contextuais e institucionais). Os resultados apontaram que apenas a dinâmica criminal não responde as altas taxas de letalidade da ação policial.

Segundo Oliveira Junior (2012, p. 44), o fenômeno está mais relacionado à política de segurança pública do governo estadual:

Essas evidências apontam que, mais do que resposta ao crime, a letalidade da ação policial relaciona-se ao tipo de Executivo eleito. Ou seja, os governos e as políticas públicas voltadas para redução das taxas de letalidade da ação policial fazem diferença, mesmo quando controladas pelas taxas de homicídios.

Assim, tanto Teresa Caldeira como Jacqueline Muniz e Oliveira Junior reconhecem a importância da influência exercida pelas políticas públicas nos índices de letalidade da ação policial, o que permite construir um sistema de *accountability*. Este sistema, conforme pontuam Proença Júnior, Muniz e Poncioni (2009, p. 26), não pode ser visto em si mesmo, mas como uma ferramenta de governança da polícia para que os atos desta sejam compatíveis “em termos, formas, meios e modos democráticos”. Portanto, para os autores, a questão é, sobretudo, política.

Como visto, vários são os argumentos utilizados para justificar a letalidade policial. No entanto, cada um deles, analisados isoladamente, propõe soluções isoladas que não são suficientes para entender a complexidade do fenômeno. É com isto em mente que Oliveira Junior (2008) propõe um novo modelo teórico, chamado “modelo interacional do comportamento policial”, que leva em consideração os diversos fatores que influenciam a tomada de decisão do agente policial. Para o autor, a letalidade policial é determinada pela interação entre

[...] a ação racional dos agentes policiais, o contexto urbano, ou os riscos potenciais que policiais enfrentam em sua atividade diária, o posicionamento institucional em relação à letalidade e o padrão ecológico no qual está inserida a corporação em que o policial está lotado. (OLIVEIRA JUNIOR, 2008, p. 14)

Portanto, a opção pelo emprego da força letal por agentes da polícia em situações de confronto é feita através de um processo racional influenciado e condicionado por diversos fatores. O que para a literatura se apresenta como hipóteses concorrentes, para Oliveira Junior trata-se de variáveis distintas dentro de um mesmo modelo teórico que tem poder explicativo comprovado empiricamente (2008).

Todo este arranjo explicativo demonstra que o padrão de ação da polícia vai de encontro à finalidade máxima do ordenamento jurídico brasileiro, que é a proteção da dignidade da

pessoa humana (art. 1º, III, CRFB/88), bem como aos direitos e garantias que dela se originam. A existência desses preceitos fundamentais em nossa ordem constitucional, em especial o direito à vida (art. 5º, *caput*, CRFB/88), implica a exigência de que a atuação do poder público se oriente pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Neste sentido, ainda que sejam diversos os argumentos para justificar a letalidade policial, é unânime o posicionamento da literatura acadêmica acerca da necessidade de contenção do poder coercitivo da polícia. Jacqueline Muniz (2021) enfatiza que sem fiscalização, controle e regulação, o que há é um processo de autonomização do poder de polícia, que, naturalmente, já conta com uma autonomia própria, um espaço de discricionariedade no agir policial cotidiano.

O mandato policial tem como fundamento maior o consentimento da sociedade, que torna o exercício do poder coercitivo legítimo para que a ordem seja garantida. Quando os contornos desse mandato não são bem estabelecidos, isto é, quando não se conhece os fins, meios e modos do agir policial, quando não há protocolos de conduta, temos um cheque em branco que deixa livre o caminho para arbitrariedades e para o emprego do poder coercitivo com fins incompatíveis com os termos do pacto social.

É com esta premissa que pode-se criar um sistema de *accountability* no qual será analisado se a conduta do policial foi oportuna e apropriada, pode-se apontar incapacidades, incompetências ou erros para, assim, estabelecer cursos de responsabilização (MUNIZ, PROENÇA JÚNIOR, 2007). O controle da polícia, além de institucional, também deve poder ser feito pela população, afinal esta é quem outorga o mandato, conferindo-lhe legitimidade.

Sem responsabilização, o ciclo de impunidade e de violência dentro das polícias se mantém. Isto, aliado à reprodução da política criminal do inimigo e às políticas públicas combativas, inviabiliza qualquer possibilidade de dar efetividade aos direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988 e ao Estado de Direito no Brasil.

3. O PÊNDULO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Conforme visto, um dos fatores que possui maior poder explicativo para altos índices de letalidade policial se refere à política de segurança pública adotada pelo Poder Executivo estadual. A relação entre o campo político e a organização policial é bem estreita, pois discursos que fomentam ações repressivas mais brutais são geralmente acompanhados de um aumento no número de mortes por intervenção policial. O direcionamento político, portanto, pode ajudar na redução das mortes causadas pela polícia por meio de um sistema de *accountability*.

Neste capítulo, analisaremos o histórico das políticas de segurança pública adotadas pelo Estado do Rio de Janeiro, especialmente a partir da década de 1980, analisando seu impacto nos índices de letalidade. A opção por este lapso temporal se justifica pelo maior protagonismo da segurança pública como campo de pesquisa empírica após os anos 80. Posteriormente, discutiremos o padrão operacional da polícia no Rio de Janeiro, especialmente da polícia militar, esta encarregada de realizar o policiamento ostensivo, para, então, entendermos o contexto que deu ensejo ao ajuizamento da ADPF 635.

3.1 O sistema de políticas de (in)segurança pública no Rio de Janeiro nos anos pós-democracia

No início dos anos 1980, com o surgimento de movimentos a favor da transição para um período democrático, a chefia do Poder Executivo no Rio de Janeiro foi assumida por Leonel Brizola. Candidato publicamente crítico aos governos militares, Brizola tinha como projeto de política estadual a incorporação dos direitos humanos e combate à violência policial. Na área de segurança pública, o governador evitava recorrer às intervenções nas favelas, extinguiu a Secretaria de Segurança Pública, vista até então como órgão que preservava os ideais autoritários do regime militar, e criou o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos (SOARES; SENTO-SÉ, 1999).

Brizola nomeou como chefe do Comando da Polícia Militar o coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, oficial que defendia uma atuação da polícia pautada por ideais democráticos e constitucionais, priorizando o respeito aos direitos humanos. Cerqueira buscou alterar a antiga relação de distanciamento entre polícia e comunidade para introduzir um plano

de policiamento comunitário⁹ (GOMES; BURLAMAQUI, 2016), o que foi posto em prática ainda em 1983 com a criação do Centro Integrado de Policiamento Comunitário (CIPOC) na Cidade de Deus e, em 1986, do Policiamento de Bairro.

Gomes e Burlamaqui (2016) pontuam que o CIPOC tinha como objetivo a prestação de serviços policiais na área da Cidade de Deus, mas, para isso,

[...] era necessário mudar a “cultura policial” militarizante, focada na captura do inimigo, ou seja, modificar a percepção do policial sobre a própria natureza do seu trabalho. Nesse sentido, o policial deveria ver a comunidade como aliada e, por meio dessa parceria entre a polícia e a comunidade, os problemas de ordem pública seriam resolvidos. Uma forma encontrada para “facilitar” a mudança da “cultura policial” foi a alocação de policiais recém-formados no CIPOC. (GOMES; BURLAMAQUI, 2016, p. 20).

Tais mudanças causaram estranhamento, inclusive para os moradores da comunidade. O projeto de policiamento comunitário não foi bem sucedido. Ao mesmo tempo, a nova visão de polícia trazida pelo governo de Brizola criou em parte da sociedade um sentimento de insegurança e descrédito, pois viam complacência do governador com o crime organizado e lhe atribuíam a alta nos índices de criminalidade (SOARES; SENTO-SÉ, 1999). Este cenário de descrença na política de segurança pública de respeito aos direitos humanos foi aproveitado pela oposição política e, em 1987, Moreira Franco vence as eleições.

Governando o Rio de Janeiro de 1987 a 1991, Moreira Franco, em seu discurso, prometia acabar com o crime organizado em cem dias, deixando clara a opção pelo modelo de política de segurança pública repressiva: “Nós vamos enfrentar os grupos de crime organizado, custe o que custar e doa a quem doer, que eu sou intransigente” (BETIM, 2018). Seguindo esta lógica, a polícia realizava intervenções e ocupações nas comunidades fluminenses com mais frequência buscando impor a soberania do governo sobre territórios controlados por tráfico de drogas.

Não obstante a pretensão de Moreira Franco de combater duramente o crime, o início dos anos 1990 foi marcado pela alta na criminalidade. Segundo apontam Soares e Sento-Sé (1999), certos indicadores mostravam até mesmo um ritmo de crescimento maior. Betim (2018) também afirma que a taxa de homicídios no estado havia aumentado para 60,3 para cada

⁹ A filosofia do policiamento comunitário se baseia justamente na aproximação da relação ente polícia e comunidade através da prestação do serviço policial. Importante mencionar e entender desde já este conceito pois ele será novamente utilizado durante a implementação das políticas públicas de pacificação no governo de Sérgio Cabral (2007-2014).

100.000 habitantes no final do governo de Moreira Franco em 1991. Como é de esperar em um modelo repressivo de segurança pública não baseado no respeito à lei, a violência policial também aumentou e o Rio de Janeiro presenciou, em 26 de julho de 1990, uma chacina na favela de Acari.

Na ocasião, 11 jovens, dentre os quais 7 eram menores de idade, moradores de Acari e adjacências, foram sequestrados e assassinados por policiais militares integrantes de um grupo de extermínio - Cavalos Corredores - formado por policiais do 9º Batalhão da PM. Os corpos dos jovens nunca foram encontrados e as buscas das autoridades competentes foram feitas de maneira negligente (AGUIAR, 2016). A omissão do Estado em solucionar o caso fez com que as mães dos jovens formassem o grupo Mães de Acari para lutar por justiça para as vítimas. Marcado como a primeira chacina cometida por policiais em período democrático, o caso prescreveu em 2010 e o inquérito policial foi arquivado sem respostas.

Diante das cenas de violência que ocupavam os jornais locais, que noticiavam o fortalecimento de grupos armados nas comunidades do Rio de Janeiro, crescia na sociedade o sentimento de insegurança. Em 1991, Leonel Brizola é novamente eleito governador. No entanto, o cenário não era o mesmo do início dos anos 1980, pois a década seguinte se iniciava com o aumento do tráfico de drogas e armas no estado e, conseqüentemente, a formação de grupos organizados para disputar e dominar mais favelas (SOARES; SENTO-SÉ, 1999).

Ainda assim, na tentativa de retomar os planos já iniciados em seu primeiro governo, Brizola criou quatro projetos de policiamento comunitário, iniciativas vistas como políticas preventivas para áreas onde a população apontava maior índice de violência: o Policiamento Ostensivo Complementar (POC); a reativação do Grupamento Especializado de Policiamento de Bairros (GEPB); o Batalhão Escola de Polícia Comunitária (BEPC); e os Postos Policiais Comunitários (PPC) (GOMES; BURLAMAQUI, 2016).

No entanto, o crescimento dos índices de criminalidade, iniciado desde meados dos anos 80, se mantinha e a sociedade apelava pela contenção do crime. A alta no número de sequestros, roubos e homicídios fazia crescer a impopularidade do governador. Conforme já pontuado no capítulo anterior, é nesses cenários que surgem discursos pedindo respostas imediatas e drásticas do Estado que acabam legitimando e apoiando decisões tomadas ao arrepio da lei e dos direitos humanos.

No ano de 1992, o Rio de Janeiro experienciou a primeira intervenção das Forças Armadas na segurança pública. A cidade sediava a Eco-92, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, e se preocupava com os altos índices de criminalidade na época. Para proteger os chefes de Estado e autoridades que chegariam para o evento, o presidente Fernando Collor assinou um decreto de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)¹⁰ para que o Exército assumisse o policiamento ostensivo. Cerca de 17 mil homens com fuzis e carros blindados tomaram conta da cidade e, de acordo com a opinião pública, foram responsáveis pela ordem e tranquilidade do momento.

Em 1993, dois acontecimentos causaram grande impacto e contribuíram para uma maior descrença nos órgãos de segurança do Estado. O primeiro aconteceu no Centro do Rio, em 23 de julho de 1993, quando 8 moradores de rua, dentre os quais 6 eram crianças ou adolescentes, foram brutalmente assassinados enquanto dormiam em frente à Igreja da Candelária. O segundo, ocorrido pouco mais de um mês depois, em 29 de agosto de 1993, fez 22 vítimas durante uma invasão na favela de Vigário Geral pelo mesmo grupo de extermínio formado por policiais militares que participaram da chacina de Acari: os Cavalos Corredores. Soares e Sento-Sé (1999) dão conta que

[...] a apuração de que havia a participação de policiais reforçou a percepção já largamente disseminada segundo a qual não somente o governo era inoperante como não tinha qualquer controle sobre setores das corporações policiais. A idéia de que havia um poder criminoso paralelo nas comunidades mais pobres e faveladas era como que duplicada pela noção de que também havia uma razoável margem de autonomia nos órgãos de segurança do Estado. (SOARES; SENTO-SÉ, 1999, p. 17)

O contexto, então, era repleto de discursos que defendiam penas mais severas aos infratores. Em 1994, Brizola saiu do cargo de governador para concorrer à presidência da República, deixando seu vice, Nilo Batista, na função. Gomes e Burlamaqui (2016) pontuam que, nesta época, foi instaurado o Grupamento de Aplicação Prático Escolar (GAPE) nas comunidades do Morro da Providência, Pavão-Pavãozinho, da Mangueira, Borel e Andaraí com o objetivo de pôr em prática o policiamento comunitário que dialogasse com a população local, além de buscar a diminuição do uso da força letal nas favelas. Devido a dificuldades internas e externas, no entanto, o programa foi desativado.

¹⁰ Operações feitas com base na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) são operações especiais de segurança que conferem às Forças Armadas o poder de polícia, à luz do art. 142 da CRFB/88.

