UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULADADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Ítalo Soares Silva Venâncio

LETALIDADE POLICIAL CONTRA A POPULAÇÃO NEGRA NO GOVERNO BOLSONARO: EXISTE RELAÇÃO?

Belo Horizonte

2021

ÍTALO SOARES SILVA VENÂNCIO

LETALIDADE POLICIAL CONTRA A POPULAÇÃO NEGRA NO GOVERNO BOLSONARO: EXISTE RELAÇÃO?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Colegiado de Coordenação Didática do Curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Ludmila Ribeiro

Belo Horizonte

2021

ÍTALO SOARES SILVA VENÂNCIO

LETALIDADE POLICIAL CONTRA A POPULAÇÃO NEGRA NO GOVERNO BOLSONARO: EXISTE RELAÇÃO?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Colegiado de Coordenação Didática do Curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

_____

Prof.ª Dr.ª Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro – Departamento de Sociologia/ UFMG (Orientadora)

_____

Prof.ª Amanda Mátar de Figueiredo – Fundação João Pinheiro (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 19 de março de 2021

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, a quem devo absolutamente tudo, por nunca pouparem esforços nem sacrifícios para me proporcionar o melhor em termos de educação. Por todo o amor e todo o apoio ao longo dessa jornada, criando o melhor dos ambientes para passar por ela da forma mais saudável possível. Amo vocês.

Aos meus amigos, por todas as risadas e pequenos alívios quando parecia que nada daria certo. Amo vocês.

Aos meus colegas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, responsáveis por expandir meus horizontes das mais diversas formas, me fazendo verdadeiramente gostar do que faço.

Ao professor José Angelo, quem me mostrou que esse trabalho era possível e que eu era capaz, até quando eu mesmo não acreditava.

À minha orientadora, Ludmila, pela genuína vontade de ajudar, prestando todo o apoio, com toda a paciência e disponibilidade ao longo de todo o processo. Não poderia ter escolhido alguém melhor para me orientar.

Ao universo e tudo que há de maior, por tudo.

RESUMO

O estudo tem por objetivo compreender em que medida o governo do presidente Jair Bolsonaro gera efeitos observáveis sobre o fenômeno da letalidade policial no país, especificamente contra a população negra. Para tanto, buscamos, em uma exploração teórica, entender e articular as variáveis que influenciam essa realidade, dentre as atribuições da instituição policial em um Estado Democrático de Direito, os mecanismos legais que a regulam, as heranças históricas que influenciam o cenário atual, e a forma como o racismo opera junto à instituição. Por fim, analisamos dados disponibilizados pelo Ministério da Saúde, pela Secretaria de Vigilância em Saúde e pela Coordenação-Geral de Informações de Análises Epidemiológicas, relativos a óbitos em função de intervenções legais e operações de guerra, ou seja, cometidos por agentes de segurança pública do Estado. A análise compreendeu estatísticas geradas ao longo da última década, entre os anos de 2010 e 2019 (dados mais recentes até o momento da realização do trabalho), e pormenorizadas conforme a faixa etária, o estado de residência, o sexo, e, nosso principal interesse, a raça das vítimas. Dessa forma, buscamos explorar, de forma comparativa, como se desenvolve a dinâmica da letalidade policial contra a população negra em um período anterior e posterior a eleição de Bolsonaro, entendendo assim quais efeitos podem ser atribuídos à sua gestão. Os resultados encontrados não mostraram aumento no número de óbitos de pessoas negras decorrentes de ação policial, o que pode estar ligado, entre outras explicações, às deficiências na produção de dados, tendo em vista que não houve implementação de medidas que explicassem essa realidade nos anos estudados.

Palavras-chave: letalidade policial; racismo; governo Bolsonaro.

ABSTRACT

The study aims at understanding the extension of the effects that the president's Jair Bolsonaro government causes over the police lethality's dynamic in the country, specifically against the black population. To this end, we pretend, in a theoretical exploration, to understand and articulate the variables that influences this reality, like the assignments of the police institution in a democratic State, the legal mechanisms that regulates it, the historical heritages that influences the current scenario, and how the racism operates inside the institution. To do that, we've analyzed the data made available by the Ministry of Health, by the Health Vigilance Secretariat and by the General Coordination of Information of Epidemiologic Analyses, related to deaths due to legal interventions and war operations, which means committed by public security agents. The analysis included statistics generated over the last decade, between the years of 2010 and 2019 (most recent data up to the moment of this study), and detailed according to the age group, the state of residence, the sex, and, our main interest, the race of the victims. In that way, we wanted to explore, in a comparative manner, how the dynamics of lethal police violence against the black population develops in a period before and after Bolsonaro's election, comprehending which effects can be attributed to his administration. The results found did not show an increase in the number of deaths of black people caused by police action, which may be linked, among other explanations, to deficiencies in data production, given that there were no measures implemented in the years studied to explain this reality.

Keywords: police lethality; racism; Bolsonaro's government.

RESUMEN

El estudio tiene como objetivo comprender en qué medida el gobierno del presidente Jair Bolsonaro genera efectos observables sobre el fenómeno de la letalidad policial en el país, especialmente contra la población afrodescendiente. Así pues, buscamos, en una exploración teórica, comprender y articular las variables que influencian esta realidad, dentro de las atribuciones de la institución policial en un Estado Democrático de derecho, los mecanismos legales que los regulan; además de las herencias históricas que influencian el escenario actual, y la forma como el racismo actúa junto a la institución. Por lo tanto, buscamos, en una exploración teórica, comprender y articular las variables que influyen en esta realidad, entre las atribuciones de la institución policial en un Estado Democrático de derecho, los mecanismos legales que regulan, las herencias históricas que influyen el escenario actual, y el modo como el racismo regí junto a la institución. Para tal fin, analizamos datos disponibilizados por el Ministerio de la salud, la secretaría de vigilancia en salud y la coordinación general de informaciones legales y operacionales de guerra, o sea, ejecutado por agentes de la seguridad pública del Estado. El análisis comprendió datos estadísticos generados a lo largo de la última década, entre los años de 2010 y 2019 (datos más recientes hasta lo momento de la realización de este trabajo), caracterizando de acuerdo al rango de edad, el departamento de vivienda, el sexo, y, nuestro mayor interés, la raza de las víctimas. Del mismo modo, buscamos explorar, de modo comparativo, cómo se desarrolla la dinámica de la letalidad policial contra la población afrodescendiente durante los períodos anterior y posterior a la elección de Bolsonaro; comprendiendo así qué efectos se pueden atribuir a su gestión. Los resultados muestran que no se ha presentado un aumento del número de muertes de personas afrodescendientes debido a la acción policial, lo que puede estar asociado, entre otras explicaciones, a las deficiencias en la producción de datos, teniendo en cuenta que no hubo implementación de medidas que explicase esta realidad en los años estudiados.

Palabras-clave: letalidad policial, racismo, gobierno Bolsonaro

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Total de óbitos em decorrência de intervenções legais e operações de guerra no país (2010-2019)**.....56**

Gráfico 2 - Óbitos em decorrência de intervenções de Policiais Civis e Militares em serviço e fora de serviço (2012-2019)**.....59**

Gráfico 3 - Óbitos em decorrência de intervenções legais e operações de guerra por faixa etária (2010-2019) **.....60**

Gráfico 4 - Óbitos em decorrência de intervenções legais e operações de guerra por Região (2010-2019) **.....62**

Gráfico 5 – Óbitos em decorrência de intervenções legais e operações de guerra por sexo (2010-2019)**.....66**

Gráfico 6 - Óbitos em decorrência de intervenções legais e operações de guerra por cor/raça (2010-2019)**.....67**

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Óbitos em decorrência de intervenções legais e operações de guerra por Região/Unidade da Federação (2010-2019) **62**

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **12**

Hipóteses e Objetivos **14**

Organização do Texto **16**

1. A POLÍCIA EM UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO **18**

1.1 O monopólio do uso legítimo da força **18**

1.2 Uma abordagem histórica **20**

1.3 Sobre o contexto brasileiro **22**

1.4 Mecanismos que regulam o emprego legal da força no Brasil **25**

2. POLÍCIA QUE MATA **29**

2.1 Letalidade policial: quando se torna um problema a ser enfrentado 29

2.2 A violência como um ciclo **32**

2.2.1 O corporativismo 36

2.3 Ministério Público e fraqueza do controle externo **37**

3. COMO RAÇA E RACISMO SE CORRELACIONAM COM A LETALIDADE POLICIAL? **41**

3.1 Raça **42**

3.2 Evolução da discussão racial no Brasil **44**

3.3 Racismo **47**

3.3.1. Racismo individual 48

3.3.2. Racismo institucional 49

3.3.3. Racismo estrutural 50

3.3 Racismo junto à instituição policial **52**

4. IMPACTOS DO GOVERNO BOLSONARO SOBRE A DINÂMICA DA LETALIDADE POLICIAL: ANÁLISE DE DADOS **54**

4.1 Por faixa etária **60**

4.2 Por Região/Unidade da Federação 61

4.3 Por sexo 65

4.4 Por cor/raça 67

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 70

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 72

INTRODUÇÃO

A violência policial é um tema que há muito se configura entre as principais problemáticas dentro do campo da segurança pública, e os últimos anos não são exceção a isso. Essa temática tem estado cada vez mais em evidência devido aos recorrentes casos de vidas negras interrompidas em função de ação policial. A exemplo disso, no Brasil só no ano de 2020 já foram noticiados inúmeros casos, tais como o de João Pedro, garoto negro de 14 anos executado em casa em uma operação policial na favela do Salgueiro, no Rio de Janeiro. Caso que culminou em manifestações em diversos estados do país, pedindo a responsabilização dos autores e enrijecimento das leis que regulam a ação policial[1].

Nos Estados Unidos, a questão da letalidade policial contra a população negra também voltou a estar em pauta com o assassinato de George Floyd, homem negro rendido e asfixiado até a morte pela polícia de Minneapolis. Este evento tomou proporções mundiais com a onda de protestos do movimento *Black Lives Matter* (vidas negras importam), que denunciava o racismo presente no sistema de justiça criminal estadunidense. Confirmando essa realidade, o Estado mostrou pouca rigidez na responsabilização de policiais que atentam contra a vida de pessoas negras, concedendo, após alguns meses, liberdade ao autor sob pagamento de fiança[2].

Casos como esses evidenciam a forma como a letalidade policial e o racismo são problemáticas que se manifestam quase sempre acompanhadas uma da outra. E é praticamente consenso na literatura sobre o tema o fato de que o existe um perfil específico de pessoas vitimadas pela polícia, sendo que a maior parte dos estudos mostram que os civis mortos em ações policiais são majoritariamente homens, jovens, pardos ou negros e moradores de periferias (BUENO, 2015; FERREIRA, 2019; GODOI, 2020; MUSUMECI, 2020; ZILLI, 2018). É perceptível também que o racismo vai além apenas da ação dos agentes, mas está enraizado na ação do Estado e nas instituições como um todo. Tal fenômeno se expressa na forma como se legitima a conduta inadequada dos agentes para com a população negra através da impunidade

---

[1] Disponível em: https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/05/31/rio-tem-manifestacao-contra-violencia-policial-apos-morte-de-joao-pedro.htm (acesso em 08 de janeiro de 2021).

[2] Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/10/07/policial-acusado-da-morte-de-george-floyd-e-libertado-apos-pagar-fianca-de-us-1-milhao.ghtml (acesso em 15 de janeiro de 2021).

que impera na maior parte dos casos. Segundo Mattos (2017), 99,2% dos casos de letalidade policial no Brasil são arquivados, o que significa que não resultam em qualquer tipo de responsabilização dos agentes que mataram em serviço.

Esses dados chamam atenção para ampla racialização das relações sociais no Brasil e para o racismo presente nas nossas instituições, o que faz com que a polícia enxergue no cidadão negro de baixa renda um “perfil suspeito” cuja vida pode ser aniquilada sem maiores consequências (SINHORETTO *et al,* 2020). Tal dinâmica gera assim o que a autora descreve como policiamento preventivo, quando os agentes identificam o perfil de potenciais criminosos sob premissas racistas e elitistas e agem muitas vezes antes que haja motivação para tal. Mais do que isso: a ação se dá de forma extremamente truculenta e desproporcional à necessidade, tomando o uso da arma de fogo como primeira medida, em desacordo com o que estabelecem as normativas brasileiras que regulam o uso da força por agentes policiais, que restringem o uso apenas em casos de extrema necessidade quando a vida do policial e de terceiros corre perigo, não de forma discricionária contra cidadãos desarmados (ZILLI et al, 2020). Realidades como essa evidenciam a forma como a vida negra é tida como descartável e o atentado contra ela se torna naturalizado pelos profissionais de segurança pública do Estado.

O problema maior parece ser que a letalidade policial não apenas é fracamente punida, mas pelo contrário, é estimulada. Seja pelo corpo interno da própria polícia, pelos mecanismos do Estado que permitem que o agente cometa infrações do tipo sem a preocupação de ser responsabilizado, pela mídia que vê na máxima “bandido bom é bandido morto” uma fonte fácil e rápida de audiência[3], e por fim, talvez como consequência de todos os anteriores, pela sociedade como um todo que acaba por internalizar a política de guerra e homicídio como a melhor solução.