Após o Eco-92, outros Presidentes da República passaram a utilizar com mais frequência as Forças Armadas para atuar na segurança pública do Rio de Janeiro. Em outubro de 1994, por pressão do governo federal (tendo em vista que o então governador Nilo Batista era publicamente contra o projeto), o Exército tomou novamente as ruas da cidade na chamada “Operação Rio”. Tanto a ação de 1992 como a de 1994 foram medidas significativas que repercutem na realidade da segurança pública estadual até os dias atuais, na qual temos a atuação conjunta da polícia militar com as forças do Exército para apreender drogas e armas e capturar traficantes nos morros e favelas (GOMES; BURLAMAQUI, 2016).

A implementação desse projeto fez nascer no imaginário da sociedade a ideia de que a segurança pública do Rio de Janeiro é um cenário de guerra e, como tal, deve-se agir para combater o inimigo. Com o apoio da mídia, a prática policial violenta que deixa dezenas de corpos pelas favelas como saldo de suas operações é naturalizada e a brutalidade passa a ser parte do cotidiano dos moradores dessas comunidades.

Em outubro de 1994 um dos casos mais chocantes de violência policial ocorreu na favela Nova Brasília, uma das comunidades do Complexo do Alemão. Uma operação policial realizada na área deixou 13 mortos, dentre os quais 4 eram de menores de idade. Além das mortes, casos de violência sexual por parte de policiais foram denunciados por três mulheres, duas delas menores de idade. Meses depois, em maio de 1995, outra operação na comunidade deixou novamente 13 vítimas, dentre as quais dois eram menores de idade. Em ambas as operações, as mortes foram registradas como “autos de resistência”.

O caso foi reconhecido pela comunidade internacional e foi levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que, em 2018, proferiu sentença reconhecendo a responsabilidade do Estado brasileiro na violação de direitos humanos por agentes de segurança e determinou, dentre outras providências, que o Brasil adotasse as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabelecesse metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial, nos termos dos parágrafos 321 e 322 da sentença (Ponto Resolutivo nº 17).

Em suma, o segundo governo de Brizola não teve sucesso, principalmente, em razão da

[...] incapacidade do Estado de garantir a sua soberania nessas áreas. Outros motivos foram a falta de confiança por parte da população na polícia, significando dificuldades de relacionamento entre ambos, e a dificuldade da própria polícia de ter um relacionamento de proximidade com as comunidades. (GOMES; BURLAMAQUI, 2016, p. 25).

Nas eleições de 1994, saiu vencedor Marcello Alencar, que governou o estado entre 1995 e 1999. O novo governador deixou claro que, tal como Moreira Franco, seguiria um modelo rígido e repressivo de segurança pública pautado no recrudescimento do uso da força na atividade policial (SOARES; SENTO-SÉ, 1999). Não à toa, nomeou como chefe da segurança no estado o General Nilton Cerqueira, um dos principais nomes da repressão durante a ditadura militar (1964-1985).

Dentre as iniciativas tomadas no governo de Marcello Alencar, três são destacadas: 1) a restauração da Secretaria de Segurança Pública, que havia sido extinta no governo de Brizola; 2) criação da “gratificação por bravura”, que consistia na premiação e gratificação, que poderia chegar até 150% do valor do salário-base, de policiais militares e civis e bombeiros militares por “mérito especial”. Gomes e Burlamaqui (2016) dão conta que, na prática, o “mérito especial” se referia ao saldo de criminosos mortos em operações nas favelas; 3) continuação da “Operação Rio”, que contava com a atuação conjunta da PMERJ e Exército, colocando em prática a militarização da segurança pública.

As tentativas do governador, no entanto, foram falhas. Como é de se imaginar, a consequência direta da instituição da “gratificação por bravura” foi o aumento na média de mortes de civis em confronto com a polícia militar, os chamados “autos de resistência” (CARVALHO, 2019). Para Ignacio Cano (1997 apud CARVALHO, 2019), após a instituição da premiação faroeste, os dados sobre mortes por intervenção policial indicavam que as balas policiais tinham alvo certo e que a polícia possuía intenção homicida durante suas operações.

Neste cenário, Anthony Garotinho assume como novo governador em 1999 e permanece no cargo até 2002. Miranda (2014) conta que a partir de 1999 surgiram diversas propostas de segurança pública baseadas na articulação entre o debate público e a atuação do governo estadual. Para isso, o governo de Garotinho implementou medidas como o investimento em pesquisas e na formação de policiais, a produção e publicização de dados sobre letalidade policial, violência doméstica, etc. por meio da criação do Instituto de Segurança Pública, das Delegacias Legais, entre outros, e o policiamento comunitário.

Buscando prestar serviço policial e reduzir os índices de violência nas comunidades, dois programas de policiamento comunitário foram criados: o “Mutirão pela Paz”¹¹, na favela do Pereirão, e o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) nos morros do Pavão-Pavãozinho e do Cantagalo. O objetivo não era, portanto, erradicar o tráfico de drogas, mas sim estabelecer uma relação de maior confiança e segurança dos moradores em relação aos policiais, representando uma presença mais pacífica do Estado na favela (ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007 apud GOMES; BURLMAQUI, 2016).

Em abril de 2002, Garotinho se retira do cargo de governador para concorrer à Presidência da República e sua vice, Benedita da Silva, assume. Na segurança pública, Benedita expandiu o programa de policiamento comunitário GPAE para outras comunidades. Logo após, em janeiro de 2003, assume como chefe do Poder Executivo estadual a esposa de Anthony Garotinho, Rosinha Garotinho, que permanece no cargo de 2003 até 2006.

O cenário da segurança pública ainda era caótico. Para além da preocupação com traficantes que dominavam as favelas, os grupos de milícias que se formavam e se expandiam passavam a ser parte do problema. Em seu governo, Rosinha manteve em suas secretarias a maioria dos nomes que participaram do governo de seu marido. Em abril de 2003, uma onda de ataques à ônibus, hotéis e pontos turísticos do Rio de Janeiro fez Rosinha substituir o então Secretário de Segurança Pública, Josias Quintal, por Anthony Garotinho.

Em setembro de 2004, a violência policial no estado do Rio de Janeiro foi denunciada pela Justiça Global ao Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias e Arbitrárias. O relatório narrava, dentre outros casos, três que repercutiram em 2004: o de Rômulo Batista de Melo, que foi preso e torturado em janeiro daquele ano nas dependências da 126ª Delegacia de Polícia, em Cabo Frio, falecendo no caminho para o Rio; o de Nélis Souza, que em fevereiro foi torturado dentro de casa por 15 policiais militares no Morro da Coroa e; a execução de três jovens menores de idade que voltavam de um baile funk na favela da Rocinha por policiais do BOPE que faziam operação na área (JUSTIÇA GLOBAL, 2004).

¹¹ O Mutirão pela Paz era um projeto que buscava combinar a prestação de serviço policial nas favelas com a articulação de medidas voltadas para a área da educação, saúde, serviço social, etc. de maneira integrada, segundo explica Carvalho (2019).

Durante o governo de Rosinha, já era prática na polícia militar e civil o uso do “caveirão” em operações nas comunidades. O veículo blindado, que muito se assemelha a um tanque militar, era utilizado em áreas sensíveis e em situações limites para garantir a integridade dos policiais. De dentro do veículo, os policiais possuíam armamentos pesados com alto poder bélico para enfrentar os traficantes durante as incursões. Como é de se esperar, muitos moradores também acabavam como vítimas fatais dessa prática, que teve como consequência o aumento do número de mortes causadas por armas de fogo (CARVALHO, 2019).

Em janeiro de 2007, Sérgio Cabral Filho assume o cargo de governador do estado fazendo uma campanha de combate ao crime em defesa da ordem pública e contando com o apoio do governo federal. A estratégia adotada por Cabral baseava-se no enfrentamento bélico em operações que contavam com um grande efetivo de forças de segurança estadual, Forças Armadas e Força da Segurança Nacional, além da cobertura da mídia, com o objetivo de erradicar o tráfico de drogas e as milícias (MIRANDA, 2014; GOMES; BURLAMAQUI, 2016). Seu discurso deixava claro que via o Rio de Janeiro como um cenário de guerra.

Uma das megaoperações do governo de Cabral que mais repercutiu foi a que ocorreu em 27 de junho de 2007 no Complexo de Favelas do Alemão. A operação contou com um efetivo formado por 1.350 agentes policiais (civis e militares), além da ajuda da Força Nacional de Segurança, o emprego de 1.080 fuzis, 180.000 balas e durou aproximadamente oito horas (JUSTIÇA GLOBAL, 2007). A justificativa seria o combate ao tráfico de drogas na região. O saldo da operação foi a apreensão de 14 armas, 50 explosivos e 2.000 munições. 19 vidas foram perdidas e 60 pessoas ficaram feridas, a maioria por balas perdidas.

Após o ocorrido, a Comissão de Direitos Humanos da OAB-RJ realizou um relatório sobre as mortes ocorridas na operação do Alemão com base em laudos periciais do Instituto Médico Legal e os documentos apontavam que o ângulo dos disparos mostrava que algumas vítimas estavam sentadas ou ajoelhadas quando foram alvejadas. Outras apresentavam tiros na nuca ou nas costas à curta distância e com ferimentos de autodefesa (JUSTIÇA GLOBAL, 2007). Os laudos indicavam, portanto, verdadeiras execuções sumárias cometidas pelos policiais.

Em dezembro de 2009, Cabral inicia um plano de mudança na atuação da polícia nas favelas através do programa de Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), que teve como projeto-

piloto a Companhia de Policiamento Comunitário do Santa Marta em dezembro de 2008. Gomes e Burlamaqui (2016) afirmam que a implementação de tais medidas levou a segurança pública do Rio de Janeiro a um eixo menos repressivo, apesar de ainda permanecer nessa agenda. Em consulta ao site¹², o programa mostra como objetivo “a retomada permanente de comunidades dominadas pelo tráfico, assim como a garantia da proximidade do Estado com a população.”

A ideia seria, portanto, iniciar um processo de pacificação para possibilitar a entrada positiva do Estado nas favelas com projetos de desenvolvimento cultural, esportivo, social, etc. Importante mencionar que o Rio de Janeiro, naquele momento, acabava de ser escolhido para sediar mega eventos como a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e as Olimpíadas de 2016, de modo que a pacificação das comunidades como tentativa de controlar os altos índices de criminalidade na cidade formariam um “cinturão de segurança” para os que viessem celebrar e participar dos eventos (MIRANDA, 2014).

O projeto de pacificação contaria com quatro fases: intervenção tática, estabilização, implantação da UPP e avaliação e monitoramento. A primeira fase teria como protagonistas as tropas especiais da PMERJ e da PCERJ, com ajuda das Forças Armadas, e se iniciaria com a introdução desses agentes no território buscando eliminar a presença do grupo rival do local. Na etapa seguinte, seriam feitas intervenções táticas e ações de cerco para pôr em prática a terceira fase: a implantação da UPP. Nesta etapa, o efetivo de policiais treinados para permanecer na UPP realizaria o policiamento comunitário e preventivo nas favelas, e também seriam implementadas as políticas sociais no território retomado. Por fim, haveria avaliações sistemáticas das ações da polícia para aprimorar o programa (RIO DE JANEIRO, 2011).

Em novembro de 2010, logo após a reeleição de Sérgio Cabral, em meio aos processos de ocupação, o Rio de Janeiro vivia um dos piores momentos da segurança pública. Dezenas de carros e ônibus eram incendiados, cabines de polícia eram alvejadas e diversos arrastões e tiroteios ocorriam na cidade. Para a polícia, os ataques eram uma resposta do Comando Vermelho, uma das facções que comandam favelas no estado, ao processo de pacificação pelas UPP's. A semana do dia 21 a 28 de novembro de 2010 foi marcada por confrontos no Complexo do Alemão (BARBON, 2020).

¹² Veja-se: [UPP - Unidade de Polícia Pacificadora \(upprj.com\)](http://UPP - Unidade de Polícia Pacificadora (upprj.com))

Em reação, as forças de segurança oficializaram o processo de ocupação daquele território no dia 26 de novembro de 2010, chamando atenção pelo grande poderio bélico planejado. Na operação, participaram cerca de 3.500 homens da polícia militar, polícia civil, Marinha e polícia federal, 23 blindados foram utilizados, além de 7 helicópteros e tanques do Exército. A espetacularização do horror foi concluída pela cobertura jornalística da operação, que noticiava filmagens ao vivo na televisão de traficantes tentando fugir pela mata da Vila Cruzeiro (TV BRASIL, 2010). Na ocasião, foram apreendidas toneladas de drogas e centenas de armas.

A expectativa da população e dos próprios agentes de segurança pública era a de que o território finalmente teria paz. No entanto, passados mais de onze anos da ocupação, o projeto não trouxe os resultados esperados. Os tiroteios na área recomeçaram, o tráfico retornou e os crimes de roubo e homicídio voltaram a aumentar após a deterioração do programa (ISP apud BARBON, 2020). O especialista em segurança pública Rodrigo Pimentel, em reportagem à CNN (2020), afirmou que as promessas de serviços de saúde, lazer, esporte e cultura na pacificação do Alemão jamais foram cumpridas. Além disso, a vitimização de moradores por balas perdidas aumentou na região (ANDRADE, 2021).

Em abril de 2014, Sérgio Cabral renunciou ao seu segundo mandato e seu vice, Luiz Fernando Pezão, assume o governo. Pezão deu continuidade às medidas de Cabral e iniciou o processo de ocupação do Complexo da Maré, um dos maiores conjuntos de favelas do estado segundo o Censo de 2010 (IBGE), contando com quase 130.000 moradores. A medida foi autorizada pela Presidente da República à época, Dilma Rousseff, por meio de um decreto de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), que passou a permitir a presença das tropas das Forças Armadas para atuar no combate ao crime organizado no Rio de Janeiro.

Em 30 de março de 2014, uma operação que durou 15 minutos e contou com 1.180 policiais militares, mais de 20 veículos blindados da Marinha e agentes da Polícia Federal deu início à ocupação que tinha previsão de encerramento em 31 de julho de 2014. Em 5 de abril, três helicópteros, 2.050 homens do Exército, 450 da Marinha, 200 da Polícia Militar e equipe da 21ª Delegacia de Polícia Civil atuavam em conjunto para substituir parte do efetivo da PM pelas Forças Armadas na comunidade.

O que era para durar quatro meses se estendeu por quinze meses. O patrulhamento militar inseriu tanques, trincheiras e fuzis de grosso calibre na Maré. Ao acordar e sair de casa, o cenário que esperava o morador era de um *front* de guerra. A expectativa de que a presença das tropas das Forças Armadas fosse desarticular e eliminar os traficantes do território foi totalmente frustrada, haja vista que as organizações criminosas permaneceram atuando na área, porém de maneira mais discreta (ANDRADE, 2014).

A promessa de paz com a ocupação trouxe mais insegurança. Com a permanência dos traficantes nas comunidades e com as patrulhas de rotina feitas pelos militares, eram frequentes as trocas de tiros que vitimavam inúmeras pessoas, muitas delas moradores (BIANCHI, 2015). A insatisfação da população com as constantes violações de direitos e abuso de autoridade logo veio à tona. Segundo relatório produzido por Eliana Silva (2017), diretora da Redes da Maré, cerca de 4.000 domicílios foram invadidos pelas tropas sem autorização dos moradores. Dos jovens entre 18 e 29 anos entrevistados, 48,6% foram revistados pelos militares, dentre os quais 75% eram negros.

Ao todo, 69,2% da população adulta entrevistada não se sentiu segura com a presença das Forças Armadas na comunidade (SILVA, 2017), o que já demonstra que o objetivo principal do projeto foi falho. Não é de se surpreender que a ocupação tenha acarretado mais violações de direitos e mortes do que segurança, tendo em vista que, como já exaustivamente explicado, a lógica militar não condiz com a ideia de policiamento comunitário ou preventivo. Segurança pública pensada a partir da militarização significa mais armamentos, mais confrontos bélicos e mais mortes.

O custo do projeto de ocupação militar no Complexo da Maré não se resumiu às vidas perdidas, seja de moradores ou de militares. Segundo mostra o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2017 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017), em 2014 e 2015 o total gasto para manutenção das tropas das Forças Armadas na Maré foi de R\$ 520 milhões. Por dia, foi gasto cerca de R\$ 1,7 milhão, segundo dados publicados pelo Diário Oficial da União (apud SILVA, 2017). Tal análise corrobora a afirmação de Jacqueline Muniz (apud GELANI, 2017), segundo a qual na segurança pública do Rio de Janeiro se gasta muito, mas se gasta mal.

As tropas das Forças Armadas deixaram o Complexo da Maré definitivamente no dia 30 de junho de 2015. Ainda no governo de Pezão, em 2016 o Rio de Janeiro sediaria os Jogos Olímpicos e, mais uma vez, o governo federal enviou militares para fazer a segurança da cidade em razão do megaevento. Já no segundo semestre de 2017, novamente o então Presidente da República, Michel Temer, enviou forças militares para criar um cerco militar na favela da Rocinha, que era alvo recente de disputas entre traficantes de facções rivais.

Importante alteração legislativa em âmbito de segurança pública foi feita em outubro de 2017, também durante o governo de Michel Temer. Trata-se da Lei nº 13.491/2017, que transferiu da Justiça Comum para a militar o julgamento de homicídios cometidos por militares durante operações especiais de segurança pública em território nacional. Considerando o uso cada vez mais frequente de forças militares em operações nas favelas do Rio de Janeiro, é de imaginar a grande possibilidade de que tais homicídios não sejam devidamente reparados, haja vista que o tribunal militar é composto por membros da própria corporação, o que poderia acarretar um julgamento parcial.

Em 16 de fevereiro de 2018, o governo de Temer decreta intervenção federal no estado do Rio de Janeiro com duração prevista até 31 de dezembro daquele ano (BRASIL, 2018). O objetivo da medida era “de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública”, fundamentada no art. 34, III da CRFB/88, a pedido do governador Pezão. Foi nomeado como interventor o General de Exército Walter Souza Braga Netto, que passaria a assumir a segurança pública do estado. Apesar de excepcional, a decretação de intervenção federal não surpreendeu, tendo em vista que o governo federal vem servindo-se das Forças Armadas para atuar na segurança pública fluminense desde 1992.

No entanto, diferentemente das medidas até então adotadas, que se valeram da Garantia da Lei e da Ordem (GLO), a intervenção federal facilitaria o recebimento de recursos federais para a pasta da segurança pública, como explica a professora Carolina Grillo (DATA_LABE, 2018). Cumpre lembrar que, em junho de 2016, o então governador em exercício, Francisco Dornelles, decretou estado de calamidade pública (RIO DE JANEIRO, 2016), de modo que a crise econômica e fiscal impediria o repasse de recursos do estado para serviços essenciais, como é o caso da segurança pública.

Não demorou para que surgissem as denúncias de inúmeras violações de direitos da população residente nas periferias e favelas do estado. Segundo relatório parcial produzido pelo Circuito Favelas por Direitos (2018), projeto coordenado pela Ouvidoria Externa da Defensoria Pública do Estado do Rio (DPERJ), a matriz das violações recorrentes durante a intervenção aponta invasão à domicílios, violência sexual contra mulheres, danos ao patrimônio, ameaças/agressões físicas, extorsão, violações contra criança, execuções sumárias, alteração de cenas de crime, uso de aeronaves/drones em operações, operações em horário escolar, perseguição a lideranças locais e ativistas, etc.

Em 6 de fevereiro de 2018, duas operações do Comando de Operações Especiais da Polícia Militar deixaram como vítima um adolescente de 13 anos, Jeremias Moraes. Ainda em março de 2018, o país assistiu à notícia do assassinato da vereadora Marielle Franco (PSOL) e de seu motorista, Anderson Gomes, no bairro do Estácio. Não somente o crime não foi resolvido pelas autoridades em 2018 como até hoje segue impune. Três meses depois, uma operação policial em conjunto com o Exército é feita no Complexo da Maré com a presença de carros e helicópteros blindados e mata o menino Marcos Vinicius, de 14 anos, que foi baleado vestindo a camisa da escola.

A carta branca dada ao Exército, mais uma vez, não teve muito sucesso na redução dos índices de criminalidade. Relatório produzido pelo Observatório da Intervenção, coordenado por Silvia Ramos (2019), com base em dados reunidos de diversas fontes, avaliou que, apesar do custo de R\$ 72 milhões gastos na intervenção, o ano de 2018 teve um aumento de 36,3% no número de mortos pela polícia em relação ao mesmo período de 2017. O número de roubos de carga diminuiu cerca de 15,3% e o de homicídios dolosos teve uma queda de 8,2% em relação ao mesmo período do ano anterior¹³. É surpreendente, ainda, o aumento do número de tiroteios, que passaram de 5.238 em 2017 para 8.193 em 2018.

Miguel Ramos (2021, p. 272) também analisa os dados de segurança pública estadual e conclui que a atuação das Forças Armadas nas operações de garantia da lei e da ordem seria inócua, tendo em vista que os resultados, “[...] tendo ou não relação causal direta na redução

¹³ Contudo, o relatório ressalta que os três últimos meses de 2018 registraram aumentos consecutivos no número de roubo de carga, o que revelaria que as estratégias adotadas pela intervenção não teriam funcionado para manter a queda obtida entre abril e setembro daquele ano (RAMOS, 2019). Com relação ao número de homicídios dolosos, os dados apontam que as reduções ocorreram na Baixada Fluminense, capital e Grande Niterói, mas no interior do estado houve aumento de 11,6% em relação ao ano de 2017.

dos índices de criminalidade a curto prazo, não são suficientes para reverter um quadro histórico [...]”, haja vista que “[...] repetem ações malogradas adotadas na política de segurança pública, privilegiando-se as operações militares sem atuar nas condições de origem econômica, política e social do problema.”.

Em 2019, assume como governador do estado Wilson Witzel. Em sua campanha, o candidato defendia a política de “tolerância zero com meliantes” no âmbito da segurança pública, sendo mais um no histórico do Rio de Janeiro a adotar o modelo repressivo de polícia baseada no enfrentamento bélico. Witzel, antes mesmo de tomar posse, expressava discursos violentos que incitavam o “abate” de traficantes, que, em sua opinião, deveriam ser executados sumariamente: “O correto é matar o bandido que está de fuzil. A polícia vai fazer o correto: vai mirar na cabecinha e... fogo! Para não ter erro.” (WITZEL, 2018).

Alinhado ao discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, o governador do Rio de Janeiro era publicamente a favor da flexibilização do Estatuto do Desarmamento e de uma ampliação no rol de excludentes de ilicitude para abranger casos em que policiais matam suspeitos durante operações. Em janeiro de 2019, um dos atos iniciais do novo governador foi extinguir a Secretaria de Segurança Pública através do Decreto nº 46.554, atribuindo suas competências para a Secretaria de Estado da Polícia Civil e para a Secretaria de Estado da Polícia Militar.

Também em 2019, instituiu o Decreto nº 46.775 para excluir do índice de letalidade violenta o cômputo das mortes ocorridas por intervenção policial no âmbito do Sistema Integrado de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM). Implementado em 2009 pelo Decreto nº 41.931, o SIM, dentre outras providências, concedia gratificações aos policiais que alcançassem as metas de redução da letalidade durante operações. Como afirma Silvia Ramos (apud HERINGER et al, 2019), a opção do governo foi de reduzir o controle da letalidade policial e estimular o uso excessivo da força. Não demorou para que isto surtisse efeitos práticos.

Dados da Rede de Observatórios de Segurança (2019) informam que de março a junho de 2019, operações policiais foram mais frequentes e mais letais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ) registrou 1.814 mortes por intervenção de agentes do estado no ano de 2019, um recorde na série histórica que recolhe

dados desde 2003. O relatório da Rede de Observatórios ainda mostra a maior frequência de utilização de helicópteros como plataformas de tiro durante as operações policiais, o que causa maior medo na população em razão da grande destruição causada pela aeronave.

Além do uso de helicópteros blindados, outra estratégia militar adotada pela polícia durante as incursões nas favelas se refere à prática da tróia. Por este método ilegal, os policiais invadem e se escondem na casa de moradores ou na mata e ficam de tocaia para atirar em suspeitos de surpresa. Quando enxergam a oportunidade de atacar, os agentes atiram no alvo e em quem estiver passando no momento sem dar voz de prisão, anúncio de uma operação policial ou possibilidade de legítima defesa. Os alvos e, por consequência, os moradores, são executados sem qualquer respeito ao devido processo legal (art. 5º, LIV da CRFB/88). Foi com esta prática que a polícia fez como vítima Kathlen Romeu, de 24 anos e grávida, numa ação policial no Complexo do Lins em junho de 2021.

Dentre as 1.814 mortes registradas em 2019, várias delas eram menores de idade. Destaca-se aqui, por exemplo, a morte de Kauan Peixoto, de 12 anos, durante uma operação policial na favela da Chatuba, no bairro de Mesquita em março de 2019 (RIBEIRO, 2019); em setembro, Kauê Ribeiro dos Santos, também de 12 anos, foi baleado ao voltar para casa durante uma operação da PMERJ na comunidade da Chica, no Complexo do Chapadão (NASCIMENTO, 2019); no mesmo mês, Ágatha Vitória Sales Félix, de apenas 8 anos, foi baleada pela polícia enquanto voltava para casa com sua mãe na favela da Fazendinha, no Complexo do Alemão (GLOBONEWS, 2019); Kelvin Gomes, de 17 anos, morto durante uma operação na comunidade Para-Pedro, em outubro de 2019 (GASPARINI, 2019).

Em uma única operação, a polícia deixou 13 mortos na comunidade do Fallet-Fogueteiro, em Santa Teresa, em 8 de fevereiro de 2019. Na ocasião, 10 das 13 mortes ocorreram dentro da casa de uma moradora de 60 anos (PRADO, OLLIVEIRA, 2019). Relatos de outros moradores afirmam que as vítimas pertenciam ao tráfico de drogas e já estavam rendidas quando foram alvejadas, o que demonstraria que as mortes não foram “autos de resistência”, como afirmou a polícia, mas sim execuções sumárias. Na época, a operação ficou conhecida como a mais letal em 12 anos (SOARES, 2019).

Apesar do surgimento da pandemia de Covid-19 no início de 2020, este ano não apresentou resultados muito otimistas no número de mortes por agentes do estado. Segundo

dados do ISP-RJ, durante os seis primeiros meses de 2020, 775 pessoas foram mortas em decorrência de intervenções policiais no Rio de Janeiro, enquanto que no mesmo período em 2019, os dados registraram 885 mortes. Considerando o momento de isolamento social recomendado pelas autoridades em todo o mundo, ainda é surpreendente que o número de mortos chegue ao patamar de 775 pessoas.

3.2 Uma política de chacinas

O breve histórico aqui resumido demonstra que, nos últimos 40 anos, os projetos políticos de segurança pública no estado do Rio de Janeiro alternam em um movimento pendular/de gangorra que ora se baseia em políticas democráticas, de cunho social e de respeito aos direitos humanos e ora se baseia no endurecimento das ações policiais e do aparelho repressivo do Estado (BEATO FILHO, 1999; SILVA, 1998 apud SOARES, SENTO-SÉ, 1999). No entanto, os anos mais recentes mostram que o movimento estacionou no eixo mais repressivo da segurança pública.

Para além das operações policiais militarizadas, truculentas e brutais realizadas nas favelas do Rio de Janeiro, viu-se aqui que muitas delas resultaram em verdadeiras chacinas. Conforme explicam pesquisadores do Grupo de Estudos de Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI-UFF, 2022), a letalidade policial é um fenômeno mais amplo no qual está inserida a ocorrência de chacinas, isto é, quando há três ou mais óbitos decorrentes de intervenção policial. Quando a letalidade está alta, a tendência é que as chacinas sejam mais frequentes em razão do baixo controle do uso da força policial.

Conforme defendido durante este trabalho, a alta ou baixa da letalidade policial reflete as agendas políticas do governo estadual. Segundo relatório de pesquisa do GENI-UFF (2022), o crescimento de 313% das mortes por intervenção de agentes do estado entre 2013 e 2019 se dá, primordialmente, em razão da falha ou extinção de programas de redução da letalidade policial, como as UPP's e o Sistema Integrado de Metas (SIM), a crise fiscal do estado em 2015, a intervenção federal de 2018 e extinção da Secretaria de Segurança Pública em 2019.