Porém, ainda que sejam indiscutíveis a significância e a centralidade da raça como uma variável quando se fala em violência e letalidade policial, são escassos trabalhos acadêmicos que tratam do assunto especificamente sob a ótica do racismo e suas influências na ação de agentes de segurança pública do Estado. Ainda que as produções que refletem sobre a política de segurança pública sejam várias, e que na

[3] A exemplo disso os jornais que ocupam grande parte da programação da maioria das emissoras vendendo a guerra e a chacina

maioria delas o fator raça seja persistente nas análises, nunca deixando de figurar dentre as variáveis centrais, poucos são os trabalhos que adotam raça e racismo como ponto central de análise. Nesse sentido, no presente trabalho buscaremos explorar essa realidade, com os objetivos apresentados a seguir.

Hipóteses e Objetivos

Como comentamos anteriormente, a literatura que disserta sobre políticas de segurança pública ainda carece de análises que se balizem especificamente pelo fator raça. Assim, o objetivo do presente trabalho envolve explorar dados oficiais sobre esse tema, estudando a forma como raça e racismo se relacionam com a violência e letalidade policial, e quais são os traços dessa relação.

Ademais, o trabalho será desenvolvido sob um período de tempo específico, anterior e posterior a posse do atual presidente Bolsonaro, com dados que abrangem o período do ano de 2010 até 2019 (dados mais recentes até o momento em que este estudo foi desenvolvido). O motivo disso nos leva as hipóteses aqui desenvolvidas.

Entendemos que experiências de governos altamente militarizados, como o de Bolsonaro, podem contribuir com o aumento dos indicadores de letalidade policial. Grande parte da literatura sobre o tema entende que muitas das medidas autoritárias e violentas dos agentes de segurança pública do Estado são herança das ditaduras que enfrentamos (BUENO, 2018; FERREIRA, 2019; NAIDIN, 2020). Essa realidade se dá no sentido em que em um contexto autoritário, é dada à polícia liberdade para matar os considerados inimigos do regime e do Estado. Em uma “versão contemporânea” disso, a polícia passa a ver no cidadão negro de baixa renda morador da favela um inimigo potencial do Estado e das instituições, de forma que esse perfil se torna alvo prioritário.

Silvia Naidin (2020), também comenta sobre as influências de governos ditatoriais sobre o uso indevido e ilegal das capacidades repressivas do Estado, enxergando na ditadura militar as origens dessa realidade que persistiu mesmo após a transição para o regime democrático, gerando reflexos até os dias de hoje. Bueno (2018) discorre também sobre a forma como as políticas de policiamento que temos hoje terem sido desenhadas num período histórico no qual a ação da polícia se dava

primariamente em função da defesa dos interesses do Estado, mesmo que em detrimento dos direitos e interesses da população.

Bolsonaro sendo, além de entusiasta do velho regime – cultuando a sua forma de operação e suas características – enfatiza também tal dimensão ao destacar que as mortes dos policiais deveriam ser sempre consideradas em legítima defesa e, por isso, estariam abarcadas pelo excludente de ilicitude, que estava previsto no pacote anticrime encaminhado ao congresso no ano passado.

Ainda, com o presidente tendo sido eleito tendo como base um discurso amplamente punitivista e imperado pela máxima “bandido bom é bandido morto”, além de grande parte dos cargos serem ocupados por militares e policiais que possuem orientações afins no que toca a políticas de segurança pública, é esperado que a ação violenta e letal da polícia seja não só fracamente punida, mas estimulada.

Logo, mais do que apenas matar os “bandidos” – o que também acontece em contextos de menor autoritarismo como o anterior à posse de Bolsonaro em razão do legado da ditadura no âmbito das polícias militares – o que muda com o novo presidente é a legitimidade que tais condutas passam a ter. Com isso, a letalidade policial passa a ser estimulada, sob a percepção de que além de ser desejada (pela polícia, mídia e parte da população) não resultará em qualquer tipo de punição, porque está cumprindo uma demanda do próprio governo. Assim, é de se esperar que hajam reflexos nos indicadores que tratam da letalidade policial (novamente, explorados aqui com enfoque no fator raça).

Os objetivos do trabalho se traduzem então em dois pontos centrais, são eles: (i) entender a relação entre o racismo estrutural e a letalidade policial ao longo da última década, (ii) explorar a hipótese de que a letalidade policial contra a população negra teria apresentado crescimento desde o início do governo Bolsonaro. Como a série de dados cobre apenas o primeiro ano do Governo Bolsonaro, trata-se de pesquisa preliminar para entender os padrões dos casos de letalidade registrados junto ao SIM/DATASUS, bem como as principais características das vítimas, antes (2010 a 2018) e depois (2019) da chegada de Bolsonaro ao poder.

Para responder a essas questões buscaremos, além de explorar a literatura pertinente ao assunto e conversar com autores que dissertam sobre o tema, analisar dados expressos nos Anuários Brasileiros de Segurança Pública, nos Atlas da

Violência publicados na última década, bem como em bases de dados relativos à letalidade policial na última década fornecidos pelo Ministério da Saúde.

A fim de desenvolver uma análise detalhada e categorizada, solicitamos à instituição acesso a dados relativos ao total de registros de óbitos por causas evitáveis, especificados em causas externas de morbidade e mortalidade e pormenorizados em óbitos resultantes de intervenções legais e operações de guerra, ocorridos em todo o país entre os anos de 2010 e 2019. Também buscaremos explorar o perfil das vítimas em termos espaciais, por faixa etária, por sexo, e, obviamente, por raça.

Organização do Texto

O presente trabalho será desenvolvido em cinco seções principais, as três primeiras de cunho teórico, a fim embasar o estudo, refletindo sobre o uso legítimo da força e as atribuições da polícia no Estado, explorando possíveis condicionantes que formataram a conjuntura atual no que toca à letalidade policial, além da forma como o racismo opera junto a estrutura estatal e da sociedade como um todo. A quarta, de cunho exploratório, na qual analisaremos os dados contidos nos boletins e anuários de segurança pública e aqueles fornecidos pelo Ministério da Saúde relativos à última década, a fim de entender a dinâmica sob a qual racismo e letalidade policial operaram se relacionaram nesse período, e se o governo Bolsonaro gerou impactos observáveis nas estatísticas relativas à letalidade e violência policial. E por fim, os resultados observados e considerações finais.

No primeiro capítulo, buscaremos refletir sobre o papel que a polícia desempenha (ou deveria desempenhar) em um Estado Democrático de Direito, sob uma perspectiva histórica. Discute também sobre o monopólio do uso legítimo da força no Estado Moderno, tanto no âmbito de teorias clássicas como atuais. Trataremos ainda das situações sob as quais o uso legítimo da força é garantido e a partir de que ponto ele se torna ilegítimo ou ilegal. Por fim, exploraremos os mecanismos que regulam o emprego do uso da força por agentes policiais especificamente no caso brasileiro.

No segundo capítulo, começaremos a problematizar a questão da letalidade policial propriamente dita, buscando entender a partir de que ponto ela passa a ser

uma questão a ser enfrentada, investigando no passado as possíveis origens do cenário atual, bem como os obstáculos para a sua superação.

O terceiro capítulo será inteiramente dedicado a explorar o tema sob a ótica das variáveis raça e racismo, buscando entender como e em que medida o racismo configura-se como um condicionante da letalidade policial, destrinchando conceitos como racismo estrutural, bem como a forma como ele opera nas mais diversas esferas do Estado e da sociedade.

Por fim, no quarto capítulo analisaremos os dados fornecidos pelo Ministério da Saúde relativos à letalidade policial, entendendo a dinâmica sob a qual ela operou ao longo da última década, conforme o perfil das vítimas, a fim de confirmar (ou não) as hipóteses do trabalho.

Na última sessão faremos as considerações finais sobre os resultados encontrados e concluiremos o trabalho.

1. A POLÍCIA EM UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Na medida em que os objetivos do trabalho orbitam ao redor da questão da letalidade e violência policial contra pretos e pardos, é conveniente que para embasar o estudo entendamos as possíveis origens da conjuntura atual aqui problematizada sob uma perspectiva histórica. Para tanto, nesse capítulo buscaremos estudar as origens da polícia, entendendo o papel que ela desempenha nos Estados democráticos, as atribuições a ela concedidas, bem como as dinâmicas que exerceram influência para formatar o cenário que vigora nos dias de hoje no Brasil.

Dissertaremos aqui também sobre o monopólio do uso legítimo da força concedido a polícia nos Estados Modernos, entendendo em que situações ele é garantido e quais são suas limitações. E, sendo esse um dos objetivos centrais do trabalho, buscaremos entender a partir de que ponto o uso dessa força se torna ilegítimo e ilegal.

1.1 O monopólio do uso legítimo da força

A respeito do exercício da força por parte do Estado, a corrente teórica contratualista – representada principalmente pelos filósofos Hobbes, Locke e Rousseau – entende que as sociedades se organizam e os Estados surgem na medida em que os indivíduos enxergam a necessidade de preservação da ordem, da segurança e da propriedade. Assim, por meio de um contrato social, esses indivíduos concordariam em abrir mão de parcelas de sua liberdade natural em favor da proteção dessas necessidades e interesses.

Thomas Hobbes, entendendo que a condição natural do ser humano seria violenta e conflituosa, vê no Estado o meio de dar fim a essa realidade, garantindo a segurança. John Locke, enxergando nos indivíduos um egoísmo natural que os levaria a disputas por interesses, entende que só o Estado poderia mediá-los, por meio de mecanismos legais que garantam direitos, segundo ele, naturais, como a propriedade. Jean-Jacques Rousseau que, discordando dos seus antecessores, entende o estado natural dos seres humanos como pacífico e benigno, sendo o surgimento da propriedade privada o responsável por distorcer essa realidade, gerando desigualdade e consequentemente conflitos que dependeriam do Estado para serem

dissolvidos, sendo ele um mecanismo que deve estar a serviço dos indivíduos em uma sociedade.

Cada qual adotando uma perspectiva e entendimento diferente sobre o estado natural do ser humano e o papel que o Estado desempenharia nessa dinâmica, os três principais teóricos dessa corrente de pensamento entendem que em determinado momento na história viu-se necessário o estabelecimento de um poder centralizado para mediar a vida em sociedade. Para tanto, os indivíduos renunciaram a certas liberdades, garantindo o monopólio de algumas atribuições, tal como o uso da força, a esse poder centralizado na figura do Estado.

Max Weber, em convergência com as teorias contratualistas, entende que para haver legitimidade no exercício do poder, ela precisa ser concedida por aqueles sobre os quais esse poder é exercido. Ou seja, o poder do Estado é entendido como legítimo na medida em que os próprios indivíduos enxergam sua necessidade e aceitam por ele serem dominados.

Diferenciando os tipos de dominação, Weber entende, no caso da exercida pelo Estado, o que ele chama de dominação legal, ela se estruturaria a partir do exercício em conformidade com leis e instituições oficiais que a validem, nunca de forma arbitrária. Assim, o Estado deteria o monopólio do uso da força enquanto resguardado pela legalidade, e só poderia exercê-la mediante a processos legais e devidamente aprovados. Essa força poderia se manifestar das mais diversas maneiras, seja pela legislação, pelo julgamento de alguém que cometeu um ilícito, ou assegurando o cumprimento das leis de forma ostensiva, por meio do corpo policial.

Sob uma perspectiva weberiana, a ação da polícia – sendo ela uma expressão do próprio Estado – deve estar sempre necessariamente cerceada pela legalidade e por mecanismos institucionais que a supervisione e controle.

Em Estados democráticos de direito a lei assegura à polícia monopólio e exclusividade o uso da força para garantir a ordem, punir o descumprimento das leis e promover a segurança dos cidadãos. Contudo, sua ação não deve nunca estar acima dos dispositivos que a moderam (ZILLI et al, 2020). Uma vez que esteja, dá-se lugar à arbitrariedade, perdendo assim a legitimidade em seu exercício e transpassando os limites da legalidade.

1.2 Uma abordagem histórica

Atualmente, é praticamente impossível pensar em um Estado que não disponha do poder policial como mecanismo de controle da segurança da sociedade. Ainda que as polícias não sejam todas iguais ao redor do globo, variando em atribuições, grau de discricionariedade ou mecanismos de controle, todo Estado moderno as tem como peça central quando se fala em poder de controle ostensivo.

Essa realidade está, porém, longe de ser fruto da contemporaneidade. Pelo contrário, nos mais diversos locais e momentos da história, os Estados buscaram manter e fazer a manutenção da ordem por meio de instituições que garantissem o cumprimento da lei por meio da força, assegurando a elas legitimidade para exercê-la.

A respeito disso, Iselda Corrêa Ribeiro, em resenha do livro *Padrões de Policiamento*[4], de David Bayley, fala sobre a existência da polícia nas mais diversas localidades e épocas.

> O policiamento público existiu em sociedades diferenciadas como na Síria antiga, na Roma clássica, na França absolutista, na Grã-Bretanha industrial, na Rússia feudal e na América contemporânea, afirma Bayley. Nessas, porém, não estão presentes características da modernidade como a industrialização, urbanização, tecnologia, alfabetização, riqueza, etc (RIBEIRO,2002).

Segundo Bayley, muitas sociedades desenvolveram corpos policiais para gerir a ordem e garantir o cumprimento das leis muito antes de se tornarem modernas, remontando, inclusive, à antiguidade. Contudo, tais corpos são muito distintos da acepção que a polícia possui na sociedade moderna.

Para o autor, essa diferença reside no fato de que a especialização e o profissionalismo não estavam presentes na maior parte das sociedades pré-modernas, sendo ambas dimensões virtudes do mundo moderno. Remontando especificamente ao século XIX, a polícia passa a ser entendida como profissão, sendo questões como treinamento, recrutamento, remuneração e controle tratadas de forma sistemática e institucionalizada.

Outra diferença reside na centralização do poder policial por parte do Estado. Ribeiro (2002) fala sobre a forma como esse processo de centralização não

---

[4] BAYLEY, David. Padrões de Policiamento. São Paulo: EDUSP, 2001. 267 p.

necessariamente se fazia presente nas polícias pré-modernas, mas passou a acontecer conforme a população se organizava para exigir direitos como moradia, alimentação, segurança e empregabilidade. A centralização da polícia pelo Estado surge então na medida em que ele se via obrigado a manter sob controle populações que se revoltavam pela falta dos mais diversos acessos. Assim, a polícia passa a figurar também como um “escudo” do Estado, principalmente contra populações privadas de direitos, que eventualmente poderiam se revoltar.

Estendendo essa realidade a outros contextos, é possível relacioná-la à questão do racismo, ponto central do trabalho aqui desenvolvido. Inicialmente, a polícia será responsável por perseguir os escravos fugitivos ou aplicar-lhes castigos que eram determinados por seus donos. Com a onda de abolição da escravidão negra ao redor do mundo nos séculos XVIII e XIX, os países se viam na necessidade de controlar uma população que por séculos foi abusada e desumanizada de todas as formas com amparo dele próprio. E que, mesmo depois de libertada, seguia sendo privada de diversos serviços e necessidades básicas para viver dignamente. Assim, o Estado se mantinha constantemente em alerta para a possibilidade iminente de revolta e busca por reparação por parte da população negra. Dessa forma, a população negra se conformou ao longo de séculos como “alvo prioritário” das forças policiais, realidade que gerou reflexos que perduram até os dias atuais.

Especificamente sobre o contexto latino-americano, Ferreira (2019) comenta sobre a forma como nesses países, que não contam com um legado sólido quando se fala em proteção de direitos individuais, as instituições não experimentaram grandes reformas estruturais ao longo dos anos. De forma que essa concepção do corpo negro como alvo padrão se manteve ao longo dos anos, e os avanços alcançados foram insuficientes e se deram em uma velocidade aquém das mudanças sociais, das demandas e problemáticas que a população enfrenta[5].

Percebe-se então que, embora a polícia não seja um advento exclusivo da modernidade, remontando a períodos bem anteriores, várias de suas características e modos de operação tiveram suas origens em um passado histórico relativamente recente. Entre eles destaca-se a função da polícia de proteger o Estado e de garantir

[5] Este tema será melhor trabalhado nas seções seguintes.

a ordem, cerceando a liberdade e a voz daqueles que estão excluídos de certas políticas.

1.3 Sobre o contexto brasileiro

Realizada uma exploração histórica sob um panorama geral, buscaremos a seguir entender as origens da realidade brasileira em específico, investigando os condicionantes que ao longo dos anos contribuíram para que ela opere da maneira que o faz atualmente.

Arthur Trindade Costa (2021, no prelo), em um estudo focado na militarização das polícias, entende que as origens das polícias modernas estão ligadas principalmente ao surgimento dos Estados Nacionais e o crescimento urbano das cidades durante o século XIX. Processo que demandava o estabelecimento de instituições policiais públicas, especializadas, centralizadas pelo Estado e hierarquizadas com base em padrões dos Exércitos Nacionais. Esse processo foi padrão nos mais diversos países: na Itália e na Espanha com seus respectivos Carabineiros, na França com a Gendarmaria Nacional, na Inglaterra com a Scotland Yard, na Argentina com a reforma da polícia de Buenos Aires no início do século XX, e no Chile, com o Corpo de Carabineiros que nasce como uma ramificação do exército.

No Brasil, Bretas e Rosemberg (2013) entendem que as primeiras instituições públicas a serem denominadas segundo a concepção de polícia foram a Intendência Geral de Polícia (1808) e a Guarda Real de Polícia (1809), em decorrência da vinda da corte portuguesa para o Brasil. Porém, o processo de militarização e especialização do corpo policial – bem como a sua descentralização da Regência e expansão da sua autonomia – se dá nos anos de 1830, sendo o Corpo de Guardas Municipais Permanentes, por exemplo, originado em 1831, com base em um batalhão do exército (instituição que daria origem à Polícia Militar do Rio de Janeiro).

Desde muito cedo no Brasil a polícia é entendida como uma instituição “irmã” do Exército, de forma que o intercâmbio entre as duas organizações sempre foi proeminente, sendo que a polícia se desenvolve, dessa maneira, amplamente balizada por padrões militares (Costa, 2021; Bretas e Rosemberg, 2013). Realidade notada até os dias atuais, sendo que na polícia aspectos como a hierarquização de

cargos, os planos de carreira, os códigos disciplinares e o treinamento são heranças de um modelo originalmente adotado pela força militar.

Essa realidade torna-se ainda mais proeminente a partir da década de 1930, durante a Era Vargas. Ainda que as polícias no Brasil tenham se desenvolvido com base em valores e padrões militares, até esse momento as duas instituições não tinham nenhuma relação de subordinação entre si. Porém, com a revolução constitucional de 1932, a Força Pública de São Paulo entra em conflito com o Exército Nacional, e após controlada a revolta paulista, vê-se a necessidade de ampliar o controle central do Estado sobre as polícias. Em 1934, a Constituição Federal estabelecida nesse ano prevê que as polícias militares passariam a ser reservas do Exército, sendo que a União teria exclusividade para legislar sobre as instituições policiais dos estados (Costa, 2021).

> A partir daí, as polícias militares estaduais (também chamadas de Forças Públicas) passaram de fato a ser controladas pelo governo federal, por intermédio do Exército (Costa, 2021, p. 6).

Em 1964, quando ocorre o golpe militar, ainda está em vigência essa regulamentação, e a reforma constitucional de 1967 a conserva. Assim, os militares, agora no poder, contavam com plena autonomia para dispor do poder policial como lhes fosse conveniente. Sendo o período ditatorial amplamente organizado pela noção de um inimigo interno a ser combatido, o aparato policial é utilizado principalmente para reprimir a oposição. Além disso, para tornar mais fácil o controle e a contenção das polícias, os militares dão fim a Guarda Civil e concedem exclusividade às polícias militares quanto ao patrulhamento ostensivo (Costa, 2021).

Em 1967 cria-se, ainda, a Inspetoria-Geral das Polícias Militares do Ministério do Exército (IGPM), com o objetivo de coordenar as polícias militares e garantir que sua ação estivesse em conformidade com o que estabelecia a autoridade central, seja quanto ao currículo das academias de treinamento, aos armamentos, manuais, ou modo de operação. Em 1977, transfere-se para a Justiça Militar, em âmbito federal, a atribuição de julgar possíveis crimes cometidos por agentes da polícia militar contra civis, enfatizando ainda mais o atributo militar da polícia e afrouxando as punições para policiais que atentassem contra os direitos dos “inimigos do Estado” (Costa, 2021).

Para Silvia Naidin (2020), a promulgação do AI-5 foi também um agravante significativo dessa situação. Segundo a autora, ela teve um impacto considerável no modo de ação da polícia militar, uma vez que era garantido aos agentes amparo jurídico caso recorressem à tortura e à execução para a “manutenção da ordem”. Conversando com outros pesquisadores da área como Samira Bueno e Paulo Sérgio Pinheiro, ela comenta sobre o uso indevido do aparelho repressivo do Estado como sendo uma herança direta do período da ditadura, quando a violência policial que extravasava os limites da legalidade era justificada quando o objetivo era o controle dos “tipos perigosos”, aqui inclusas pessoas pardas e pretas de baixa renda moradoras de periferias urbanas.

Nesse sentido, terminado o regime militar, em 1985, e estabelecida a Constituição Federal de 1988, a literatura aponta, de forma unanime, para o fato de que ainda que grande parte do aparelho repressor característico da ditadura tenha sido desmontado, parcela expressiva da configuração institucional do corpo policial teriam se mantido após a redemocratização.

> Essa experiência teria deixado um legado de práticas violadoras e uso abusivo da força nas ações policiais, livres de qualquer responsabilização, que o advento da democracia não teria conseguido superar (NAIDIN, 2020, p. 7).

Dentre as estruturas mantidas, estão a subordinação das polícias ao Exército – sendo colocadas como recurso auxiliar sob o qual ele tem poder para dispor – estabelecida pela Constituição Federal de 1934, que sobrevive não só à reforma constitucional de 1967, mas também a Constituição Federal de 1988. Além disso, embora a redemocratização tenha devolvido aos governadores a autoridade para nomear comandantes da polícia militar, a Constituição prevê que sua organização seria de atribuição da legislação federal, ou seja, a competência para promover mudanças estruturais no corpo da polícia cabe exclusivamente a União. O texto constitucional mantém, ainda, a prerrogativa de que as polícias militares têm exclusividade quanto ao exercício do patrulhamento ostensivo. Também se manteve o julgamento de agentes policiais que cometessem irregularidades restrito à justiça militar.

Conversando com a literatura explorada, aqui entendemos que o modo de operação violento e letal da polícia, principalmente contra a população preta, de baixa renda e moradora de periferia, não deve ter suas origens deterministicamente

atribuídas apenas à um período histórico específico como o do império, da primeira república, da Era Vargas, ou da ditadura militar. Mas seria um resultado cumulativo dessas experiências ao longo dos anos, sendo a realidade atual formatada pela soma de diversas conjunturas do passado, desde a escravidão, passando por Vargas, pela ditadura e pelos mais diversos eventos históricos que influenciaram na forma como a polícia enxerga no corpo negro uma vida descartável e passível de ser violentada sem maiores consequências.

1.4 Mecanismos que regulam o emprego legal da força no Brasil

Entendida a história da polícia no Brasil e os eventos no passado que a condicionaram como conhecemos atualmente, buscaremos a seguir entender como ela opera (ou espera-se que o faça) atualmente, com base nos mecanismos legais que dispõem sobre seu modo de ação.

Quanto à polícia brasileira especificamente, os textos legais que regulam o desempenho de suas atribuições são tanto de origem nacional quanto internacional. Internacionalmente, é a Organização das Nações Unidas que estabelece os parâmetros gerais que regulam a ação do corpo policial dos países a ela filiados. Essas diretrizes se estabelecem principalmente por intermédio do Código de Conduta para Funcionários Responsáveis Pela Aplicação das Leis, instituído pela Resolução 34/169, de 1979, e pelo tratado Princípios Básicos Sobre o Uso da Força e Armas de Fogo[6] (ZILLI et al, 2020).

Dentre os aspectos destacados no texto da Resolução 34/169, muitos são centrais às problematizações desenvolvidas no presente trabalho, tais como a ênfase na submissão que os funcionários aplicadores da lei devem ter frente ao que a legalidade e os mecanismos de controle lhes impõem, expresso no Artigo 1º. O respeito aos direitos humanos como sendo ponto central e imprescindível durante o exercício de suas atribuições, imposto pelo Artigo 2º. Ou ainda a proibição, expressa

[6] Ambos disponíveis em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_criminal/CAOCri_ControleExtAtivPol/C%C3%B3digo%20de%20Conduta%20para%20os%20Funcion%C3%A1rios%20Respons%C3%A1veis%20pela%20Aplica%C3%A7%C3%A3o%20da%20Lei_2.pdf (acesso em 26 de janeiro de 2021).

pelo Artigo 5º, de qualquer ato de tortura, crueldade ou tratamento desumano aos suspeitos, sob quaisquer hipóteses.

Ainda, em seu texto o Artigo 3º a resolução estabelece:

> O emprego da força por parte dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei deve ser excepcional. Embora se admita que estes funcionários, de acordo com as circunstâncias, possam empregar uma força razoável, de nenhuma maneira ela poderá ser utilizada de forma desproporcional ao legítimo objetivo a ser atingido. O emprego de armas de fogo é considerado uma medida extrema; devem-se fazer todos os esforços no sentido de restringir seu uso, especialmente contra crianças. 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 (Resolução nº 34/169).

Por sua vez, o tratado Princípios Básicos Sobre o Uso da Força e Armas de Fogo, também da ONU, prevê que os governos e entidades responsáveis pelo controle das instituições aplicadoras da lei devam analisar, de forma constante e minuciosa, o modo como elas estão dispondo do uso das armas de fogo, de acordo ou não com preceitos éticos a esse respeito. Exige-se ainda que eles garantam que os seus profissionais estejam equipados com uma variedade de armas, letais e não letais, para que a força possa ser aplicada sempre de forma proporcional ao que a situação exige. A esse respeito, recomenda-se também o empenho no aperfeiçoamento de equipamentos incapacitantes, que evitem ao máximo a necessidade de emprego de meios potencialmente letais. Prevê-se, por fim, que toda situação onde é empregado o uso de armas de fogo deve ser devidamente notificada e registrada, garantindo que seu uso impróprio seja identificado e o responsável devidamente responsabilizado.