Em quatorze anos (2007-2021), ocorreram 593 chacinas no Rio de Janeiro, muitas das quais sequer puderam ser mencionadas ao longo deste capítulo. O número de civis mortos em

chacinas neste período alcançou o aterrorizante total de 2.374, representando 17% do conjunto de mortes por intervenção de agentes do estado (GENI-UFF, 2022). A letalidade policial, portanto, é fortemente definida de acordo com o número de chacinas.

O mesmo relatório mostra a ocorrência mais frequente de chacinas na Zona Norte do Rio de Janeiro e, especificamente, na comunidade do Jacarezinho, o que reforça o argumento de que os bairros mais pobres e, especialmente, as favelas são vistas como zona de guerra, uma terra sem lei onde o Estado pode livremente decidir quem é digno ou não de vida (ZACCONE, 2013), fazendo uma verdadeira gestão necropolítica da vida no Rio de Janeiro.

A ocorrência de operações cada vez mais brutais e mais frequentes viola inúmeros direitos fundamentais e, mais além, a própria razão de ser do nosso ordenamento, que é a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB/88). Enquanto as favelas do Rio de Janeiro não forem pensadas como um espaço urbano, e sim como *front* de guerra, enquanto a segurança pública nesses lugares não for baseada em uma polícia cidadã, inteligente e preventiva, mas sim repressiva e militarizada, as perdas humanas e financeiras serão contínuas e o ciclo nunca vai se romper.

Não é razoável que a realidade “tiro, porrada e bomba” vivida pelos moradores das comunidades fluminenses seja normalizada e aceita. As políticas públicas adotadas até o momento não foram capazes de reverter o quadro de constantes violações de direitos e tampouco suprimir a criminalidade. Em verdade, incursões policiais que invadem casas, agredem e executam moradores fomentam apenas a banalização do mal que não reverte a insegurança, causa mais mortes (tanto de policiais como traficantes e moradores) e, como sustenta Muniz (2022), serve apenas de palanque político.

É neste contexto que, em novembro de 2019, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) ingressou com uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no Supremo Tribunal Federal questionando a política de segurança pública no Rio de Janeiro e o uso excessivo da força letal pelas polícias como instrumento de violação de preceitos fundamentais constitucionais. Conhecida como ADPF das Favelas (ADPF 635), a ação busca a elaboração de um plano de redução da letalidade policial e controle das violações de direitos pelas forças de segurança do estado, entre outras medidas que garantam proteção aos

moradores, controle social do poder de polícia e melhor investigações de mortes decorrentes de intervenção policial, a serem melhor analisados no capítulo seguinte.

4. A ADPF DAS FAVELAS PELA VIDA

Ao longo das mudanças ocorridas na história constitucional do Brasil, uma inovação no sistema de controle de constitucionalidade foi trazida pela Carta Magna de 1988: a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Prevista no artigo 102, parágrafo 1º, da CRFB/88, o novo remédio jurídico constitucional teve seu processo e julgamento regulado com o advento da Lei nº 9.882/99. Para Gilmar Mendes (2018), a ADPF serviria para preencher a lacuna formada por matérias imunes à aplicação do sistema direto de controle de constitucionalidade.

Este instrumento jurídico é utilizado, segundo dispõe a Lei nº 9.882/99, para “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público” (art. 1º, *caput*) ou “quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição” (art. 1º, parágrafo único, I). Desse modo, abrangeria situações não incluídas nos demais instrumentos de controle de constitucionalidade.

A expressão “preceito fundamental”, por ser um conceito aberto não definido pela Constituição ou pela lei que regulamenta a ação, enseja maior esforço hermenêutico e doutrinário para ser compreendida. Para Daniel Sarmento (2001, p. 101), tal indeterminação deve ser prestigiada, haja vista que,

Ao valer-se de um conceito jurídico indeterminado, a lei conferiu uma maleabilidade maior à jurisprudência, que poderá acomodar com mais facilidade mudanças no mundo dos fatos, bem como a interpretação evolutiva da Constituição. Caberá, sobretudo ao Supremo Tribunal Federal, definir tal conceito, sempre a partir da consideração do dado axiológico subjacente ao ordenamento constitucional. (SARMENTO, 2001, p. 101).

Não obstante o princípio da unidade da Constituição dar conta da inexistência de hierarquia entre normas constitucionais, é certo que o reconhecimento de certos temas essencialmente sensíveis à ordem social e valores e elementos dorsais consagrados no histórico

constitucional não implica violação de tal princípio. Trata-se, na verdade, da reafirmação da essência e identidade da própria Constituição (TAVARES, 2001; BARROSO, 2012). Com isto, a doutrina tem traçado alguns parâmetros que possam orientar uma maior definição do conceito de preceito fundamental.

Luís Fernando Barroso (2012) traz algumas normas que entende fazer parte inegável dos preceitos fundamentais: os fundamentos e objetivos da República, as decisões políticas estruturantes e os princípios fundamentais (arts. 1º ao 4º, CRFB/88); os direitos fundamentais de maneira genérica, incluindo-se, por certo, os individuais, coletivos, políticos e sociais (art. 5º e seguintes); as normas protegidas pelas cláusulas pétreas (art. 60, §4º, CRFB/88) e; os princípios sensíveis (art. 34, VII, CRFB/88). Neste mesmo sentido caminham Alexandre de Moraes (2000) e Elival da Silva Ramos (1994).

Preceitos fundamentais, no entanto, não se confundem com princípios fundamentais. Conforme explica José Afonso da Silva (2005, p. 562),

É mais ampla, abrange estes e todas as prescrições que dão o sentido básico do regime constitucional, como são, por exemplo, as que apontam para a autonomia dos Estados, do Distrito Federal, e especialmente as designativas de direitos e garantias fundamentais (Tít. II). (DA SILVA, 2005, p. 562)

Deste modo, a noção de preceito se identifica com a de norma jurídica, que compreende tanto as regras como os princípios. Segundo os ensinamentos de Humberto Ávila (2014), enquanto as regras são imediatamente prescritivas, vez que determinam condutas a serem seguidas, os princípios seriam mandamentos finalísticos, pois definem um “estado ideal de coisas a ser atingido”, dando maior plenitude ao operador do direito. Em razão da amplitude de seu conteúdo normativo, a maioria dos direitos fundamentais possuem maior natureza principiológica.

A ADPF 635, objeto deste estudo, foi ajuizada em 19 de novembro de 2019 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) em razão do aumento da letalidade policial no estado do Rio de Janeiro, conforme já esclarecido. Cumpridos os requisitos elencados na Lei nº 9.882/99, a petição inicial apontava como preceitos fundamentais violados pelo Poder Público o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CRFB/88), bem como os direitos fundamentais à vida e à igualdade (art. 5º, *caput*, CRFB/88), à segurança (arts. 5º, *caput*, e 144,

CRFB/88), o direito à inviolabilidade do domicílio (art. 5º, XI, CRFB/88) e o direito de crianças e adolescentes à absoluta prioridade na garantia dos seus direitos fundamentais (art. 227, CRFB/88) (BRASIL, n. p.).

No que tange aos atos do Poder Público, a ação se insurge especificamente contra os atos comissivos e omissivos de instituições do estado que incentivam a letalidade policial na política de segurança pública. Os atos comissivos indicados na inicial se referem às falas do então governador Wilson Witzel estimulando o “abate” de traficantes nas favelas, ao emprego de helicópteros como plataformas de tiro e à exclusão dos índices de letalidade policial como parte integrante do cálculo das gratificações devidas aos agentes (BRASIL, n. p.).

As omissões apontadas se referem à falta de planejamento das operações policiais, à ausência de treinamento adequado e de acompanhamento psicológico dos agentes de segurança, bem como à inobservância de exigências normativas imprescindíveis à melhoria da atuação das instituições policiais, como a presença de ambulâncias ou de equipes de saúde em operações e a implantação de equipamentos de GPS e de sistemas de áudio e vídeo em todas as viaturas e fardas. Outra importante omissão registrada na inicial se refere à falta de controle das operações policiais por parte do Ministério Público estadual no cumprimento de seu dever constitucional (art. 129, VII, CRFB/88), que, em muitos casos de uso letal da força por agentes de segurança, não instaura investigação criminal para apurar o crime.

Os direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988, frutos de maturação histórica, compõem o núcleo de proteção da dignidade da pessoa humana, um dos principais fundamentos da República (art. 1º, III, CRFB/88). Daniel Sarmiento (2016) leciona que a dignidade humana como fundamento afirma-se como princípio legitimador, quando confere razão de ser ao Estado e à ordem jurídica, amparando-se na democracia e no respeito aos direitos humanos, e como vetor hermenêutico, orientando a interpretação, aplicação e integração do Direito.

O autor dá conta que a dignidade da pessoa humana também funciona como instrumento para identificação e reconhecimento de direitos considerados fundamentais. Neste sentido, ainda que não estejam inseridos no rol exemplificativo do art. 5º da Constituição de 1988 ou sequer estejam formalmente no texto constitucional, devem ser reconhecidos como direitos

fundamentais tudo aquilo que concretize de maneira relevante o princípio da dignidade da pessoa humana (SARMENTO, 2016).

Os pedidos cautelares contidos na inicial da ADPF 635 incluem diversas medidas detalhadas que buscam minimizar os impactos causados pelo aumento da letalidade policial nas favelas do estado do Rio de Janeiro. Com fundamento no art. 5º, parágrafo 1º da Lei nº 9.882/99, em razão da urgência e perigo de lesão grave, os arguentes requereram ao Supremo Tribunal Federal decisão monocrática para determinar ao Estado do Rio de Janeiro a formulação, em 90 (noventa) dias, de um plano de enfrentamento da letalidade policial e de controle das violações de direitos humanos decorrentes da implementação da política de segurança pública.

Os arguentes listaram os parâmetros que devem ser levados em consideração, como protocolos internacionais e nacionais de uso proporcional e progressivo da força, e requereram a participação da sociedade civil na elaboração do plano por meio de audiência pública, bem como da Defensoria Pública, Ministério Público e Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil. O plano deve conter, também, providências destinadas à melhora das condições de trabalho dos policiais, bem como acompanhamento psicológico para esses agentes de segurança.

A formulação do pedido de elaboração de um plano de redução das mortes causadas por agentes de segurança também se fundamentou no ponto resolutivo nº 17 da sentença no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*, o qual já havia estabelecido que “[...] o Estado deverá adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial” (CIDH, 2018).

Outro importante pedido se refere à restrição do uso de helicópteros como plataformas de tiro durante as operações policiais, bem como à suspensão do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001, com o reconhecimento da reprimenda dos efeitos do art. 4º do Decreto Estadual nº 20.557/1994. Este último decreto prevê, em seu art. 1º, que o emprego de aeronaves em operações de segurança só poderá ocorrer em missões de salvamento e de apoio policial (RIO DE JANEIRO, 1994). Originalmente, o art. 4º proibia o uso de helicópteros em confrontos armados diretos, mas, com a alteração promovida pelo art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001, tal proibição restou afastada.

Tendo em vista o alto número de vítimas letais das operações em favelas, os arguentes também requereram a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde durante as incursões, bem como a preservação de todos os vestígios de crimes cometidos por policiais e a elaboração e o armazenamento de relatórios detalhados acerca dessas operações a fim de que seja possível a instauração de procedimentos investigatórios autônomos pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

A suspensão da eficácia do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019 também foi objeto dos pedidos na inicial da ADPF 635. Conforme explicado no capítulo anterior, o dispositivo excluiu do índice de letalidade violenta o cômputo das mortes ocorridas por intervenção policial no âmbito do Sistema Integrado de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM).

Dentre outras importantes medidas contidas nos pedidos cautelares, os arguentes solicitaram que as operações policiais próximas aos perímetros onde se localizam escolas, creches, hospitais ou postos de saúde ocorram somente em casos excepcionais mediante prévia ou posterior justificativa enviada ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, observando, ainda, a proibição de que esses locais sejam usados como base operacional das polícias durante essas incursões.

Em 17 de abril de 2020, após o início da pandemia de Covid-19, o Supremo Tribunal Federal iniciou julgamento virtual da medida cautelar, ocasião em que o relator Ministro Edson Fachin divulgou seu voto reconhecendo a situação de violação generalizada de direitos humanos decorrente da omissão estrutural dos três poderes no que tange à política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro (BRASIL, n. p.).

O julgamento foi suspenso em razão do pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes e um novo requerimento de tutela provisória incidental foi feito pelos arguentes. A petição fundamentava-se no agravamento da situação de violação de direitos humanos decorrente da segurança pública do Rio de Janeiro no contexto da pandemia de Covid-19, narrando a ocorrência de novas chacinas nas favelas do estado e operações que afetavam o serviço das unidades de saúde e distribuição de cestas básicas aos moradores (BRASIL, n. p.).

O pedido denunciava, em especial, quatro casos: (i) a operação conjunta da Polícia Militar e da Polícia Civil no Complexo do Alemão em 15 de maio de 2020, que terminou em 13 mortes¹⁴ (MENDONÇA, 2020); (ii) em 18 de maio, uma operação no Complexo do Salgueiro deixava como vítima o adolescente João Pedro Mattos Pinto de 14 anos, morto em casa. No local foram encontradas 70 marcas de tiro (BARBON, 2020); (iii) no mesmo dia, na Favela de Acari, uma operação do BOPE e CHOQUE da Polícia Militar ocasionou a morte de Iago César dos Reis Gonzaga, de 21 anos. Segundo Buba Aguiar, ativista da área, moradores relataram que o jovem foi torturado e que a polícia invadiu domicílios (REGUEIRA, 2020); (iv) em 21 de maio, uma operação no Morro da Providência matou Rodrigo Cerqueira, jovem ambulante que distribuía cestas básicas no momento (STABILE, 2020).