De forma geral, fica claro a ênfase que o documento dá ao uso da arma de fogo como último recurso possível, limitado exclusivamente a situações onde a vida do agente ou de terceiros esteja ameaçada. Nunca de forma rotineira, desproporcional ou como meio de repressão ou ameaça.

Quanto à regulamentação interna, ou seja, normativas brasileiras, ZILLI et al (2020), no Dossiê Segurança e Justiça Criminal, identificam cinco principais documentos que tratam sobre a questão da letalidade policial. São eles:

1. A Portaria Interministerial nº 4.226/2010[7], do Ministério da Justiça, que estabelece, dentre outras atribuições, os princípios da “legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência” no emprego da força por agentes aplicadores da lei. A restrição – em consonância com que estabelece a ONU – de disparos de armas de fogo apenas a situações de legítima defesa ou de terceiros. A proibição do uso de armas de fogo contra suspeitos desarmados ou que não apresentem perigo ao agente ou a terceiros. A proibição dos “disparos de advertência”, bem como e do ato de apontar arma de fogo para suspeitos desarmados e que não apresentam perigo iminente.

2. A Resolução nº 8/2012[8], da Secretaria Especial de Direitos Humanos, que trata, de forma sintética, da “a abolição de designações genéricas, como "autos de resistência", "resistência seguida de morte", em registros policiais, boletins de ocorrência, inquéritos policiais e notícias de crime. Medida que busca endossar a responsabilização de agentes envolvidos em ações terminadas em morte, que por muitas vezes – como será aprofundado posteriormente – registram os casos dentro dessas categorias a fim de mascarar a ilegitimidade e ilegalidade que os envolve.

3. A Resolução Conjunta nº 2/2015[9], do Conselho Superior de Polícia e do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil, que dispõe em seu texto sobre os procedimentos judiciários internos à polícia a serem adotados em caso de ações que envolvam lesão corporal ou terminadas em morte.

---

[7] Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/integra-portaria-ministerial.pdf (acesso em 29 de janeiro de 2021).
[8] Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_24066914_RESOLUCAO_N_8_DE_20_DE_DEZEMBRO_DE_2012.aspx#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20aboli%C3%A7%C3%A3o%20de,policiais%20e%20not%C3%ADcias%20de%20crime (acesso em 29 de janeiro de 2021).
[9] Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21149825/do1-2016-01-04-resolucao-conjunta-n-2-de-13-de-outubro-de-2015-21149695 (acesso em 29 de janeiro de 2021).

4. A Lei 13.060/2014[10], que regula sobre “o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional.”.

5. E por fim a Resolução nº 129/2015, do Conselho Nacional do Ministério Público[11], que regula as diretrizes de ação do Ministério Público no exercício do controle externo ao se investigar mortes provenientes de ação policial.

Em síntese, são esses os mecanismos legais que regulam a ação da polícia brasileira em específico. Há de se notar os pontos de confluência entre eles, tanto as resoluções e tratados da ONU quanto a legislação nacional tratam enfaticamente de pontos como o respeito aos direitos humanos, o repúdio a crueldade e a tortura, a restrição da ação policial ao que a lei prevê e a limitação do emprego de instrumentos letais como último recurso.

Apesar de toda essa regulamentação minuciosa, segundo a Organização das Nações Unidas, a polícia brasileira figura entre as mais violentas do mundo[12], sendo a população afro-brasileira a maior vítima dessa insegurança. O Relatório da Anistia Internacional, divulgado em 2015, mostra ainda o Brasil como líder mundial quando se fala em mortes cometidas por agentes policiais[13]. É praticamente consenso também entre os pesquisadores do tema a posição de protagonismo que o Brasil ocupa quando o assunto é violência e letalidade policial. Zilli *et* al (2020), em análise do 12º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2018), chama atenção para a quantidade de pessoas mortas em decorrência de ações policiais no ano de 2017, que totalizaram em 5.159 (14 mortes por dia).

A seguir, no próximo capítulo entenderemos como opera a polícia brasileira e em que medida esse modo de operação se distancia do que a legalidade, nesse capítulo exposta, prevê.

---

[10] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13060.htm (acesso em 29 de janeiro de 2021).
[11] Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluo%20n%20129%20investigao%20morte%20interveno%20policial.pdf (acesso em 29 de janeiro de 2021).
[12] Disponível em: https://pedromaganem.jusbrasil.com.br/noticias/309557625/onu-diz-que-brasil-tem-problema-gigantesco-de-violencia-policial (acesso em 26 de janeiro de 2021).
[13] Disponível em: http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2015/09/forca-policial-brasileira-e-que-mais-mata-no-mundo-diz-relatorio.html (acesso em 26 de janeiro de 2021).

2. POLÍCIA QUE MATA

Nessa seção, buscaremos problematizar a questão da letalidade policial propriamente dita, entendendo a partir de que ponto ela deixa de ser um fenômeno natural e esperado para se tornar um obstáculo a ser enfrentado por Estados Democráticos de Direito. Entenderemos, ainda, quais são os meios de controle que a legislação prevê para limitar e regular a ação da polícia no Brasil, e a dinâmica sob a qual eles operam. Para fins de análise, dividiremos esses mecanismos de controle e condicionantes da realidade aqui problematizada entre o que é interno e o que é externo à instituição policial, criticando sua ação e entendendo em que medida eles influenciam o cenário que observamos na prática.

2.1 Letalidade policial: quando se torna um problema a ser enfrentado

A princípio, é conveniente que para começar a exploração se possa entender devidamente os conceitos que serão centrais no estudo do tema. Os termos “letalidade policial” e “vitimização policial” são, por muitas vezes, confundidos por aqueles pouco familiarizados com o assunto, de forma que são tidos como sinônimos ou têm seus significados invertidos. A vitimização policial trata de ocorrências nas quais um agente é vítima de morte violenta, seja durante o exercício de suas funções ou em motivo de ser identificado como policial e essa ser a motivação exclusiva para a execução, incluindo assim incidentes fora de serviço quando se encaixam nessa categorização. Em sentido contrário, a letalidade policial, foco do presente trabalho, é entendida como eventos terminados em mortes provocadas por agentes do Estado no exercício das atribuições do mandato policial (ZILLI, 2018).

A letalidade policial é, porém, um fenômeno em certa medida esperado no exercício da atividade policial. Como discorremos no capítulo anterior, e como pontua Zilli (2018), a lei garante exclusividade às instituições policiais quanto ao uso da força, incluindo a letal, para a manutenção da ordem e proteção dos cidadãos. Atestando isso, Ferreira (2019) cita o artigo 23 do Código Penal, que prevê:

> Não há crime quando o agente pratica o fato: I - em estado de necessidade; II - em legítima defesa; III - em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.

Além dos artigos 284 e 292 do Código de Processo Penal que, respectivamente, estabelecem:

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

Dispõem ainda que “Não será permitido o emprego de força, salvo a indispensável no caso de resistência ou de tentativa de fuga do preso”.

Faz-se, também, distinção entre o recurso da força e da violência por parte dos profissionais aplicadores da lei. Enquanto o emprego da força é tido como profissional, discricionário e amparado pela legislação, a violência seria um recurso em desacordo com o treinamento recebido pelos agentes, arbitrário e ilegal (NAIDIN, 2020). Essa diferenciação, para Naidin (2020), é essencial ao debate público e para o estabelecimento de regras e critérios internos à polícia de forma clara e que oriente os agentes a aplicar o recurso da força de forma proporcional e comedida a cada caso, sem nunca recorrer à violência.

Contudo, eventos como esse devem ser exceção, não rotina, resultando apenas de situações extremas onde suspeitos armados apresentam ameaça à vida do agente ou de terceiros, sendo, nesses casos, prevista exclusão de ilicitude ao agente policial. Assim, uma vez que ocorrências fora desses parâmetros acontecem, a letalidade policial deixa de estar enquadrada dentro do que é resguardado pela lei, passando a se configurar como violação e conduta inadequada por parte do agente responsável.

É necessário, dessa forma, que existam meios de se mensurar e limitar a questão da letalidade policial, identificando quando ela se enquadra dentro do que é esperado e amparado pela lei e quando se dá de forma ilegítima ou ilegal. Para tanto, um dos principais recursos utilizados é a análise de três critérios principais (BUENO; LIMA; TEIXEIRA, 2019; CANO, 2019; NAIDIN, 2020; ZILLI, 2018).

O primeiro deles é a razão entre civis feridos e mortos em decorrência de ações policiais onde houve uso de armas de fogo por parte dos agentes (também chamado de índice de letalidade). Nesse sentido, se a quantidade de civis mortos for muito superior à de feridos, é esperado que a ação esteja em desacordo com o que é ideal e legalmente previsto, e a polícia esteja agindo de forma violenta e abusiva. Ignacio Cano, um dos autores pioneiros da área no Brasil, aponta que se espera sempre que

esse valor seja inferior a 1, ou seja, que a taxa de feridos esteja sempre acima da de mortos.

O segundo trata da proporção entre civis e policiais mortos, no sentido em que se o número de civis mortos em decorrência de operações policiais for exageradamente maior que o de agentes, é provável que não se esteja priorizando a defesa da vida de terceiros durante as ações e o emprego da força letal não esteja sendo tomado como último recurso. Quanto ao que é aceitável ou não em relação a essa proporção, Zilli (2018) comenta que não há consenso estabelecido entre os pesquisadores do tema, sendo que alguns deles consideram que o limite aceitável seria atingido quando o número de civis mortos for dez vezes maior que o de agentes, como Cano (2019), outros entendem que esse limite é atingido já quando a proporção é superior a quatro vezes.

O terceiro, por sua vez, compara o número de civis mortos pela polícia ao número de homicídios dolosos em geral, de forma que se a representatividade dos civis mortos pela polícia for muito alta dentre os homicídios dolosos ou se em um período de tempo o número de mortos pela polícia crescer mais que o número de homicídios dolosos, é provável que a ação esteja se dando de forma inadequada. Há de se notar que pode acontecer de determinado local aparentemente ter muitos casos de letalidade policial, mas quando comparado à totalidade dos homicídios a proporção não ser tão expressiva, e na mesma medida, o número de casos pode parecer baixo, mas quando contrastado com o número total de homicídios dolosos a proporção estar além do aceitável (BUENO; LIMA; TEIXEIRA, 2019).

A respeito dos valores considerados normais e toleráveis, Cano (2019) afirma que em cidades ou países onde não há suspeita de emprego inadequado da força, essa porcentagem se fixa por volta dos 5% do número de civis mortos pela polícia em relação ao número de homicídios dolosos em geral, nunca ultrapassando os 10%.

Embora os autores que estudam o tema – tais como Zilli, Bueno, Lima e Teixeira – concordem que essas medidas não são totalmente precisas para descrever a realidade, tendo em vista que a disponibilidade de registros formais dos casos de letalidade policial é defasada (seja propositalmente ou não), elas são eficientes em apontar condutas inadequadas por parte das instituições policiais que demandam atenção.

A esse respeito, Bueno, Lima e Teixeira (2019) propõem outro método de avaliação da qualidade da ação da polícia quando se fala em letalidade, que seria a proporção entre a quantidade de civis mortos por policiais e a quantidade de prisões em flagrante. Nesse sentido, uma polícia que mata expressivamente mais que apreende estaria agindo de forma violenta e inadequada. Os autores pontuam, porém, que essa medida seria especificamente eficiente no caso brasileiro, onde:

> A maior parte das prisões ocorre em flagrante, muitas das quais após abordagens, aferir quantas mortes acontecem em relação ao número de prisões e apreensões em flagrante pode constituir um mecanismo relevante (BUENO; LIMA; TEIXEIRA, 2019).

A situação que o Brasil ocupa, sob a ótica de qualquer uma das medidas e métodos de avaliação da ação policial apresentadas acima, é preocupante. É unanimidade entre os autores e pesquisadores do tema que seja qual for o indicador adotado, a polícia no Brasil não atinge os padrões ideais, com resultados que apontam para uma conduta ilegítima e para o emprego desmedido e abusivo da força no exercício de suas atribuições. Realidade tão expressiva que coloca as instituições policiais brasileiras dentre as que mais matam e mais morrem a nível global, comparável – e muitas vezes superando – países que figuram entre os mais violentos do mundo, tais como Honduras e África do Sul[14].

2.2 A violência como um ciclo

Em meio a dados como esse, fica o questionamento dos motivos pelos quais a polícia brasileira ocupa, de forma recorrente, um lugar de tanto protagonismo quando se fala em desrespeito aos direitos humanos e letalidade. A esse respeito, há quem diga que a violência na ação da polícia é, na verdade, o reflexo e a reprodução da violação dos direitos do próprio agente policial desde o momento em que ele escolhe se tornar um recruta. Nesse sentido, o modo de operação dos agentes seria condicionado por um sistema maior que rege a instituição policial como um todo, sendo a realidade que observamos em nível de rua apenas uma das muitas consequências desse sistema.

[14] Disponível em: https://jus.com.br/artigos/74146/policia-brasileira-a-que-mais-mata-e-a-que-mais-morre (acesso em 03 de fevereiro de 2021).

Como mencionado na primeira sessão do trabalho, grande parte das estruturas que regem a polícia datam do período ditatorial, ou mesmo são anteriores a ele. E mesmo após a redemocratização e a Constituição Federal de 1988, ainda que tenha grande parte do seu texto voltado para garantia e proteção dos direitos humanos, poucas foram as mudanças observadas nas estruturas internas da instituição policial. Estruturas essas que são caracterizadas pelo alto grau de hierarquização, de forma que o baixo escalão da polícia seja os que mais sofram, tendo seus direitos são ignorados e violados nas mais diversas esferas, seja em treinamento, na remuneração ou nos direitos trabalhistas. E na maior parte das vezes, são esses policiais de baixo escalão os responsáveis pelo policiamento ostensivo, ou seja, os que atuam nas ruas.

Os códigos disciplinares internos à polícia são alimentados por uma noção – em muito influenciada pela ditadura militar – dos direitos humanos como um empecilho ao desempenho de suas funções. Dessa forma, as escolas de formação submetem o recruta que ingressa na polícia às situações mais degradantes, sofrendo, desde o momento em que visa se tornar um policial, com violências nos mais diversos níveis – física, verbal, emocional ou psicológica – nos chamados ritos de passagem.

Há quem entenda esse processo como a dissociação do indivíduo do seu eu civil, realidade a qual eram submetidos soldados desde a antiguidade[15]. Nesse sentido, esses ritos e atividades planejadas buscariam desestabilizar e por fim matar as referências anteriores dos que a eles são submetidos. O que se daria com o objetivo de que o novo recruta se distancie da visão construída ao longo de sua vida de si mesmo como civil, dotado de direitos garantidos a todas as pessoas. Para que assim se dê lugar a visão de si como “guerreiro”, submisso apenas ao que lhe é hierarquicamente superior dentro da instituição. Dessa forma, os agentes deixariam de se entender enquanto cidadãos, se distanciando daqueles aos quais prestam serviço.

Sob esse panorama, seria inviável cobrar o respeito aos direitos humanos de quem não foi ensinado a respeitá-los, tendo tido, inclusive, os seus próprios violados repetidas vezes. Qualquer possível mudança, assim, se daria de cima para baixo, de forma a agir sobre o sistema como um todo, não apenas em esfera individual.

[15] https://open.spotify.com/episode/3hXsPhStZ4sVHD0a71rSIH, acesso em 25 de fevereiro de 2021.

Em concordância, Cano (2019) entende que para se estudar os condicionantes da conduta violenta dos agentes policiais é necessária uma abordagem que não se limite apenas ao âmbito ao estrutural ou institucional, mas que se atente também às variáveis individuais, de forma correlacionada. A análise deve, assim, ser desenvolvida de forma integral, considerando-se tanto os condicionantes individuais quanto os organizacionais. Para tanto, o autor desenvolve com a Polícia Militar do Rio de Janeiro uma pesquisa baseada em questionários que explorem simultaneamente todos esses níveis, incluindo questões relacionadas ao perfil dos agentes, suas trajetórias na corporação, o contexto em que desempenham suas funções, os incentivos institucionais concedidos ou não, dentre outros. Os resultados indicam que o emprego da força pelos agentes policiais não se trata apenas de uma reação técnica a um risco, mas está intimamente ligado aos traços construídos no profissional em âmbito individual – como a agressividade na abordagem e o desrespeito aos direitos humanos – bem como o seu percurso dentro e fora da corporação e às rotinas institucionais às quais foram submetidos.

Sobre esse debate, Souza e Oliveira (2009), bem como o tenente-coronel Adilson Paes de Souza[16] entendem que tal fenômeno se constituiu um condicionante do que eles chamam de subcultura policial. O conceito se trata de um conjunto de concepções e valores compartilhados entre os agentes, que se encontram tão enraizados na instituição que se tornariam muitas vezes maiores que as normas oficiais que a rege.

> Espera-se que o uso da força, pelos agentes do Estado, seja exceção e, em uma perspectiva mais utópica, que não seja necessário em mais nenhum caso. Porém, há determinada resistência com relação a esse modo de policiamento e, em consequência, certa obscuridade entre “saber o certo” e “acreditar e fazer o correto”. Tal resistência encontra forte apoio numa subcultura que faz com que a ignorância, o empirismo e o “aprendizado das ruas” sobressaiam sobre a cientificidade e a legalidade do uso da força (SOUZA e OLIVEIRA, 2009, p. 73).

A exemplo disso, Cano (2019) comenta sobre a implementação da chamada “premiação faroeste”, em 1995 na Polícia Militar do Rio de Janeiro. A medida consistia basicamente em uma bonificação salarial de 50 a 150%, além de possíveis promoções à agentes responsáveis pela morte de suspeitos durante as operações, justificadas como “promoção por bravura”. Tal medida gerou aumentos significativos na letalidade

[16] Em fala para o podcast “Cara Pessoa”, disponível em: https://open.spotify.com/episode/3hXsPhStZ4sVHD0a71rSIH, acesso em 03 de fevereiro de 2021.

policial ano após ano durante o período de vigência da medida, até 1998. Assim, ainda que em completo desacordo com as legislações e normas que regem a instituição policial exploradas anteriormente, a mentalidade compartilhada dentro da organização se traduziu em uma medida formal que recompensava agentes que descumprissem com essas normas e promovessem a letalidade, ao invés de evita-la.

Ainda como expressão dessa ideia de uma subcultura interna à organização, destaca-se a concepção de um “inimigo comum” a ser enfrentado, o que, novamente, também tem muita influência do período ditatorial no Brasil. Sobre isso, Adilson – sob uma visão interna à polícia – enxerga que determinados corpos são tomados como criminosos não por alguma transgressão que tenha cometido, mas por ser portador de marcas sociais específicas, sejam elas sociais, ideológicas, econômicas ou raciais. Enquanto durante a ditadura militar esses inimigos seriam os comunistas e subversivos, atualmente sua maior expressão estaria no preto, pobre e morador de periferia, suspeito padrão e definição padrão do inimigo da polícia.

Portanto, o alvo principal do modelo de segurança brasileiro, que o tenente-coronel diz ser focado menos em investigação e mais em policiamento ostensivo.

Tal policiamento seria focado primeiramente na proteção dos interesses do Estado, antes da proteção da sociedade (mais uma herança da ditadura militar). E ainda quando se fala em sociedade, essa proteção se dá de forma estratificada, sendo a elite branca a que mais se sente protegida pela polícia. Por fim, a população negra de baixa renda é a última colocada nessa lista de prioridades, sendo que por muitas vezes essa parcela não só deixa de ser protegida, mas é ameaçada pela própria polícia.

Realidade que se confirma quando analisamos os dados que falam sobre mortes resultantes de operações policiais, que crescem vertiginosamente no país ano a ano, indicam as informações do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019. Os dados mostram que o número de pessoas mortas em decorrência de intervenções policiais quase triplicando entre os anos de 2013 e 2019 no país, sendo que a cada dez vítimas oito são negras. (FBSP, 2020)

2.2.1 O corporativismo

Ainda tratando dos fatores internos à polícia que causam e alimentam a realidade aqui problematizada, outro aspecto relevante que se apresenta é o forte corporativismo que ainda impera dentro da instituição. Como mencionado anteriormente, os processos de formação dos agentes policiais têm, em sua estrutura, a pretensão de dissociá-los do seu eu civil e fortalecer no seu imaginário sua imagem de membro da corporação, submisso tão e somente à corporação. Assim, cria-se uma ideia de que a polícia seria um setor apartado da sociedade como um todo, agindo na sua manutenção, mas não fazendo parte dela.

O corporativismo age, dessa forma, como um forte espírito de união entre os agentes que, na mesma medida, se veem dissociados do que lhes é externo. E isso se torna um obstáculo dentro da problemática da letalidade na medida em que os profissionais aplicadores da lei tendem a se proteger, ainda quando sua ação não está em conformidade com o que estabelecem os mecanismos de controle que sobre ela legislam.

A respeito disso, Bueno, Lima e Teixeira (2019) chamam atenção para a desconfiança que o corporativismo gera entre as polícias com relação aos mecanismos de controle externo que sobre ela atuam. Sob essa lógica, esses mecanismos passam a ser vistos pela polícia não como reguladores de sua atuação, mas como um meio de punição.

> Muitos policiais veem as exigências normativas, como as que preveem limitações no uso da força e restrições no direito de busca e apreensão, como detalhes técnicos que interferem na efetiva aplicação da lei (SOUZA e OLIVEIRA, 2009, p. 76).

Sendo assim, o controle externo passa a ser, segundo essa visão, uma ameaça à autonomia organizacional da polícia, e para evitar o que entendem como uma ameaça, os agentes de patentes mais altas tenderiam a acobertar erros de conduta dos profissionais de patente mais baixas, que são, em sua maioria, os que atuam a nível de rua. Esse processo gera ainda mais problemas quando se fala na capacidade de autorregulação da polícia, uma vez que a instituição não controla seus membros como deveria, dando ainda mais margem para transgressões.

Realidade que conversa com a ideia de subcultura policial mencionada anteriormente, no sentido em que os princípios, convicções, valores e ideologias compartilhados internamente entre os membros da polícia são tão fortalecidos e

enraizados dentro da instituição que por muitas vezes se sobrepõe aos mecanismos legais que deveriam regulá-la. Dessa forma, o agente não só é encorajado, dentro dessa subcultura, a ter sua ação pautada em medidas ilegítimas, como é protegido da devida responsabilização quando o fizer.

Tendo isso em vista, torna-se ainda mais expressiva a necessidade de que haja meios de controle externo que sejam eficientes em sua ação, uma vez que os internos são defasados e não cumprem com suas atribuições da forma como se espera que cumpram. A seguir, tentaremos então entender então como operam os mecanismos externos e se eles são suficientes no desempenho de suas funções.

2.3 Ministério Público e fraqueza do controle externo

No subcapítulo anterior, buscamos entender como certos fatores internos ao corpo policial e o treinamento recebido operam como condicionantes às problemáticas na ação da polícia atualmente: violência, racismo, elitismo, letalidade e ilegitimidade. Aqui exploraremos como os mecanismos externos à polícia, que tem como atribuição o seu controle, influenciam essa realidade.

Como comentado ao longo do estudo, o Estado tem a responsabilidade de, não só garantir a segurança de todo cidadão, mas de ter pleno controle sobre os meios garantidores dessa segurança, aqui incluídos os profissionais aplicadores da lei. Bueno, Lima e Teixeira (2019) pontuam que é responsabilidade do profissional que atua em nível de rua ponderar sobre o tipo e a intensidade da força empregada na operação, dada o seu poder de discricionariedade e coerção, mas é responsabilidade do governo e de suas instituições estipular, delimitar e coordenar os limites da legalidade quanto à aplicação da força. Sendo assim, é atribuição do Estado manter a manutenção do que, no final das contas, é mais uma ramificação do seu poder, assegurando que não haja uso arbitrário e indiscriminado da força por aqueles que a exercem sob seu nome (CNMP, 2017).

Dentre os mecanismos do Estado para coibir a violência institucional, a Constituição Federal de 1988 estabelece, pelo seu artigo 129, que fica a cargo do Ministério Público, dentre outras atribuições, exercer o controle externo sobre as atividades policiais. Controle esse que se expressa na forma da a Lei Complementar

nº 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe em seu artigo terceiro que cabe ao Ministério Público controlar externamente a atividade policial, visando:

> a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;
>
> b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;
>
> c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;
>
> d) a indisponibilidade da persecução penal;
>
> e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.

Assim, entende-se que o Ministério Público seria responsável, não só por garantir a adequação da ação policial à lei, mas também por promover a responsabilização dos agentes que eventualmente a descumpram.

Para tanto, o artigo 27 da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) dispõe sobre a obrigatoriedade do Ministério Público de receber quaisquer reclamações quanto à irregularidade da ação policial, promovendo as ações cabíveis, garantindo ao máximo a rapidez dos processos, e mantendo um canal de comunicação aberto com a sociedade, seja no recebimento de reclamações ou judicialmente, dando prosseguimento a processos relativos a mortes de civis por agentes policiais.

Neste marco, o MP desenvolve o projeto “O Ministério Público no enfrentamento à morte decorrente de intervenção policial”, com o objetivo de fortalecer e tornar mais rígido o controle externo. Visando os objetivos do projeto, em 2015 o Conselho Nacional do Ministério Público desenvolve um banco de dados que visa unificar as informações relativas às mortes em decorrência da ação policial, chamado Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública. Além disso, estabelece-se a Resolução CNMP nº 129, de 22 de setembro de 2015, que determina as normas mínimas de atuação do MP quanto à investigação de mortes em decorrência da ação policial.

Porém, quando se analisa essa realidade de forma prática, percebe-se que o que a legislação determina não necessariamente se traduz em ações efetivas. Ainda

que, como apresentado acima, seja extensa a quantidade de textos legais que teoricamente garantiriam o controle da ação policial, bem como a devida responsabilização em casos de inadequações, é consenso dentre a literatura que trata do controle externo da ação policial a ineficiência e a posição de omissão que o Ministério Público ocupa a esse respeito.