Com isto, em 05 de junho de 2020, o Ministro Relator Edson Fachin proferiu decisão monocrática, posteriormente referendada em Plenário, deferindo a medida cautelar incidental requerida para restringir a realização de operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia de COVID-19 aos casos absolutamente excepcionais mediante justificativa escrita para a autoridade competente e comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Determinou, ainda, que, nas hipóteses extraordinárias de realização das operações, que fossem adotados cuidados excepcionais “para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária.” (BRASIL, n. p.).

A referida decisão fundamentou-se na doutrina do uso da força policial, notadamente nos “Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Aplicar a Lei”, adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1990. Segundo as disposições específicas das diretrizes ali definidas, o uso de armas de fogo pelos agentes responsáveis pela aplicação da lei¹⁵ deve ocorrer da maneira mais excepcional possível:

9. Os responsáveis pela aplicação da lei não usarão armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de outrem contra ameaça iminente de morte ou ferimento grave; para impedir a perpetração de crime particularmente grave

¹⁴ Apesar do saldo de mortes, em informações prestadas na ADPF 635, delegados da DESARME (Delegacia Especializada em Armas, Munições e Explosivos) julgaram a operação exitosa, considerando que as mortes teriam decorrido de “forte resistência armada à ação legítima dos policiais”. (BRASIL, n. p.).

¹⁵ De acordo com as instruções contidas, a expressão “funcionários responsáveis pela aplicação da lei” se refere a “todos os executores da lei, nomeados ou eleitos, que exerçam poderes de natureza policial, especialmente o poder de efetuar detenções ou prisões. Nos países em que os poderes policiais são exercidos por autoridades militares, uniformizadas ou não, ou por forças de segurança do Estado, a definição de encarregados da aplicação da lei” deverá incluir os agentes desses serviços.” (ONU, 1990).

que envolva séria ameaça à vida; para efetuar a prisão de alguém que represente tal risco e resista à autoridade; ou para impedir a fuga de tal indivíduo, e isso apenas nos casos em que outros meios menos extremados revelem-se insuficientes para atingir tais objetivos. Em qualquer caso, o uso letal intencional de armas de fogo só poderá ser feito quando estritamente inevitável à proteção da vida. (ONU, 1990).

Neste mesmo sentido orienta o art. 3º do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, segundo o qual “Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando tal se afigure estritamente necessário e na medida exigida para o cumprimento do seu dever.” (ONU, 1979, p. 1).

Ainda de acordo com o Código (ONU, 1979, p. 1),

Em geral, armas de fogo só deveriam ser utilizadas quando um suspeito oferece resistência armada ou, de algum outro modo, põe em risco vidas alheias e medidas menos drásticas são insuficientes para dominá-lo. Toda vez que uma arma de fogo for disparada, deve-se fazer imediatamente um relatório às autoridades competentes.

Em âmbito interno, a Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010, estabelece como diretrizes para o uso da força por agentes de segurança pública a obediência aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência (diretriz nº 2) e dispõe que

3. Os agentes de segurança pública não deverão disparar armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de terceiro contra perigo iminente de morte ou lesão grave.
4. Não é legítimo o uso de armas de fogo contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que, mesmo na posse de algum tipo de arma, não represente risco imediato de morte ou de lesão grave aos agentes de segurança pública ou terceiros.
5. Não é legítimo o uso de armas de fogo contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, a não ser que o ato represente um risco imediato de morte ou lesão grave aos agentes de segurança pública ou terceiros.
6. Os chamados "disparos de advertência" não são considerados prática aceitável, por não atenderem aos princípios elencados na Diretriz n.º 2 e em razão da imprevisibilidade de seus efeitos.

O voto do Ministro Relator Edson Fachin relembrou o emblemático caso Favela Nova Brasília, que, conforme relatado em capítulo anterior, acarretou a responsabilidade internacional do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2018). Na ocasião, reconheceu-se a responsabilidade do Estado brasileiro pela omissão na busca pela redução da letalidade e violência policial, bem como na investigação criminal, a ser conduzida pelo Ministério Público, de casos que envolvam mortes por intervenções de agentes de segurança do Estado.

A excepcionalidade de operações policiais, para Jacqueline Muniz, decorre da própria natureza da ação. São excepcionais as operações pois mobilizam grandes recursos e efetivos policiais, alteram a rotina da população e produzem escassez de cobertura policial ostensiva em outras áreas (MUNIZ, 2021, p. 24). Com essa escassez, cria-se um sentimento generalizado de insegurança que alimenta a própria continuidade dessas operações, que acabam sendo banalizadas e perdem sua razão de ser. Nas palavras de Muniz e Cecchetto,

O estado da arte das operações policiais é fazer o relógio andar para trás, reduzindo os riscos e os perigos reais em cenários complexos. Este é o motivo pelo qual as operações especiais são um recurso nobre e caro cujo emprego deveria ser esporádico e extraordinário para garantir a sua consistência estratégica, sua aderência tática, enfim, a sua superioridade de método. (MUNIZ; CECCHETTO, 2021, p. 257)

Neste sentido, protocolos de segurança pública são elaborados pelo poder público para regulamentar as operações e endossar sua natureza excepcional. A antiga Secretaria Estadual de Segurança (SESEG), extinta pelo ex-governador Wilson Witzel em 2019, normatizou os protocolos de operações policiais por meio da Instrução Normativa SESEG nº 03, de 02 de outubro de 2018. Com inspiração nas orientações contidas no Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, a IN prevê como regras gerais:

Art. 4º - As operações policiais em áreas sensíveis deverão obedecer as seguintes regras gerais:

I - o desencadeamento de operações policiais de qualquer natureza, em áreas sensíveis, próximas a unidades de ensino, creches, postos de saúde e hospitais, em funcionamento, será realizado, observando sempre que possível:

a) Evitar preferencialmente os horários de maior fluxo de entradas e saídas de pessoas de tais estabelecimentos, principalmente, entrada e saída de alunos nos estabelecimentos de ensino; e

b) O não baseamento de recursos operacionais nas entradas e interior de tais estabelecimentos, de maneira a evitar que os mesmos tornem-se alvos em potencial de infratores armados;

II - o planejamento e execução de toda e qualquer operação, além de observadas a legalidade, a oportunidade e a conveniência, deverão considerar na medida do possível:

a) A proteção de toda e qualquer pessoa que não represente ameaça de morte ou de lesão corporal grave a terceiros ou aos policiais;

b) A cautela em caso de proximidade de qualquer edificação ou logradouro que por sua natureza ou horário acarrete em aglomeração de pessoas;

c) A coleta de informações, envolvendo o conhecimento do terreno, seus pontos sensíveis, como unidades de ensino e de saúde, dentre outras;

d) A existência de objetivos claros e de efetivo policial adequado;

e) A realização de esforços para a presença de ambulância;

f) A existência de canal hierárquico claro para autorização do desencadeamento da operação;

g) A organização, a coordenação e o controle dos recursos empregados;

h) O registro do desenvolvimento e dos resultados em relatórios, bem como, sua remessa ao escalão superior.

III - o planejamento e a execução de toda e qualquer operação deverão ser submetidos a processos de melhoria contínua, com ciclos sucessivos de avaliação, e consequente implantação de medidas, priorizando:

a) A máxima aderência entre o executado no nível operacional e o preconizado nesta instrução normativa e nos atos normativos subsequentes;

b) A mitigação de possíveis resultados indesejáveis das operações, em especial, os relacionados à integridade física das pessoas e à interrupção de serviços em postos de saúde, hospitais, unidades de ensino, creches e vias de circulação;

IV - as operações integradas entre as Instituições de Segurança Pública deverão ser coordenadas, a partir do Centro Integrado de Operações Coordenadas (CIOC), ou dos Centros Integrados de Comando e Controle Móveis (CICCM), pertencentes à estrutura do Centro Integrado de Comando e Controle (CICC), sendo facultada, com previsão em planejamento, a mesma estrutura de coordenação no caso de operações isoladas ou com outros órgãos externos, cujos objetivos e complexidades assim exijam;

V - a participação das Polícias Civil e Militar em operações integradas com órgãos externos condiciona-se à observância da presente instrução normativa na execução da operação como um todo.

A Polícia Militar, por sua vez, normatizou o protocolo de operações policiais através da Instrução Normativa nº PM3 052 de 23 de novembro de 2018, que se orienta pelos princípios da preservação da vida, do respeito à dignidade humana e afastamento de qualquer forma de discriminação, respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, respeito e obediência às leis e uso diferenciado da força¹⁶ nas situações em que seja estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento do dever legal (art. 4º).

Sobre o planejamento das operações policiais, a Instrução Normativa esclarece que operações emergenciais somente ocorrerão em casos excepcionais (art. 9º, II). Serão, sempre que possível, programadas em horário matutino e vespertino e apenas excepcionalmente serão realizadas no horário noturno (art. 9, I, “a” e “b”). Tais operações devem observar, ainda, os seguintes parâmetros (art. 5º):

I - Legalidade e Oportunidade da ação;

II - Conhecimento do terreno por parte da tropa envolvida, procurando identificar e ocupar os pontos considerados estratégicos;

III - Superioridade numérica e de armamento;

IV - Conhecimento, por parte da tropa, dos fundamentos e das técnicas policiais militares específicas (nível de adestramento);

V - Possibilidade de efetiva ação de comando, coordenação e controle;

VI - Clareza dos objetivos;

VII - Conhecimento das forças adversas;

VIII - Necessidade de apoio e/ou reforço;

IX - Fator surpresa;

X - Meios de comunicação entre as frações de tropa envolvidas;

¹⁶ O uso comedido da força, mais especialmente, é regulamentado pela Polícia Militar por meio da Instrução Normativa PMERJ/EMG-PM/3 N° 33 de 03 de julho de 2015, que prevê um verdadeiro Manual do Método de Defesa do Policial Militar pautado em princípios e parâmetros fundamentais e essenciais para o uso da força, estabelecendo que este deve ocorrer sempre de forma gradual.

- XI - Eliminação ou minimização de riscos à integridade física dos policiais militares e/ou cidadãos de bem; e
- XII - Utilização de equipamentos de proteção individual, tais como coletes, capacetes e escudos balísticos, de acordo com cada operação.

No que tange ao inciso XI, ressalte-se importante pontuação feita por Muniz e Cecchetto no sentido de que

Soa dissonante em termos técnicos, mas previsível em termos morais, a redução de riscos somente para os tais cidadãos de bem e a ocultação da situação final de cidadãos suspeitos e em situação de flagrante delito. É pertinente problematizar a seletividade na gestão de riscos indagando com qual régua político-policial é possível medir o cidadão de bem? Qual seria a universalidade, comparabilidade, transparência, regularidade e equivalência desta medida para ser usada como parâmetro técnico-policial? Tudo leva a crer que a métrica implícita corresponde aos bens (materiais e simbólicos) dos cidadãos instrumentalizados pelos seus marcadores socioidentitários de cor, classe, renda, gênero, orientação sexual, endereçamento e origens sociais. (MUNIZ; CECCHETTO, 2021 p. 260)

No âmbito da Polícia Civil, o protocolo para operações policiais é normatizado pela Portaria PCERJ N° 832 de 02 de janeiro de 2018 e segue a mesma natureza excepcional. Por sua vez, as operações aeropoliciais, as quais contam com o uso de aeronaves durante as incursões em áreas sensíveis, são reguladas pela Resolução SEPOL N° 85 de 11 de dezembro de 2019, que dispõe sobre o Manual Operacional das Aeronaves da Polícia Civil das Operações Aeropoliciais.

O uso da força pelos agentes de segurança pública, portanto, não somente deve como efetivamente é regulado pelos princípios da legalidade, preservação da vida e respeito aos direitos humanos. Os protocolos existem e regulam os procedimentos prevendo contextos, quantidade de pessoas, armamentos, etc., orientando quais medidas devem ser tomadas e quais parâmetros devem ser levados em consideração.

A excepcionalidade das operações policiais é reconhecida pelos documentos internacionais, reforçada pelos marcos legais e normativos internos e é anterior à decisão liminar do STF na ADPF 635¹⁷. No entanto, por anos essa excepcionalidade é ignorada e/ou banalizada pelas polícias do estado do Rio de Janeiro, que parecem realizar operações cada vez

¹⁷ Neste sentido, conforme pontuado em Nota Técnica pela Rede Fluminense de Pesquisas sobre Violência, Segurança Pública e Direitos Humanos (2021, p. 5), a decisão do STF na ADPF 635 trataria, na verdade, da “excepcionalidade da excepcionalidade”.

mais frequentes e com motivações generalizadas (MUNIZ; CECCHETTO, 2021), abandonando sua natureza e razão de ser.

Segundo relatório síntese realizado pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF) em 2021, após o deferimento da liminar impondo limitações à realização dessas operações, o impacto foi positivo na redução da letalidade policial, que diminuiu 34% em relação ao ano de 2019, a maior queda anual nos últimos quinze anos. O número de operações realizadas caiu 59% em relação ao ano anterior, o que, para os pesquisadores, contribuiu para a preservação de pelo menos 288 vidas no ano de 2020.

A redução da letalidade policial acompanhou, também, uma queda nas ocorrências criminais. O mesmo relatório aponta que, em 2020, o número de crimes contra o patrimônio reduziu 39% em relação ao ano anterior e os crimes contra a vida reduziram 24% em suas ocorrências. Tal observação refutaria o argumento de que a queda do número de operações policiais aumentaria os níveis de criminalidade, o que, por certo, se mostra falacioso.

5. A NEGOCIAÇÃO DO CONCEITO DE EXCEPCIONALIDADE E O DESCUMPRIMENTO DA MEDIDA LIMINAR

Apesar do balanço positivo nos primeiros quatro meses após o deferimento da liminar na ADPF 635, não demorou para que as instituições policiais ampliassem a negociação do conceito de excepcionalidade para retomar a rotinização das operações. Segundo relatório do grupo GENI/UFF (2022), enquanto a média mensal do período de junho a setembro de 2020 foi de 18,7 operações, a partir do período de outubro a dezembro a média aumentou para 27. Apenas no mês de outubro foram notificadas 38 operações.

O aumento no número de operações acompanhou o aumento no número de letalidade policial, como era de se esperar. Em outubro de 2020, o número de mortes por intervenções de agentes do Estado mais que dobrou em relação aos meses anteriores. Enquanto julho, agosto e setembro apresentaram, respectivamente, 52, 51 e 54 mortes, somente no mês de outubro o número cresceu para 145, segundo dados fornecidos pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP-RJ).