Thiago Ávila, para o livro “O Ministério Público e o controle da atividade policial”, comenta que são extremamente raras as audiências públicas propostas pelo MP para tratar de questões relativas à segurança Pública, ainda que a referida Lei nº 8.625/1993 preveja que haja regularidade na realização desses eventos. A mesma lei prevê também a emissão anual de relatórios públicos do MP sobre esse tema, que analisem a situação, abordem possíveis resoluções para os problemas identificados com base em recomendações de especialistas, e monitorem políticas públicas relacionadas ao tema. Porém nenhum relatório desse tipo nunca foi publicado até o momento da realização deste trabalho.

São vários também os apontamentos relativos a arquivamentos solicitados pelo Ministério Público de processos envolvendo mortes causadas por agentes policiais, sob justificativa da excludente de ilicitude, sem que haja investigações mais profundas para averiguar os casos. Na maioria desses incidentes, o responsável se limita a informar que o evento se deu em resposta a “ato de resistência”, e é o suficiente para que o processo seja arquivado, sem maiores questionamentos.

Poliana Ferreira (2019) salienta ainda como é comum que o mesmo modelo de justificativa para o arquivamento dos processos seja usado dezenas ou centenas de vezes pelo mesmo promotor de justiça, se conformando no que ela chama de uma “receita pronta”. Esses modelos fazem com que um homicídio deixe de se configurar como tal, sendo relativizado com base no perfil da vítima, o local onde ela foi morta e as apreensões realizadas, sendo que nesses casos a palavra do policial acaba sendo absoluta e inquestionável e a contestação por parte de familiares da vítima extremamente desencorajada por um sistema lento e moroso que provavelmente não resultará em responsabilização alguma aos agentes.

Tal situação se agrava ainda mais pela falta de transparência no acesso aos dados desses processos, tendo em vista que ocorrem sob sigilo, limitando a produção de estatísticas e estudos a esse respeito, tais como a duração dos processos, o que

alegam a acusação e a defesa, a forma como o processo afetou ou não os agentes acusados e a quantidade de condenações e absolvições desses policiais (FERREIRA, 2019). Dessa forma, ainda que os dados sejam produzidos, o acesso a eles é extremamente restrito, dificultando um diagnóstico amplo e preciso sobre a situação no país, e consequentemente uma mudança de cenário.

Em conclusão, percebe-se que a situação alarmante da letalidade policial no Brasil tem nos mecanismos de controle defasados uma de suas explicações. Defasagem essa que parte de todos os lados possíveis, seja internamente à polícia, em decorrência do forte corporativismo que opera na instituição e faz com que irregularidades sejam encobertas e até encorajadas, ou pelos mecanismos de controle externos, que são ineficientes e insuficientes para garantir que o exercício da força esteja dentro da legalidade e do respeito aos direitos humanos. Dessa forma, o próprio Estado age como um perpetuador dessa situação.

3 COMO RAÇA E RACISMO SE CORRELACIONAM COM A LETALIDADE POLICIAL?

É parte do imaginário popular e do senso comum a ideia do Brasil como sendo o “paraíso das três raças”, alcunha desenvolvida ao longo dos anos e difundida entre clássicos da literatura brasileira sobre raça, principalmente no final do século XIX e primeira metade do século XX. Lilia Schwarcz (2019), a exemplo disso, cita Oliveira Viana, em *Raça e assimilação* (1932), Sílvio Romero, em *Introdução à história da literatura brasileira* (1882), ou ainda – aqui de forma crítica e irônica – o clássico *Macunaíma, um herói sem caráter* (1928), considerado a obra-prima do modernista Mário de Andrade. Em todas essas obras, aborda-se a concepção de um suposto triângulo harmônico entre raças no Brasil, formado pelo branco, pelo preto e pelo índio.

Gilberto Freyre, em *Casa-grande & senzala* (1933), levando mais adiante essa interpretação do papel da raça na construção de uma identidade nacional, popularizou o termo “democracia racial”. Tal conceito pressupõe que, se diferenciando de qualquer outro caso no mundo, a colonização e a construção da sociedade brasileira se deram sob uma relação de equilíbrio de forças entre o europeu, o africano e o indígena – isenta de desigualdades e de conflitos. A tese de Freyre foi tão difundida que, em 1950, a Unesco, vendo no Brasil um exemplo de harmonia racial para o mundo – com lembretes recentes dos efeitos que as ideologias de superioridade de raça poderiam ter. Para tanto, a instituição financiou um grande projeto de pesquisa a fim de que se comprovasse a inexistência do racismo e da discriminação étnico-racial em solo brasileiro (SCHWARCZ, 2019).

Atualmente entende-se, de forma praticamente unânime, que essas teorias não se confirmam na realidade e são reducionistas. Elas se tratariam de uma tentativa de apagamento de um passado marcado por abusos e desigualdades sociais pautadas na raça. Para Lilia Schwarcz (2019, p.14), “a mistura não era (e nunca foi) sinônimo de igualdade”. Logo, essa medida está longe de ser natural e livre de influências, mas foi pensada e planejada para construir no senso comum uma espécie de falta de consciência a respeito de como o fator raça é gerador das mais diversas desigualdades no Brasil.

> A construção de uma história oficial não é, portanto, um recurso inócuo ou sem importância; tem um papel estratégico nas polícias do Estado, engrandecendo certos eventos e suavizando problemas que a nação vivenciou no passado mas prefere esquecer, e cujas raízes ainda encontram repercussão no presente (SCHWARCZ, 2019, p. 17-18).

Ainda na concepção de Lilia Schwarcz (2019), essa falácia se sustentaria, a nível de senso comum, baseada em quatro principais suposições. A primeira seria a ideia de que vivemos em um país harmônico e livre de conflitos raciais. A segunda pressupõe que o brasileiro, por natureza, seria contrário a toda forma de discriminação ou hierarquia baseadas em raça, respondendo a esse tipo de situação sempre de forma informal e prezando pela igualdade. A terceira seria a de que experienciamos no Brasil uma democracia plena, isenta de ódio baseados em raça, gênero, religião ou quaisquer diversidades. A quarta, por fim, é o entendimento do povo brasileiro como especial, portanto digno de viver em um paraíso tropical “abençoado por Deus e bonito por natureza”.

Assim, percebe-se que, em grande medida, o racismo operante nas desigualdades observadas no Brasil se sustenta justamente pela sua negação. Quando não se reconhece um problema dá-se a ele liberdade para se perpetuar, e o não reconhecimento desse problema pelo senso comum não é uma eventualidade, mas uma medida pensada e operada desde o fim da escravidão no país.

3.1 Raça

A fim de entendermos como opera o racismo como condicionante das desigualdades observadas dentre a população no Brasil – aqui especificamente no campo da segurança pública – vê-se necessário entender conceitos que são tão naturalizados que, por muitas vezes, os percebemos de forma intuitiva. Todavia, a construção e o entendimento desses conceitos podem revelar muito sobre como eles operam de forma prática nas relações sociais.

Nos baseamos aqui no livro de Lilia Moritz Schwarcz, *Sobre o autoritarismo brasileiro*, para entender como se construiu o conceito de raça ao longo dos anos e em que medida essa construção deu margem à perpetuação do racismo no Brasil. Na obra a autora discorre – principalmente sob a ótica do racismo – sobre o legado autoritário no Brasil e sua construção ao longo dos anos, começando sua análise pela

escravidão, passando pelo mandonismo, pelo patrimonialismo e por mais momentos sócio-políticos na história brasileira que contribuíram para o cenário atual, marcado pela desigualdade, violência e intolerância pautados na raça.

A respeito da ideia de raça, Schwarcz (2019) chama atenção para a forma como o entendimento e a formulação de um conceito no plano das ideias pode gerar reflexos expressivos na realidade. Os mais de 300 anos de escravidão no Brasil se perpetuaram, segundo a autora, em grande medida pela forma que se entendia raça até então. Nesse contexto, predominava – tanto no senso comum quanto na academia – as teorias deterministas chamadas de “darwinistas raciais”, que classificavam as pessoas segundo raças, que as diferenciariam segundo aptidões físicas, morais ou intelectuais.

Charles Darwin apud Schwarcz (2019), em sua teoria da evolução, entende que biologicamente as espécies se conservariam ou pereceriam por meio da seleção natural, o que faria com que as mais aptas, que contassem com características superiores, sobrevivessem. Adaptando essa ideia, as ditas teorias darwinistas raciais entendem, a respeito da espécie humana, a raça estritamente como uma construção biológica, inerente aos construtos sociais. Portanto, segundo esse princípio, os homens brancos ocidentais seriam biologicamente privilegiados com capacidades acima dos demais, considerados subdesenvolvidos e com menores potencialidades. Essa concepção do conceito de raça justificaria o “domínio natural” que os senhores brancos detinham sobre os demais.

Explicaria também a possibilidade de escravidão – de uma raça (branca) superior subjugando uma raça (negra) inferior – e as desigualdades por ela geradas como uma decorrência da biologia, não de um processo social, no sentido em que as populações não brancas estariam em condições piores simplesmente por não terem a capacidade de se fazerem melhores, por serem naturalmente inferiores.

Dessa forma, na medida em que no século XVIII o liberalismo político propagava a ideia de igualdade dos homens diante da lei, essas teorias deterministas sócio-raciais deduziam o oposto, que as desigualdades não eram socialmente construídas, mas biologicamente naturais e inevitáveis (Schwarcz, 2019).

O racismo, sob essa ótica, teria grande parte de suas origens na construção do conceito de raça ao longo dos anos, o que justificava todas as violências e

desigualdades que as populações negras sofriam. Schwarcz (2019), a esse respeito, chama o racismo de “troféu da modernidade”, no sentido de que a forma como ele opera atualmente é uma consequência do que se perpetuou por muitos anos. No presente se colhem os frutos o que deliberadamente foi plantado no passado, frutos esses colhidos na forma de privilégios e facilidades para uma parte da população, em detrimento do exato contrário para a outra parte.

> Se a presença de negros em espaços de prestígio social já era basicamente vedada, ou muito dificultada pela escravidão, permaneceu bastante incomum no começo de nossa história republicana. Por isso, o sistema escravocrata só aparentemente restou fincado no passado. Tal configuração social, que levou à exclusão de boa parte da população das principais instituições brasileiras, produziu ainda um apagamento dos poucos intelectuais negros que haviam logrado se distinguir na época colonial e especialmente durante o Império (SCHWARCZ, 2019, p. 25).

Atualmente, as teorias raciais são tidas como ultrapassadas, sendo que a explicação biológica das relações raciais foi descartada e seu embasamento científico desvalidado. Em parte, tal processo foi engendrado porque essa perspectiva serviu como base de sustentação do nazismo, que visava, entre outros fins, a construção de uma raça mais pura pela eliminação de outra (Schwarcz, 2019). Contudo, isso não pressupõe que o racismo deixou de existir.

É consenso nos dias de hoje a noção de “raça social”, que entende raça como fruto da cultura e da sociedade. O valor atribuído a ela deixa de ser natural e passa a ser socialmente construído, sem, porém, estar isento das influências do passado.

Segundo Schwarcz (2019), essa realidade é persistente e não acompanha a troca de regimes e governos, mas estão cristalizadas “nas práticas, costumes e crenças sociais, produzindo novas formas de racismo e de estratificação”.

3.2 Evolução da discussão racial no Brasil

Ainda a respeito das noções de raça, sobre o caso brasileiro Luiz Augusto Campos (2015) desenvolve um mapeamento das principais características da bibliografia sobre esses temas produzida pelas ciências sociais brasileiras em um período de vinte anos (1994-2014). Dentre os padrões identificados pelo autor, identifica-se relativo consenso nas produções quanto às fases que marcaram a

discussão racial no Brasil, que se dividem em quatro principais paradigmas que embasaram as noções de raça no país em diferentes momentos.

O primeiro desses paradigmas relaciona-se com a discussão desenvolvida nos itens anteriores, e se refere a um estágio que Campos (2015) denomina como protossociológico. Compreende, então, as discussões raciais desenvolvidas no Brasil entre o fim do século XIX e início do século XX. Esse momento é marcado pela perspectiva das discussões raciais altamente influenciada por uma interpretação biológica, que classificava e diferenciava a raça de forma hierárquica, sob a premissa de que a conduta e as capacidades humanas – sejam elas físicas, intelectuais ou morais – estão ligadas às heranças biologicamente estabelecidas, que diferenciam grupos raciais como mais ou menos desenvolvidos sob essa ótica. Ainda, as produções dessa época enxergavam na miscigenação um problema a ser enfrentado, na medida em que ela promoveria a impureza da população brasileira. Sendo a mestiçagem, assim, entendida quase de forma patológica, por se tratar da mistura de partes ditas incompatíveis. A esse momento, Campos (2015) dá o nome de paradigma do racialismo científico.