O relatório do GENI/UFF, denominado “11 Meses de restrição às operações policiais no Rio de Janeiro” (2022), analisou o número de operações e letalidade policial na Região Metropolitana do Rio de Janeiro durante a vigência da decisão liminar na ADPF 635 e identificou três momentos: *(i)* período de junho a setembro de 2020, quando a decisão foi razoavelmente obedecida, com redução do número de operações e da letalidade policial; *(ii)* entre os meses de outubro e dezembro de 2020, quando começou a ser desobedecida e houve um significativo aumento do número de operações e da letalidade policial e; *(iii)* entre os meses de janeiro e abril de 2021, quando houve afronta à decisão e o número de operações e da letalidade policial superou os patamares anteriores à decisão liminar do STF.

Com base em dados contidos nos anexos de ofícios enviados pelo Ministério Público do Rio de Janeiro nos autos da ADPF 635, o GENI/UFF e o Fogo Cruzado realizaram um novo relatório que constatou que entre julho e novembro de 2020 foram notificadas 268 operações policiais, enquanto que a base de operações do GENI apurou 494 ocorrências, dando conta, assim, de um percentual de subnotificações de 45,7%. Os pesquisadores também notaram que, quanto menor o número de notificações dessas operações, maiores são as chances de elas resultarem em mortes. Isso expressaria uma ineficiência no fluxo de informações e baixa integração institucional (GENI/UFF; FOGO CRUZADO, 2021).

Os dados passam a ser mais assustadores quando analisamos as motivações das operações realizadas na Região Metropolitana do Rio. O mesmo relatório codificou as notificações recebidas pelo MPERJ no período de julho a novembro de 2020 e verificou que as duas motivações mais frequentes para a realização de operações policiais se referiam à interrupção de eventos não autorizados/bailes funk (17,5%) e a retirada de barricadas¹⁸ (9%) nas áreas sensíveis. Apenas 6,7% das operações tinham como fundamento mandados de busca e apreensão (GENI/UFF; FOGO CRUZADO, 2021).

Independentemente da discussão teórica acerca da abertura do conceito de “excepcionalidade”, é certo que a interrupção de bailes funk e retirada de barricadas não são justificativas que se conciliam com os princípios e regras que regem as operações policiais. Ao compararem tais motivações com os tipos de demandas que originam operações especiais

¹⁸ Barreiras físicas inseridas estrategicamente em locais de entrada das favelas com o objetivo de impedir ou dificultar a entrada da polícia ou outros grupos armados em territórios dominados pelo tráfico de drogas.

segundo a Portaria PCERJ N° 832, de 02 de janeiro de 2018, os autores do relatório concluíram que 37,3% tem motivos que não se adequa à instrução normativa.

Com a chegada do ano de 2021, a segurança pública em tempos de pandemia retornou à fase de chacinas recorrentes mesmo ainda sob a vigência da decisão do STF. Segundo Mello (2021), somente nesse ano foram realizadas 36 operações dessa natureza, dentre as quais se destacaram, pelo expressivo número de vítimas, a chacina do Jacarezinho e a do Complexo do Salgueiro, ocorridas em maio e novembro de 2021, respectivamente.

Ironicamente, a ação nomeada “Operação Exceptis” (“exceção” em latim) ocorrida em 06 de maio de 2021 na favela do Jacarezinho deixou 28 mortos e foi conhecida como a mais letal da história do estado do Rio de Janeiro (BARREIRA; BRASIL, 2021). Foi comandada pela Polícia Civil e, segundo ofício enviado pelo MPERJ nos autos da ADPF (BRASIL, n. p.), teve como fundamento o cumprimento de mandados judiciais de prisão preventiva e de busca e apreensão no local.

Relatos dos moradores contam que a operação foi marcada pela brutalidade. Em resposta ao ofício expedido pela Procuradoria Geral da República para obter mais informações sobre a ação, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro informou que, após visita ao local na manhã da operação, foi possível concluir pelo “uso excessivo da força policial, a prática de agressões físicas e psicológicas, inclusive com execuções sumárias, violações de domicílios e o desfazimento de cenas de crime antes da realização de perícia.” (BRASIL, n. p.).

O relatório elaborado pelo Núcleo de Defesa de Direitos Humanos (NUDEDH), o Núcleo de Audiência de Custódia (NUDAC) e pela Ouvidoria-Geral dá conta que

Ao entrar nos primeiros becos, o impacto já foi grande com a quantidade de sangue, que fazia poças, pelas ruas. Paredes e portões estavam cravejados de balas e eram incontáveis os projéteis de armas de fogo espalhados por todos os lados. Na medida em que o grupo passava, as pessoas demonstravam o terror e o medo do que tinham presenciado. Denunciavam, sobretudo, execuções, violações de domicílios, agressões físicas e destruição de patrimônio. (BRASIL, n. p.).

Segundo o GENI/UFF, apesar de a operação ter se iniciado com fundamentos judiciais, logo após seu início a motivação se tornou outra:

Contudo, logo que as forças policiais chegaram ao Jacarezinho, às 6h da manhã, o inspetor André Leonardo de Mello Frias foi alvejado com um tiro na cabeça. A operação declarada como motivada por “mandado de prisão” converteu-se em “retaliação por morte ou ataque a unidade policial” e, devido a este infortúnio, a lógica da vingança se sobrepôs ao cumprimento do mandado judicial. No caso da chacina do Jacarezinho, não só o número de mortos influencia a hipótese da vingança, mas, sobretudo, a velocidade de sua produção. Segundo relatado, 17 das 28 vítimas foram mortas apenas nas primeiras duas horas de operação. (GENI/UFF, 2022, p. 20)

Não obstante toda a truculência e brutalidade noticiadas na mídia e em relatórios de diferentes órgãos, em resposta ao ofício da PGR, o Secretário de Estado de Polícia Civil, Allan Turnowski, declarou que a decisão liminar proferida na ADPF 635 “foi rigorosamente observada e cumprida.” (BRASIL, n. p.). No entanto, não é crível que uma operação policial que culmina na morte de 28 pessoas tenha seguido “cuidados excepcionais” como determinado pela Corte Suprema.

O Ministério Público, em resposta nos autos da ADPF sobre os desdobramentos da “Operação Exceptis”, comunicou que vem adotando uma série de medidas institucionais para aprimorar o controle externo da atividade policial, como a criação de estruturas especializadas (Coordenadoria-Geral de Segurança Pública e o Grupo Temático Temporário), as quais foram acionadas após notícias de abusos na operação do Jacarezinho. Afirmou que seus promotores fizeram visitas *in loco* e que disponibilizaram médico legista técnico do MPERJ para acompanhar e prestar suporte aos serviços de perícia realizados pelo Estado (BRASIL, n. p.).

Em novembro de 2021, outra operação deixou marcas de sua brutalidade pelas ruas do Complexo do Salgueiro. Com o saldo de 9 (nove) mortes, a intervenção foi coordenada e executada pelo BOPE com início na manhã do dia 20 e foi encerrada somente no dia 21. Moradores denunciaram os indícios de tortura na operação e foram gravados retirando corpos de um manguezal próximo à favela, imagem que repercutiu em toda a mídia (DOLZAN, 2021).

O ano de 2022 não ficou para trás no número de chacinas. Em 24 de maio, uma operação na Vila Cruzeiro deixou 26 pessoas mortas, sendo considerada a segunda operação policial mais letal do Rio de Janeiro (TORRES, 2022). Em 7 de julho de 2022, outra operação realizada no Complexo do Alemão fez 19 vítimas (ALBUQUERQUE; MOREIRA; CAMAZANO, 2022).

Percebe-se, com isso, que as instituições policiais vêm alargando cada vez mais o conceito de “absoluta excepcionalidade” a fim de conferir legitimidade à barbárie e a tão

rotinizada política de chacinas de acordo com suas intenções. A banalização das operações policiais especiais não contribui para diminuir os índices de criminalidade e parece servir somente como instrumento de naturalização do caos vivido pelos moradores de favelas do Rio de Janeiro.

Considerando o terrível resultado da Operação Exceptis, é difícil concluir que o *Parquet* não tem falhado em seu dever de controle externo, inclusive à luz do Protocolo de Minnesota (2016), o qual orienta que as investigações sobre mortes por intervenção de agentes do estado devem ser rápidas, eficazes e completas, bem como independentes, imparciais e transparentes. Mais ainda, longe de ser um caso à parte, episódios como a chacina do Jacarezinho se repetiram ao longo de 2021 e de 2022, o que mostra que a omissão do Ministério Público estadual, inclusive já reconhecida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*, persiste e não foi solucionada.

Como esclarecido, a liminar deferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 635 não inovou no ordenamento jurídico ao restringir a realização de operações em favelas às hipóteses excepcionais. Tratou, na verdade, de conferir maior garantia à doutrina das operações especiais e de impedir que a exceção seja normalizada. No entanto, a forte resistência institucional em cumprir a decisão revela um grande risco à eficácia vinculante *erga omnes* das decisões emanadas pela Corte Suprema nas ADPF's (art. 10, §3º, Lei nº 9.882/99).

Para mais, descumprir os comandos da liminar significa negar a força normativa da Constituição e dos princípios e direitos fundamentais nela previstos. Em última análise, revela ainda uma violação ao próprio Estado de Direito e desconfiança na democracia e nas instituições, o que, por consequência, viola diretamente o pacto social.

6. CONCLUSÃO

Neste trabalho, observamos que o histórico das políticas de segurança pública do estado do Rio de Janeiro demonstra a oscilação (“movimento de gangorra” ou de “pêndulo”) entre a opção por políticas de cunho social e democrático, pautadas no respeito aos direitos humanos, e a adoção de políticas de endurecimento das ações policiais. Identificamos também a maior predominância deste eixo mais repressivo nos últimos anos.

Isso nos permitiu compreender como, apesar da existência de marcos normativos e parâmetros internacionais regulamentando o uso comedido da força por agentes de segurança pública, a dinâmica das operações policiais especiais no Rio de Janeiro não parece se pautar em tais limites. A ocorrência de intervenções cada vez mais frequentes e mais letais retira a razão de ser da medida e torna rotineiro o que deve ser apenas excepcional.

A maior frequência e maior letalidade das operações mesmo em tempos de pandemia reflete a política de segurança pública adotada pelo Poder Executivo estadual, o que corrobora o argumento acadêmico baseado na abordagem institucional/organizacional de justificação da violência policial. De acordo com essa posição, discursos políticos mais conservadores que sustentam o modelo mais repressivo de combate ao crime, tal como o utilizado pelo ex-governador Wilson Witzel, trazem consigo o aumento no número de vítimas das ações letais da polícia. Entendemos que tal conclusão é corroborada pelo número de mortes por intervenções de agentes de segurança no ano de 2019 no Rio de Janeiro, que chegou ao recorde da série histórica.

Observar as justificativas para a realização de algumas operações durante a pandemia, a despeito do decidido na ADPF 635, nos permitiu identificar o claro descumprimento da medida liminar deferida, tendo em vista que não estavam enquadradas no conceito de “excepcionalidade”. Isso demonstra a forte resistência institucional da polícia em cumprir um mandamento da maior Corte do Poder Judiciário do país e a ineficiência do Ministério Público do Rio de Janeiro em exercer o seu dever constitucional de controle externo da atividade policial.

O descumprimento da ADPF 635 revela também o descumprimento da condenação internacional do Brasil no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*, em que foi determinado que o

Estado do Rio de Janeiro estabelecesse metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial. Longe de ser um caso à parte, o quadro de violação de direitos humanos decorrente de intervenções policiais é sistemático e histórico.

Compreendemos, ainda, que a resistência da polícia em respeitar os limites constitucionais e legais deriva, em parte, do que Muniz e Cecchetto (2021) chamam de processo de autonomização do poder de polícia. Esse processo cria verdadeiros “feudos policiais” extremamente autônomos exercendo e buscando mais poder, de modo que há pouca ou nenhuma vontade de se submeter aos contornos do Estado Democrático de Direito, o que facilita a corrupção policial.

Por fim, a pouca transparência e controle democrático sobre as ações nas favelas também contribui para a continuidade desse “poder de polícia autônomo”. Conforme enfatizado ao longo deste trabalho, sem o conhecimento sobre os motivos, circunstâncias e consequências das operações, sem o controle efetivo da atividade policial, é impossível garantir que os direitos fundamentais da população mais marginalizada sejam respeitados.

A elaboração de um plano de redução de letalidade policial pelo estado do Rio de Janeiro, tal como pedido na ADPF 635, pode ser um passo em direção ao avanço na concretização de direitos humanos para as comunidades e favelas que vivem uma realidade tão longe do que está positivado no texto constitucional.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Buba. **26 de Julho: os 26 Anos da Chacina de Acari**. Agência de Notícias das Favelas, 26 jul. 2016. Disponível em < <https://www.anf.org.br/26-de-julho-os-26-anos-da-chacina-de-acari/>> Acesso em 18 ago. 2022.

ALBERNAZ, Elizabete R.; CARUSO, Haydée; PATRÍCIO, Luciane. **Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do grupamento de policiamento em áreas especiais**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.21, n.2, 2007 apud GOMES, Eduardo Rodrigues; BURLAMAQUI, Patricia de Oliveira. **A Trajetória da Política de Pacificação do Rio de Janeiro desde a Redemocratização: Diferentes Iniciativas Governamentais até a Instituição das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)**. Revista BRASILIANA– Journal for Brazilian Studies. Vol. 4, n.2 (2016). ISSN 2245-4373.

ALBUQUERQUE, Ana Luiza; MOREIRA, Mariana; CAMAZANO, Priscila. **Moradores do Alemão se trancam e perdem trabalho com medo de operação policial**. Folha de São Paulo, 22 jul. de 2022. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/07/policias-militar-e-civil-fazem-operacao-no-complexo-do-alemao-no-rio.shtml>>. Acesso em 18 out. 2022.

ALVARENGA, Camila. **Nossa segurança pública é uma gambiarra de instituições, diz Jacqueline Muniz**. Opera Mundi. 9 jun. 2021. Disponível em <[Opera Mundi: Nossa segurança pública é uma gambiarra de instituições, diz Jacqueline Muniz \(uol.com.br\)](https://www.operamundi.com.br/seguranca-publica-e-uma-gambiarra-de-instituicoes-diz-jacqueline-muniz)> Acesso em 01 jun. 2022.

ANDRADE, Hanrikson de. **Militares fingem que patrulham e exigem descrição de traficantes na Maré**. Uol Notícias, 26 out. 2014. Disponível em <<https://www.uol.com.br/eleicoes/2014/noticias/2014/10/26/militares-fingem-que-patrulham-e-exigem-discricao-de-trafficantes-na-mare.htm>> Acesso em 15 ago. 2022.

ANDRADE, Matheus. **Onze anos após tentativa de pacificação do Alemão, saldo com a comunidade ficou no negativo**. Voz das Comunidades, 27 nov. 2021. Disponível em <<https://www.vozdascomunidades.com.br/casos-de-policia/onze-anos-apos-tentativa-de-pacificacao-do-alemao-saldo-com-a-comunidade-ficou-no-negativo/>> . Acesso em 14 ago. 2022.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CAPPELLARI, Mariana Py Muniz. **Cidadania, violência policial e o papel do Ministério Público no controle externo da atividade policial**. In: Brasil. Ministério Público Federal. Coletânea de artigos : Violência de Estado : controle externo da atividade policial, sociedade e sistema de justiça. 7ª Câmara de Coordenação e Revisão. – Brasília : MPF, 2020. 340 p. Disponível em:

<<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr7/atos-e-publicacoes/coletanea-de-artigos>>. Acesso em 05 abril 2022.

BARBON, Julia. **Casa onde menino de 14 anos foi morto tem cerca de 70 marcas de tiro.** Folha de São Paulo, Rio de Janeiro, 20 maio 2020. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/05/casa-onde-menino-de-14-anos-foi-morto-tem-cerca-de-70-marcas-de-tiro.shtml>> Acesso em 19 set. 2022.

_____. **Dez anos depois, ideia de que Alemão foi ocupado sem tiros ignora mortos.** Disponível em <[Dez anos depois, ideia de que Alemão foi ocupado sem tiros ignora mortos - 28/11/2020 - Cotidiano - Folha \(uol.com.br\)](https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/11/28/11/2020-Cotidiano-Folha(uol.com.br))> Acesso em 14 ago. 2022.

BARREIRA, Gabriel; BRASIL, Filipe. **Operação no Jacarezinho é a mais letal da história do RJ.** 6 maio 2021. Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/05/06/operacao-no-jacarezinho-rio-tem-numero-recorde-de-mortes.ghtml>> Acesso em: 3 set. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência** – 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. **Políticas públicas de segurança e a questão policial.** São Paulo em Perspectiva [online]. 1999, v. 13, n. 4, pp. 13-27. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-88391999000400003>>. Epub 03 Dez 2004. ISSN 1806-9452. <https://doi.org/10.1590/S0102-88391999000400003>. Acesso em 18 ago. 2022.

BELLI, Benoni. **Violência Policial e Segurança Pública: democracia e continuidade autoritária no Brasil contemporâneo.** Revista Impulso, Piracicaba, 15(37): 17-34, 2004.

BETIM, Felipe. **A história das operações e planos de segurança no Rio: três décadas de fracassos.** El País: Rio de Janeiro, 21 fev. 2018. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/19/politica/1519058632_353673.html> Acesso em 18 ago. 2022.

BIANCHI, Paula. **Ocupação do Exército na Maré teve mortes e militares encurralados; relembre.** Uol Notícias, 23 mar. 2015. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/03/20/ocupacao-do-exercito-na-mare-teve-cabo-morto-e-tiroteios-relembre.htm>> Acesso em 18 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 dez. 2021.

_____. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.** Brasília, DF: Presidente da República, 1934.

_____. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.** Brasília, DF: Presidente da República, 1946.

_____. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidente da República, 1946.

_____. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 nov. 1992. Seção 1, p. 15562.

_____. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 jul. 1992. Seção 1, p. 8716.

_____. **Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018**. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 fev. 2018. Seção 1 - Edição Extra - A, p. 1.

_____. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 06 dez. 1999. Seção 1, p. 2.

_____. **Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017**. Altera o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 out. 2017. Seção 1, Página 1.

_____. Ministério da Justiça. **Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010**. Estabelece Diretrizes sobre o Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 jan. 2011, Seção 1, p. 27-28.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635**. Brasília, 19 de nov. de 2019.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000, 400 p.

CANO, Ignacio. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER, 1997 apud CARVALHO, Monique Batista. **A prática do extermínio como dispositivo de segurança no Rio de Janeiro**. Cadernos do Centro de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. [SYN]THESIS: Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 26-36, jan./jun. 2019.

CARVALHO, Monique Batista. **A prática do extermínio como dispositivo de segurança no Rio de Janeiro**. Cadernos do Centro de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. [SYN]THESIS: Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 26-36, jan./jun. 2019.

CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos: **Caso Favela Nova Brasília v. Brasil**. Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. 5 fev. 2018. Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_345_por.pdf > Acesso em 30 de setembro de 2021.

CLARK, Timothy. **Structural Predictors of Brazilian Police Violence**. *Deviant Behavior*, 29:2, 2008, p. 85-110. DOI: 10.1080/01639620701457790.

CNN Brasil. **Ocupação do Complexo do Alemão completa 10 anos**. CNN Prime Time. Youtube, 27 nov. 2020. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=GdmoK2hhaqQ>>. Acesso em 14 ago. 2022.

CUBAS, Viviane; NATAL, Ariadne; CASTELO BRANCO, Frederico. **Violência policial: abordagens da literatura**. In: KUCINSKI, Bernardo [et al.]. *Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação*. 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2015. p. 103-109

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

DATA_LAB. **Maré - um laboratório para o Rio: A ocupação militar na Maré (2014) e a intervenção federal (2018)**. Rio de Janeiro, 27 maio 2018. Disponível em <<https://datalabe.org/mare-um-laboratorio-para-o-rio/>> Acesso em 19 ago. 2022.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Circuito de Favelas por Direitos: Relatório Parcial**. Rio de Janeiro, dez. 2018. 50 p. Disponível em <https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/Circuito_Favelas_por_Direitos_relatorio_parcial.pdf> Acesso em 19 ago. 2022.

DOLZAN, Marcio. **Moradores do Complexo do Salgueiro retiram 8 corpos de mangue após operação policial**. *O Estado de S. Paulo*, 22 nov. 2021. Disponível em <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,moradores-recolhem-pelo-menos-sete-corpos-em-manguezal-no-complexo-do-salgueiro,70003905263>> Acesso em 18 out. 2022.

FILHO, Orlando Zaccone D'Elia. **Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro**. 2013. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública 2017**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017. Disponível em <[ANUARIO_11_2017.pdf \(forumseguranca.org.br\)](https://forumseguranca.org.br/ANUARIO_11_2017.pdf)> Acesso em 18 ago. 2022.

GARLAND, David. **As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico**. *Revista de sociologia e política*, Curitiba, 13, p. 59-80, nov. 1999. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/gDHjvtQy9VR7Ft6vZRF9gZt/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em 02 maio 2022.

GASPARINI, Letícia. **Jovem morre após ser vítima de bala perdida em operação policial na comunidade Para-Pedro, em Irajá**. *Extra*, 11 out. 2019. Disponível em <<https://extra.globo.com/casos-de-policia/jovem-morre-apos-ser-vitima-de-bala-perdida-em-operacao-policial-na-comunidade-para-pedro-em-iraja-24010563.html>> Acesso em 22 ago. 2022.

GELANI, Felipe. **'No Rio se governa com o crime, e não contra o crime', diz especialista em segurança pública**. Caldeirão Político, 22 jul. 2017. Disponível em <<https://www.caldeiraopolitico.com.br/noticia/41670/no-rio-se-governa-com-o-crime-e-nao-contra-o-crime-diz-especialista-em-seguranca-publica>> Acesso em 20 ago. 2022.

GLOBO NEWS. **Menina de 8 anos morre baleada no Complexo do Alemão**. G1, 21 set. 2019. Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/21/menina-de-8-anos-morre-baleada-no-complexo-do-alemao.ghtml>> Acesso em 22 ago. 2022.

GOMES, Eduardo Rodrigues; BURLAMAQUI, Patricia de Oliveira. **A Trajetória da Política de Pacificação do Rio de Janeiro desde a Redemocratização: Diferentes Iniciativas Governamentais até a Instituição das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)**. Revista BRASILIANA– Journal for Brazilian Studies. Vol. 4, n.2 (2016). ISSN 2245-4373.

GRUPO DE ESTUDOS DOS NOVOS ILEGALISMOS (GENI-UFF). **Operações policiais e violência letal no Rio de Janeiro: Os impactos da ADPF 635 na defesa da vida**. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2021. 21 p. Relatório de pesquisa. Disponível em <[Relatorio audiencia balanço final 22_03_2021 \(uff.br\)](#)> Acesso em 22 nov. 2021

_____. **11 Meses de restrição às operações policiais no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2021, 15 p. Relatório Síntese. Disponível em <https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2021_Um-ano-de-ADPF-das-favelas_GENI.pdf>. Acesso em 19 set. 2022.

_____. **Chacinas Policiais**. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2022. 25 p. Relatório de pesquisa. Disponível em <https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2022_Relatorio_Chacinas-Policiais_Geni_ALT2.pdf> Acesso em 22 ago. 2022.

GUERRA, Maria Pia; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. **O regime constitucional da segurança pública: dos silêncios da Constituinte às deliberações do Supremo Tribunal Federal**. Revista de informação legislativa, v. 55, n. 219, p. 155-181, jul./set. 2018. Disponível em <[O regime constitucional da segurança pública : dos silêncios da Constituinte às deliberações do Supremo Tribunal Federal \(senado.leg.br\)](#)>. Acesso em 02 jun 2022.

HERINGER, Carolina et al. **Witzel muda sistema de metas que estimulava redução de mortes em confronto com a polícia**. O Globo, 24 set. 2019. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/rio/witzel-muda-sistema-de-metas-que-estimulava-reducao-de-mortes-em-confronto-com-policia-23969632>> Acesso em 21 ago 2022.

HIRATA, Daniel Veloso. **Acumulação social da violência no Brasil**. Entrevista concedida ao Instituto Humanitas da Unisinos. 29 jul. 2021. Disponível em <<https://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/611522-preservacao-das-instituicoes-depender-do-controle-democratico-das-policias-entrevista-especial-com-daniel-hirata>> Acesso em 05 jan. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Dados sobre crime por áreas da segurança pública: base de dados**. Disponível em: <<http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/>>. Acesso em: 19 ago. 2021.

JUSTIÇA GLOBAL. **Relatório RIO: violência policial e insegurança pública**. Organização: Diogo Azevedo Lyra [et al.]; tradução: Lincoln Ellis [et al.] — Rio de Janeiro: Justiça Global, 2004. 74 p. Disponível em <<http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2012/02/Relatorio-Rio-----Violencia-policial-e-Inseguran-a-p-blica-2004.pdf>> Acesso em 19 ago. 2022.

_____. **Manifesto pela apuração das violações de direitos humanos cometidas na operação Complexo do Alemão**. Violência Institucional e Segurança Pública Notícias, 19 jul. 2007. Disponível em <http://www.global.org.br/blog/manifesto-pela-apuracao-das-violacoes-de-direitos-humanos-cometidas-na-operacao-complexo-do-alemao/>. Acesso em 20 ago. 2022.

KARAM, Maria Lucia. **Violência, militarização e ‘guerra às drogas’**. In: KUCINSKI, Bernardo [et al.]. *Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação*. 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2015. p. 33-38

LOCHE, Adriana. **A letalidade da ação policial: Parâmetros para análise**. Revista TOMO, (17), 39-56, 2010. <https://doi.org/10.21669/tomo.v0i17.507>

MALAGUTI BATISTA, Vera. **Estado de polícia**. In: KUCINSKI, Bernardo [et al.]. *Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação*. 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2015. p. 51-54

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. Rio de Janeiro: Revista do PPGAV/EBAUFRJ, nº 32, dezembro de 2016. Tradução: Renata Santini. fls. 123-151.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MENDONÇA, Jeniffer. **O massacre que interrompeu a quarentena no Complexo do Alemão**. Ponte, 17 maio 2020. Disponível em <<https://ponte.org/o-massacre-que-interrompeu-a-quarentena-no-complexo-do-alemao/>> Acesso em 19 set. 2022.

MESQUITA NETO, Paulo. **Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle**. In: CIDADANIA, justiça e violência/ Organizadores Dulce Pandolfi...[et al]. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. p.130-148

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. **Militarização e direitos humanos: gramáticas em disputa nas políticas de segurança pública no Rio de Janeiro/Brasil**. Fórum Sociológico, v. 25, 2014. Disponível em <<http://journals.openedition.org/sociologico/886>> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/sociologico.886>. Acesso em 18 ago. 2022.

MORAES, Alexandre de. **Jurisdição Constitucional e Tribunais Constitucionais**. São Paulo: Atlas, 2000.

MUNIZ, Jacqueline Oliveira de. **Despolitização da Segurança pública e seus perigos simbólicos**. In: X Reunião Antropológica do Mercosul, 2013, Universidade Nacional de Córdoba, Córdoba. (Apresentação de Trabalho/Comunicação).

_____. **Mandato e ação policiais para ADPF 635 das Favelas**. 2020. (Desenvolvimento de material didático ou instrucional - Nota Técnica).

_____. **O controle das ações policiais em democracias** [Webinar]. Foro Inteligência; BRICS Policy Center, 2021. Disponível em <[A insegurança pública é um projeto político? - YouTube](#)>. Acesso em 30 jun. 2022.

_____. **Entrevista: ‘Quando a polícia atira, atira atrás dela o governador’, diz ex-secretária de segurança do RJ**. The Intercept Brasil, 17 fev. 2022. Entrevista concedida à Carol Castro. Disponível em <<https://theintercept.com/2022/02/17/jaqcqueline-muniz-governador-atira-atras-da-policia/>> Acesso em 22 ago. 2022.