O segundo paradigma, também já citado anteriormente, diz respeito a distinção teórica entre cultura e raça, embasada principalmente por Gilberto Freyre. Campos (2015) qualifica que esse momento começa a partir da década de 1920, sendo marcado pelo incentivo à miscigenação racial no país, criticando o determinismo biológico defendido pelo racialismo científico. Para os teóricos adeptos dessa corrente, a mestiçagem era um aspecto central da identidade nacional brasileira, sendo o país um caso único no mundo, onde as raças conviveriam de forma harmônica e livre de discriminação e hierarquização entre si. Campos (2015) denomina esse modelo como paradigma da hibridação.

Esse momento se estende até a década de 1950, quando a UNESCO financia no Brasil projetos de pesquisa para estudar a questão racial no país sob essa visão “freyreana”, que negava a presença de práticas racistas entre a população brasileira. Porém, a transição para um terceiro paradigma começa já na segunda fase desse projeto, em 1965, quando passa-se a conjecturar um novo entendimento da discussão racial brasileira, encabeçado por Florestan Fernandes. Passa-se, então, a problematizar a ideia da sociedade brasileira como isenta de práticas racistas e a dita harmonia racial que imperava no país.

Os pesquisadores dessa segunda fase do projeto da UNESCO se dedicaram a revelar o racismo enraizado na nossa sociedade como um condicionante central das desigualdades sociais observadas. Buscava-se, aqui, desmantelar a concepção do racismo como parte de um passado distante, que teria tido seu fim no mesmo momento em que a escravidão o teve, defendendo-se a ideia de que reflexos desse passado não foram superados, e continuam a influenciar fortemente as relações sociais no Brasil. Campos (2015) denomina esse momento como paradigma do racismo enquanto sobrevivência pré-moderna.

Por fim, a quarta fase começa a emergir ao fim da década de 1970, principalmente pelas obras de Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle Silva, que criticavam o paradigma anterior por meio de estudos estatísticos. Nessas análises, os autores atestavam a conservação das desigualdades sociais pautadas na raça mesmo após o acelerado processo de industrialização brasileiro, que caracterizou a década de 1970. Esses autores vão influenciar pesquisadores sobre o tema até recentemente, problematizando os distintos caminhos possíveis para se comprovar a persistência do racismo no país. Tal saída estaria no desenvolvimento de estudos demográficos que apontassem para as diferenças da capacidade de mobilidade social entre pessoas brancas e não-brancas no Brasil, comprovando as vantagens que o primeiro grupo detém sobre o segundo, independente do momento ou do local estudado. Campos (2015) chama esse momento de paradigma das desigualdades raciais.

A novidade da abordagem proposta por Campos (2015) é o entendimento de que há certa cumulatividade desses paradigmas, de forma que os adeptos de um não necessariamente negam completamente os achados dos anteriores. Já na década de 1960, por exemplo, havia consensualidade na academia quanto às dificuldades de incorporação dos já abundantes estudos sobre raça no país no âmbito do debate público. Existia, assim, uma desproporcionalidade entre o grau de desenvolvimento dos estudos relativos à raça e ao racismo e o subdesenvolvimento do debate público a esse respeito.

Contudo, Campos (2015) aponta para a década de 1980 como um momento inicial onde as demandas relativas à integração racial passavam a ser enxergadas e incorporadas pelo Estado, em decorrência da maior articulação do movimento negro nesse período. Nessa época identifica-se também a mudança da percepção de

agências internacionais em relação à questão racial no Brasil, que deixa de ser visto como modelo para o mundo quando se fala em integração racial – como era tido nas décadas de 1940 e 1950 – passando a ser cobrado quanto à adoção de medidas de enfrentamento mais severas para subverter o cenário de ampla desigualdade racial aqui observada. Esse movimento tem seu ápice em 1994, quando Fernando Henrique Cardoso promove um seminário especificamente com o objetivo de discutir e enfrentar o racismo e as desigualdades raciais no Brasil. Tal evento marcou um ponto de início, dentre outras coisas, das ações afirmativas no país.

Em síntese, Campos (2015) permite compreender quais são as principais concepções de raça ao longo dos anos e os principais momentos das discussões raciais no Brasil. Desenvolvido esse embasamento teórico, passaremos a seguir a entender como o racismo opera e se expressa, inclusive enquanto um condicionante do tema central do presente trabalho, a letalidade policial contra a população negra.

3.3 Racismo

Entendida a forma como a construção e o entendimento do conceito de raça podem agir como um condicionante ao racismo, buscaremos aqui conceituar o racismo em si, explorando a diferenciação entre termos e compreendendo como e porque ele exerce tanta influência sobre a ação da polícia no Brasil. Para tanto, nos basearemos nesse item na discussão desenvolvida por Silvio de Almeida (2019), em seu livro *Racismo estrutural*.

Almeida (2019) chama atenção, primeiramente, para a necessariedade de diferenciar conceitos antes de explorá-los. Assim, busca-se distinguir o racismo de outros fenômenos ligados a ideia de raça: o preconceito e a discriminação raciais.

O primeiro trata do julgamento prévio de indivíduos pertencentes a um certo grupo racializado com base em estereótipos, podendo resultar ou não em práticas discriminatórias. A exemplo disso a concepção de pessoas negras como violentas e mais propensas à criminalidade, a de judeus como naturalmente mesquinhos e avarentos, ou a de orientais como mais propensos às ciências exatas.

Já a discriminação trata da diferenciação no tratamento de indivíduos por pertencerem ou não à determinado grupo racial. Assim, a discriminação é

necessariamente ligada ao exercício de poder, sem o qual, segundo Almeida (2019), é impossível imputar vantagens ou desvantagens ligadas à raça. Distingue-se, ainda, as expressões da discriminação, que podem se dar de forma direta ou indireta. A discriminação direta se relaciona ao repúdio ostensivo à um grupo racialmente identificado ou à um indivíduo que seja parte desse grupo. A discriminação indireta, por sua vez, trata da desconsideração de diferenças sociais entre raças que geram vulnerabilidades e demandas específicas por parte de grupos raciais minoritários, o que se chama de neutralidade racial ou, na literatura internacional, de *colorblindness*.

Ainda a respeito da discriminação, sua expressão pode se dar tanto de forma negativa quanto positiva (Almeida, 2019). Em sua vertente negativa, ela atribui desvantagens a determinado grupo baseadas em sua identificação racial. Do ponto de vista positivo, a discriminação se dá a partir da identificação dessas deficiências e privações por parte de certo grupo racial, atribuindo-se a ele tratamento diferenciado a fim de suprir tais desvantagens.

O racismo propriamente dito, segundo Almeida (2019), é aquela discriminação que ocorre de modo sistemático, tendo como fundamento a raça de um indivíduo ou grupo, causando – de forma consciente ou inconsciente – desvantagens ou privilégios pautados na identificação de pertencimento ou não a determinado grupo racial. O ponto central que o diferencia dos conceitos abordados acima está na forma como ele opera de forma sistêmica, indo além de discriminações e expressões de preconceito pontuais. É, portanto, substrato de processos historicamente desenvolvidos de construção de subalternidade ou de privilégios entre grupos raciais, seja do ponto de vista social, econômico ou cultural.

Almeida (2019) chama atenção para a forma como o senso comum, e até mesmo produções acadêmicas, por vezes são ignorantes às possíveis expressões variantes do racismo, entendendo-as como sinônimos e não fazendo distinção entre elas. Assim, o autor elenca três principais concepções ou expressões possíveis do racismo. São elas: a individualista, a institucional e a estrutural.

3.3.1. Racismo individual

A concepção individualista do racismo entende-o como uma realidade de cunho psicológico ou ético, percebendo-se o indivíduo ou grupo racista como cometedores

de uma “irracionalidade”, quase como portadores de uma patologia. Chama-se atenção aqui para o negacionismo que essa variante por vezes expressa quanto à existência do racismo, no sentido em que se reduz o fenômeno a uma manifestação do preconceito, atentando-se apenas à sua natureza psicológica e ignorando sua essência política. “Sob esse ângulo, não haveria sociedades ou instituições racistas, mas indivíduos racistas, que agem isoladamente ou em grupo” (ALMEIDA, 2019, p. 26, grifo do autor).

Assim, as manifestações do racismo se reduzem a expressões de discriminação direta, ignorando-se sua vertente que opera de forma indireta, sistêmica e incorporada às normas e instituições que regem nossa sociedade.

Importante frisar que embora o racismo seja sim uma imoralidade criminosa que demande responsabilização de quem o pratica, reduzir sua expressão ao âmbito individual limita a mensuração total dos seus efeitos e, por conseguinte, seu devido enfrentamento. Se contentar com a explicação do racismo como uma falha comportamental é desconsiderar que suas maiores consequências são, inclusive, geradas pelo que o Estado e a legalidade dão margem.

3.3.2. Racismo institucional

Quanto à concepção do racismo institucional, o ponto central é a ideia de que o racismo não se limita a expressões de caráter individual, mas está cristalizado no agir das instituições, que operam de forma a promover – direta ou indiretamente – a perpetuação de privilégios para um grupo racial em detrimento de privações e desvantagens para outro. Diferente do racismo em âmbito individual, ele agiria de forma mais sutil e menos explícita, tornando mais difícil a identificação dos seus efeitos.

Almeida (2019) comenta sobre a relação de dependência que os sistemas sociais mantêm com as instituições, no sentido em que elas agem como absorvedoras e mediadoras dos conflitos inevitáveis ao convívio social em uma sociedade plural e não-homogênea, através do estabelecimento de padrões e regras que orientem a vida dos indivíduos inseridos nessa sociedade. Contudo, sob essa concepção as instituições, ainda que mediadoras da vida em sociedade, não deixam de ser parte

dela, de forma que os conflitos e os fenômenos observados na sociedade se refletem nas instituições que a regem, em um processo quase cíclico.

Dessa forma, o racismo institucional se expressa na medida em que os conflitos raciais existentes na sociedade se refletem também no âmbito das instituições que a rege. A desigualdade racial seria, então, um traço da sociedade não apenas por influência do racismo pontual e isolado praticado por indivíduos ou grupos racistas, mas sobretudo pela hegemonia de grupos raciais privilegiados quanto à influência e controle dessas instituições, de forma que seus mecanismos são empregados em prol dos interesses desses grupos, ainda que em detrimento dos de outros.

O poder seria então, para Silvio Almeida (2019), o cerne do racismo institucional, na medida em que ele só se expressa enquanto grupos privilegiados dominam a estrutura político-econômica da sociedade. Tal domínio só é possível enquanto o grupo dominante for capaz de institucionalizar e traduzir em legalidade os seus interesses, naturalizando para a sociedade, como um todo, a sua hegemonia.

O exercício da dominação se mantêm na medida em que, por meio do controle dos mecanismos institucionais, é dificultada a subversão da hierarquia, mantendo-se assim a hegemonia do grupo dominante – homens brancos heterossexuais – e impondo obstáculos para a ascensão às posições de poder e liderança de grupos que se distingam desse padrão.

Tais obstáculos se expressam, por exemplo, pelo desestímulo à existência de espaços de debate que questionem as desigualdades raciais e de gênero, ou pela imposição – direta ou indiretamente – de padrões que naturalizem a presença do grupo dominante no poder, na mesma medida desnaturalizando a ocupação dessa posição por tudo que fugir a esse padrão.

> Isso faz com que a cultura, os padrões estéticos e práticas de poder de um determinado grupo tornem-se o horizonte civilizatório do conjunto da sociedade (ALMEIDA, 2019, p. 29).

3.3.3. Racismo estrutural

Quanto à abordagem do racismo enquanto um processo estrutural, sob essa ótica, se reconhecem os avanços trazidos pela concepção institucional, principalmente quanto ao reconhecimento do racismo como um fenômeno que vai

além do âmbito individual, e pela identificação do exercício do poder como o cerne das relações raciais. Contudo, o ponto central da concepção estrutural do racismo é o princípio de que as instituições, ainda que responsáveis pela manutenção da ordem social, não são responsáveis pela produção do racismo, mas apenas o reproduz.

A atuação das instituições não está isenta de influências, pelo contrário, é amplamente motivada pelas estruturas sociais previamente construídas, e são nessas estruturas onde o racismo seria produzido e está enraizado. Sendo, então, a estrutura social construída pelos mais diversos conflitos, sejam sexuais, raciais, ou de classe, as instituições também agem se posicionando dentre esses conflitos. Por serem controladas pelos grupos sociais hegemônicos, sua ação estará geralmente orientada em favor desse lado.

> As instituições são apenas a materialização de uma estrutura social ou de um modo de socialização que tem o racismo com um de seus componentes orgânicos. Dito de modo mais direto: as instituições são racistas porque a sociedade é racista (ALMEIDA, 2019, p. 35).

Assim, se a sociedade e suas estruturas são racistas, caso as instituições não direcionem continuamente esforços para agir de maneira ativa na redução das desigualdades raciais – por exemplo, garantindo espaços institucionais e mecanismos legais para lidar com o racismo – elas facilmente irão transmitir e fortalecer hábitos racistas normalizados pela sociedade. A mesma lógica se aplica para os demais conflitos sociais encravados na estrutura social, tal como os de gênero ou de classe.