_____. **Sobre a excepcionalidade das operações policiais e banalização da exceção**. Fala integral, sob o formato de texto, apresentada na Audiência Pública da ADPF 635, 19 de abril 2021, período matutino. In: Boletim Revista do Instituto Baiano de Direito Processual Penal, ano 4, Nº 14, abril de 2021, ISSN 2675-3189.

_____; CECCHETTO, Fatima. **Ingovernabilidade Policial: pandemia das operações policiais e o pandemônio de sua rotinização**. In: AUGUSTO, Cristiane Brandão (orgs.). Novas direitas e genocídio no Brasil: pandemias e pandemônio - vol. II. 2. ed - São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021.

_____; PATRICIO, Luciane. **A Segurança Pública da Constituição: Direitos sob tutela de Espadas em Desgoverno**. In: 1988/2018 30 anos da Constituição Federal do Brasil. (orgs.) Belizário dos Santos Jr e Rafael Valim, Editora Imprensa Oficial de São Paulo, 2018, pp.80-85, 376 páginas, ISBN:9788540101647.

_____; PROENÇA JUNIOR, Domício. **Da Accountability Seletiva à Plena Responsabilidade Policial**. In: CARUSO, Haydee; MUNIZ, Jacqueline; CARBALLO BLANCO, Antonio Carlos. (Org.). *Polícia, Estado e Sociedade: Saberes e Práticas Latino-americanos*. 1 ed. Rio de Janeiro: Publit Seleções Editoriais, 2007, v. 1, p. 21-73.

NASCIMENTO, Tatiana. **Menino de 12 anos morto durante operação da PM no Chapadão é enterrado**. G1 Notícias, 09 set. 2019. Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/09/menino-de-12-anos-morto-durante-operacao-da-pm-no-chapadao-e-enterrado.ghtml>> Acesso em 22 ago. 2022.

NUNES, Samira Bueno. **Bandido bom é bandido morto: A opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista**. 2014. Tese (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. **Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016)**. Nueva York y Ginebra, 2017. Disponível em

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MinnesotaProtocol_SP.pdf> . Acesso em 20 out. 2022

OLIVEIRA, Carol. **Especialistas analisam o que está por trás da violência policial**. Rede Brasil Atual. 12 out. 2020. Disponível em <[Especialistas analisam o que está por trás da violência policial \(redebrasilatual.com.br\)](https://redebrasilatual.com.br)> Acesso em 01 jun. 2022.

OLIVEIRA JUNIOR, Emmanuel Silva Nunes. **Letalidade da ação policial e teoria interacional: análise integrada do sistema paulista de segurança**. 2008. Tese (Doutorado) - Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em <https://nupps.usp.br/images/artigos_temp/emmanuel1.pdf> Acesso em 13 jun. 2022.

_____. **Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais no Estado de São Paulo**. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 28-47, fev/mar 2012. Disponível em <<https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/108>> Acesso em 16 jun. 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**. Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes. Havana, Cuba, de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990. Disponível em < [principiosbasicos-armasfogo.pdf \(ministeriopublico.pt\)](#)> Acesso em 4 out. 2021.

_____. **Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução nº 34/169, de 17 de dezembro de 1979. Disponível em < https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/cao_direitos_humanos/direitos_humanos/trabalho_e_emprego/codConduta.htm > Acesso em 4 out. 2021.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Autoritarismo e transição**. Revista USP, (9):45-56, 1991.

_____; IZUMINO, Eduardo Antonio; FERNANDES, Maria Cristina Jakimiak (1991). **Violência fatal: conflitos policiais em São Paulo (81-89)**. *Revista USP*, (9), 95-112. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i9p95-112>

PRADO, Pedro; OLLIVEIRA, Cecília. **A guerra prometida no Rio já começou: era uma casa como a sua, virou o cenário de um massacre**. The Intercept Brasil, 08 fev. 2019. Disponível em <<https://theintercept.com/2019/02/08/rio-massacre-bope-chacina-13-pessoas/>> Acesso em 22 ago. 2022.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; MUNIZ, Jacqueline e PONCIONI, Paula. **Da Governança de Polícia à Governança Policial: controlar para saber, saber para governar**. In: Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 3, Edição 5, ago/set 2009; pp: 14-50. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

RAMOS, Elival da Silva. **A inconstitucionalidade das leis**. São Paulo: Saraiva, 1994.

RAMOS, Miguel. **Nota técnica - intervenção federal no Rio de Janeiro: reflexões**. Revista brasileira de segurança pública. São Paulo, ago/set. 2021, v. 15, n. 2, p. 262-275.

RAMOS, Silvia (coord.). **Intervenção federal: um modelo para não copiar**. Rio de Janeiro: CESeC, fevereiro de 2019. Disponível em <<https://cesecseguranca.com.br/textodownload/intervencao-federal-um-modelo-para-nao-copiar/>> Acesso em 20 ago. 2022.

_____. **A cor da violência policial: a bala não erra o alvo**. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Rede de Observatórios da Segurança/CESeC, dezembro de 2020. Disponível em <https://cesecseguranca.com.br/wp-content/uploads/2020/12/Relatorio_Rede_Cor_da_violencia_09_12_20.pdf> Acesso em: 5 set. 2021.

_____. **A vida resiste: além dos dados da violência**. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Rede de Observatórios da Segurança/CESeC, julho de 2021. Disponível em < REDE-DE-OBS_2_A-VIDA-RESISTE-_ALEM-DOS-DADOS-DA-VIOLENCIA.pdf (cesecseguranca.com.br)> Acesso em: 11 out. 2021

REDE DE OBSERVATÓRIOS DE SEGURANÇA. **Operações policiais no Rio: mais frequentes, mais letais, mais assustadoras**. Observatório da Segurança RJ, 09 jul. 2019. Disponível em <http://observatorioseguranca.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2019/07/Novo-padrao-operacoes-policiais_FINAL_08_07_19.docx.pdf> Acesso em 20 ago. 2022.

REDE FLUMINENSE DE PESQUISAS SOBRE VIOLÊNCIA, SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS. **O conceito de excepcionalidade em operações policiais no Rio de Janeiro: nota técnica**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em <Nota-Técnica-excepcionalidade_REDE-FLUMINENSE-DE-PESQUISADORES.pdf (conectas.org)> Acesso em: 15 set. 2021.

REGUEIRA, Chico. **Moradores da Favela de Acari afirmam que jovem foi torturado e morto durante operação policial**. G1 Globo, 19 maio de 2020. Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/05/19/moradores-da-favela-de-acari-afirmam-que-jovem-foi-torturado-e-morto-durante-operacao-policial.ghtml>> Acesso em 19 set. 2022.

RIO DE JANEIRO. **Decreto n.º 20.557, de 26 de setembro de 1994. Dispõe sobre utilização de helicópteros em operações de segurança pública e dá outras providências**. Publicado em 27 set. 1994. Disponível em <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/89767/decreto-20557-94>> Acesso em 01 nov. 2022.

_____. **Decreto n.º 27.795, de 23 de janeiro de 2001. Acresce e altera dispositivos do Decreto n.º 20.557, de 26 de setembro de 1994, e dá outras providências**. Publicado em 24 jan. 2001. Disponível em <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/226546/decreto-27795-01>> Acesso em 01 nov. 2022.

_____. **Decreto Estadual n.º 42.787 de 06 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro - Poder Executivo, 7 jan. 2011, p. 2.

_____. **Decreto Estadual n.º 45692 de 17 de junho de 2016.** Decreta estado de calamidade pública, no âmbito da administração financeira do estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro - Poder Executivo, 20 jun. 2016, p. 1.

_____. **Decreto n.º 46.775, de 23 de setembro de 2019.** Altera o Decreto n.º 41.931, de 25 de junho de 2009, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro: parte I – Poder Executivo, Rio de Janeiro – RJ, ano XLV, n. 181, p. 1-30, 24 set. 2019.

_____. Secretaria Estadual de Segurança. **Instrução Normativa SESEG n.º 03, de 02 de outubro de 2018.** Estabelece diretrizes com vistas ao aprimoramento dos atos normativos das polícias civil e militar, referentes aos protocolos operacionais e procedimentos adotados para operações em áreas sensíveis. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro: parte I – Poder Executivo, Rio de Janeiro – RJ, ano XLIV, N. 184, p. 9, 04 de out. 2018.

_____. Secretaria de Estado de Polícia Civil. **Resolução SEPOL n.º 085 11 de dezembro de 2019.** Altera a resolução SEPOL n.º 63, de 06 de agosto de 2019, que aprova o manual operacional das aeronaves pertencentes à secretaria de estado de polícia civil, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro – parte I - Poder Executivo, Rio de Janeiro - RJ, ano XLV, N.º 236, p. 19, 13 de dez. 2019.

SARMENTO, Daniel. **Apontamentos sobre a Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental** In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (orgs.). Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei n.º 9.882/99. 1ª edição. 2001

_____. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia.** Belo Horizonte: Fórum, 2016. 376 p. ISBN 978-85-450-0130-0.

SILVA, Eliana Sousa. **A ocupação da Maré pelo Exército brasileiro: percepção de moradores sobre a ocupação das Forças Armadas na Maré** — Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2017. 120 p.: il. ; 24 cm. ISBN: 978-85-61382-07-0

SILVA, Jorge da. **Mapa de risco do Rio de Janeiro e insegurança subjetiva. In: Estado e sociedade: refletindo a transição: políticas de segurança pública.** FESP – RJ/ISAPE, Cadernos de Estudos – Junho, 1998 apud SOARES; Luiz Eduardo; SENTO-SÉ, João Trajano. **Dilemas de um aprendizado difícil: Estado e Segurança Pública no Rio de Janeiro.** In : MUSUMECCI, Leonarda (coord.). Segurança pública no Rio de Janeiro: Políticas, instituições e inovações. Relatório final do projeto "Reforma do Estado e proteção social: Os setores de saúde e segurança no Rio de Janeiro", subprojeto Segurança pública. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, janeiro de 2000.

SOARES, Luiz Eduardo. **Por que tem sido tão difícil mudar as polícias?.** In: KUCINSKI, Bernardo [et al.]. Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação. 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2015. p. 27-32.

_____; SENTO-SÉ, João Trajano. **Dilemas de um aprendizado difícil: Estado e Segurança Pública no Rio de Janeiro.** In : MUSUMECCI, Leonarda (coord.). Segurança pública no Rio de Janeiro: Políticas, instituições e inovações. Relatório final do projeto "Reforma do Estado e proteção social: Os setores de saúde e segurança no Rio de Janeiro", subprojeto Segurança pública. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, janeiro de 2000. Disponível em <

<https://cesecseguranca.com.br/textodownload/seguranca-publica-no-rio-de-janeiro-relatorio-final-do-projeto-reforma-do-estado-e-protecao-social-os-setores-de-saude-e-seguranca-no-rio-de-janeiro-subprojeto-seguranca-publica/>> Acesso em 18 ago. 2022.

SOARES, Rafael. **Operação da PM em morros de Santa Teresa e Catumbi teve maior número de vítimas fatais em 12 anos**. O Globo, 09 fev. 2019. Disponível em <https://oglobo.globo.com/rio/operacao-da-pm-em-morros-de-santa-teresa-catumbi-teve-maior-numero-de-vitimas-fatais-em-12-anos-23440496?versao=amp&_twitter_impression=true> Acesso em 22 ago. 2022.

SPINIELI, André Luiz Pereira. **Necropolítica à brasileira e Estado de Exceção: letalidade policial na contramão dos direitos humanos**. In: BRASIL. Ministério Público Federal. Coletânea de artigos : Violência de Estado : controle externo da atividade policial, sociedade e sistema de justiça. 7ª Câmara de Coordenação e Revisão. – Brasília : MPF, 2020. 340 p. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr7/atos-e-publicacoes/coletanea-de-artigos>>. Acesso em 25 set. 2021.

STABILE, Arthur. **PM mata ambulante durante distribuição de cestas básicas em favela**. Ponte, 21 maio 2020. Disponível em <<https://ponte.org/pm-mata-ambulante-durante-distribuicao-de-cestas-basicas-em-favela/>> Acesso em 19 set. 2022.

TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius. (Org.). **Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental: análises à luz da Lei nº 9.882/99**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

TORRES, Livia. **Operação da Vila Cruzeiro deixa 23 mortos, diz Polícia Civil**. G1 Globo, 26 maio 2022. Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/05/26/mortos-na-operacao-da-vila-cruzeiro.ghtml>>. Acesso em 18 out. 2022.

TURNOWSKI, Allan. **Novo secretário de Polícia Civil quer tanques em favelas e 'rolo compressor' no caso Marielle**. O Globo. Rio de Janeiro, 27 set. 2020. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/rio/novo-secretario-de-policia-civil-quer-tanques-em-favelas-promete-avancar-no-caso-marielle-24663177>> Acesso em 9 set. 2021.

TV BRASIL. **Retrospectiva da ocupação do Complexo do Alemão**. Youtube, 27 dez. 2010. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=CKprHc4jHW8>>. Acesso em 14 ago. 2022.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A desigualdade e a subversão do Estado de Direito**. In: Revista Internacional de Direitos Humanos [online]. 2007, v. 4, n. 6, pp. 28-51. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1806-64452007000100003>>. Epub 10 Jan 2008. Acesso em: 1 out. 2021.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações** - São Paulo: Martin Claret, 2015.

WITZEL, Wilson. **Wilson Witzel: 'A polícia vai mirar na cabecinha e... fogo' Governador eleito do estado, ex-juiz federal reafirma plano de ter atiradores prontos para 'abater' quem esteja portando fuzil nas ruas do Rio**. O Estado de São Paulo, 01 nov. 2018. Entrevista concedida a Roberta Pennafort. Disponível em

<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo-diz-novo-governador-do-rio,70002578109>> Acesso em 19 ago. 2022.

WORDEN, Robert E. **The Causes of Police Brutality: Theory and Evidence on Police Use of Force.** In: WALKER, Samuel. *And Justice for All: Understanding and Controlling Police Abuse of Force.* Washington, D.C: Police Executive Research Forum, 1995, p. 31-60.