Em síntese, Almeida (2019) entende que o racismo é essencialmente estrutural, sendo uma consequência da própria organização social e da forma como se normalizam as desigualdades raciais dentro dela, em suas mais diversas esferas: econômica, política, jurídica ou nas relações cotidianas. Ao contrário do que teorizam as duas concepções anteriores (individual e institucional), não se trata de uma patologia ou falha moral expressa em âmbito individual, tampouco de um caso de desarranjo institucional. Por isso, para subverter essa realidade não são suficientes providências que punam o racismo apenas na esfera particular nem apenas no âmbito das instituições, mas promovendo-se transformações profundas na estrutura social em si.

3.3 Racismo junto à instituição policial

Desenvolvida essa análise mais profunda em relação às expressões do racismo e tomando o racismo estrutural como a explicação mais completa do tema, é possível entender os motivos pelos quais acusa-se o racismo na ação da polícia. Como entendemos, o racismo, para se caracterizar como tal, deve necessariamente se manifestar além das relações de âmbito individual, tocando também a esfera das instituições e as normas que regem a vida social, que por sua vez são influenciadas pela estrutura social em si. Sendo a polícia parte dessas instituições do Estado, elas não estão isentas à essa influência.

A super-representação de negros em estatísticas como as que apontam número de mortos em decorrência de ações policiais ou a população prisional no país não é mera coincidência. Sinhoretto e Morais (2018), a esse respeito, apresentam dados acerca das taxas de mortalidade, da ação policial e do encarceramento sob a ótica da variável raça e evidenciam como esse fenômeno se expressa na prática. Os autores percebem, por exemplo, que em 2010 75,1% dos jovens vítimas de homicídio no país eram negros. No estado do Rio de Janeiro, o número de pessoas negras mortas pela polícia é quatro vezes superior ao de pessoas brancas. Percebem, ainda, que a taxa de encarceramento a cada 100 mil habitantes em 2012 era de 292 entre negros, em comparação à de 191 entre brancos, sendo que entre negros a quantidade de prisões provisórias chegava a quase 40%. Tais dados evidenciam que essas prisões são, em grande medida, provenientes do policiamento ostensivo que se baseia em flagrantes e no reconhecimento de um “tipo suspeito” a ser abordado porque compõem o estereótipo do criminoso.

Ainda a esse respeito, Zilli e Couto (2017) realizam um estudo acerca dos determinantes da avaliação pública das Polícias Militares no Brasil, e na mesma linha, percebem que a população não-branca é a mais insatisfeita com a ação da polícia no país. Os autores concluem que os brasileiros qualificam a qualidade dos serviços prestados pelas polícias com base na relação que os agentes mantêm com o público que atendem, não necessariamente pela efetividade na redução das estatísticas criminais. E sendo a população negra a mais insatisfeita com a ação da polícia, percebe-se que o relacionamento dos agentes com esse público é o mais disfuncional.

Realidades como essas revelam a forte influência do racismo estrutural na operação das corporações militares no país, sendo os dados produzidos evidências

da “produção cotidiana da desigualdade racial na operação da segurança pública no Brasil” (SINHORETTO e MORAIS, 2018, p. 21).

A institucionalização do racismo no corpo das polícias militares se evidenciaria pela violência por parte dos agentes que opera, de maneira sistematizada, contra uma vítima específica, em decorrência da identificação da população negra como um problema em potencial a ser controlado. Desumanizando, assim a existência dessa parcela da população e “tornando sua morte plausível e inconsequente” (SINHORETTO e MORAIS, 2018, p. 24).

Esse quadro persiste, segundo Sinhoretto & Morais (2018) em razão da incompetência das instituições do Estado para registrar denúncias, investigá-las, propor reformas e principalmente responsabilizar e punir agentes que cometam abusos. Tal realidade conversa com o que comentamos anteriormente, a respeito da fraqueza de medidas que busquem subverter esse cenário como sendo em si uma forma de praticar e perpetuar o racismo estrutural.

Por fim, tendo entendido os papeis atribuídos à polícia em um Estado democrático, como opera a lógica da letalidade policial, e os conceitos centrais ligados à raça e ao racismo, passaremos, a seguir, a analisar dados anteriores e posteriores à posse de Bolsonaro. Com isso, pretende-se testar a hipótese central do presente trabalho: se as experiências de governos militarizados teriam influência sobre a letalidade policial contra a população negra.

4 IMPACTOS DO GOVERNO BOLSONARO SOBRE A DINÂMICA DA LETALIDADE POLICIAL: ANÁLISE DE DADOS

Como mencionamos no início do trabalho e justificamos ao longo dele, esperamos que experiências de governos militarizados contribuam para o aumento da letalidade policial. Pressupomos, assim, que em um contexto autoritário é concedida aos agentes de segurança pública do Estado liberdade para executar os seus alvos prioritários, nesse caso os opositores ou inimigos do regime. Em uma abordagem contemporânea disso, concluímos, em concordância com autores como Lilia Schwarcz (2019), Samira Bueno (2015) e Ignacio Cano (2019), que a polícia passa a enxergar no corpo negro, pobre e morador de periferia esse alvo prioritário que seria mais propenso a apresentar ameaças à ordem e ao Estado.

Por esses motivos, consideramos que Bolsonaro é abertamente um entusiasta do velho regime, principalmente quando se fala em segurança pública e policiamento ostensivo. Por um lado, grande parte dos cargos de liderança em seu governo vem sendo ocupados por militares[17], o que pode indicar certa confusão entre as tarefas de defesa nacional e segurança pública. Por outro, desde a sua posse o presidente vem pressionando o congresso nacional para aprovação do excludente de ilicitude, para que policiais que cometam excessos no desempenho de suas atribuições não respondam legalmente[18]. Essa mudança, caso aprovada, pode operar como uma licença para matar, tornando as ações da polícia ainda mais letais.

Assim, nosso objetivo aqui é entender a dinâmica sob a qual operou o fenômeno da letalidade policial ao longo da última década, com foco na questão racial, e explorar os indicadores que tratam da letalidade policial, principalmente contra a população negra (sempre super-representada nessas estatísticas), a fim de entender se houve algum aumento na incidência deste fenômeno desde a chegada de Bolsonaro à Presidência da República.

Para tanto, inicialmente nosso plano inicial envolvia analisar dados fornecidos pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e pela Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP), via portal transparência. As solicitações enviadas à

---

[17] Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-dobra-presenca-de-militares-em-cargos-estrategicos-no-governo-24903138 (acesso em 09/03/2021).

[18] Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-12/bolsonaro-quer-incluir-excludente-de-ilicitude-na-pauta-do-congresso (acesso em 09/03/2021).

ambas instituições eram iguais, e envolviam informações sobre dia e hora de ocorrências de letalidade policial, locais onde esses incidentes se deram e perfil das vítimas (sexo, idade e raça). Solicitamos ainda acesso ao número de pessoas mortas em confronto com policiais militares no período de janeiro a dezembro nos anos de 2010 a 2020.

Contudo, ambas as instituições alegaram não poder fornecer os dados por fugirem às suas competências. A SEJUSP respondeu ao pedido afirmando que ele estava fora de sua gerência, na medida em que as polícias militar e civil são órgãos independentes não subordinados à secretaria, sugerindo, assim, que a solicitação fosse direcionada à PMMG[19]. A PMMG, por sua vez, reencaminhou o pedido de informação à SEJUSP[20], alegando que a divulgação de dados oficiais de segurança pública no estado cabe unicamente à secretaria. Tal "pingue-pongue" conversa, em certa medida, com o que abordamos ao longo do trabalho, em relação às dificuldades na divulgação e no acesso à dados referentes a letalidade policial no país.

Assim, nos vimos na necessidade de encontrar outra fonte de informação que fosse suficiente para responder aos questionamentos e objetivos do estudo. Decidimos, desta forma, basear a análise em dados do Ministério da Saúde (MS), da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) e da Coordenação-Geral de Informações de Análises Epidemiológicas (CGIAE), fornecidos pelo aplicativo TABNET[21].

Os dados obtidos tratam dos óbitos por causas evitáveis registrados entre os anos de 2010 a 2019 – dados mais recentes até o momento em que o trabalho foi desenvolvido – para todo o país, que se classificam no capítulo "Causas externas de

---

[19] Prezado (a) solicitante,
Informamos que a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública - SEJUSP não possui gerência sobre os dados solicitados em sua demanda protocolada com o número 01451000493202094.
Esclarecemos que, a SEJUSP tem como competência promover a implementação e acompanhamento das políticas estaduais de segurança pública, prisional e socioeducativa no âmbito do poder executivo. Assim sugerimos que, tal questionamento seja direcionado para a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais - PMMG e Polícia Civil do Estado de Minas Gerais - PCMG por meio de um novo pedido endereçado à cada uma destas instituições. Destacamos que tais órgãos são administrativamente independentes, não sendo subordinados à SEJUSP.

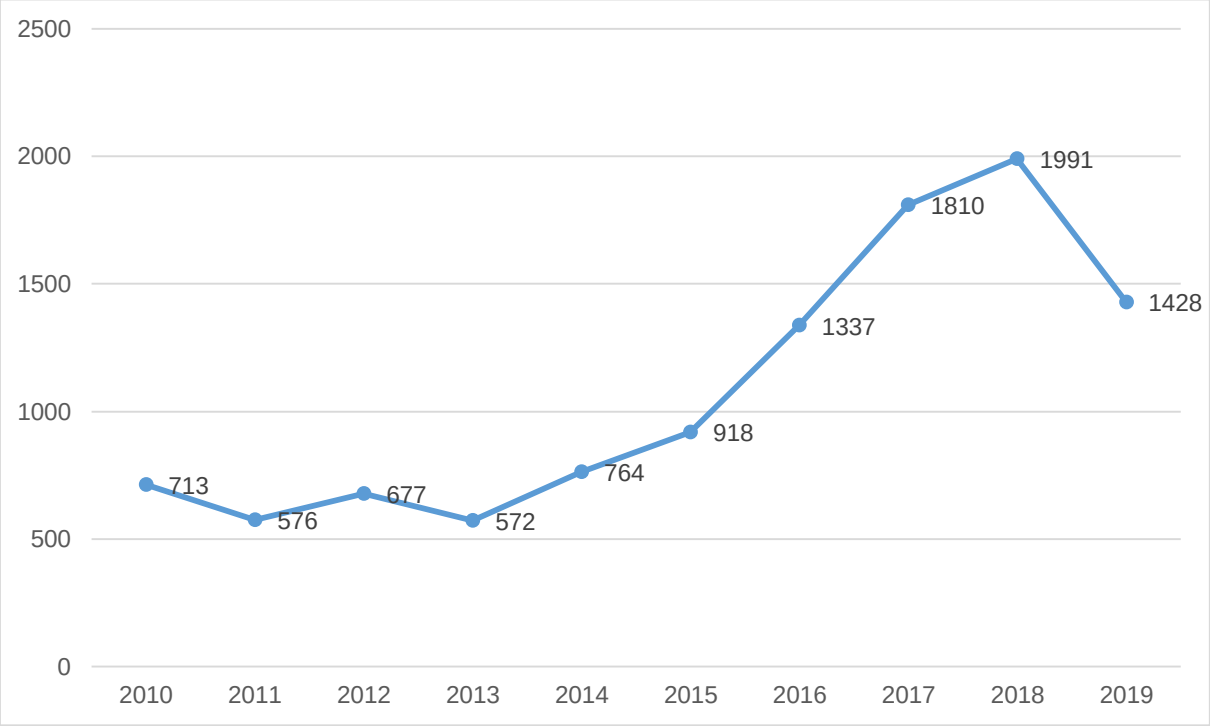
[20] Notificação para o solicitante: Pedido encaminhado à SEJUSP, conforme preceitua Decreto Estadual nº 47795 de 19 de dezembro de 2019, art. 11, a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública - SEJUSP, por intermédio da Superintendência do Observatório de Segurança Pública é a responsável pela divulgação oficial de informações afetas à Segurança Pública no âmbito estadual.

[21] Aplicativo de domínio público desenvolvido pelo DATASUS a fim de gerar informações contidas nas bases de dados do Sistema Único de Saúde (SUS).

morbidade e mortalidade" da CID-10[22], e nesse capítulo se encaixam nas categorias "Intervenção Legal" e "Operações de Guerra", inclusas na mesma codificação. Dentro dessas categorizações, exploramos as variáveis faixa etária, distribuição espacial dos casos (por região e estado), sexo, raça e cor, bem como o total de ocorrências ano a ano. Tais informações são utilizadas para a confecção do Atlas da Violência no Brasil e nos permitem entender como, ao longo do tempo, em todo o país, há maior quantitativo de pessoas sendo mortas como "decorrente de intervenção legal" ou "operação de guerra", que são as categorias do SIM-DATASUS para enquadramento dos casos de letalidade policial.

Antes de começar a exploração dos dados, o gráfico a seguir apresenta a evolução da quantidade de óbitos dentro dessas categorizações ano a ano, a fim de entender como o fenômeno tem evoluído de forma geral na última década.

Gráfico 1 – Total de óbitos em decorrência de intervenções legais e operações de guerra no país (2010-2019)



Fonte: Ministério da Saúde (2021)

[22] Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde, publicada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) com o objetivo de padronizar as codificações de doenças e problemas de saúde. A cada doença ou estado de saúde atribui-se uma categoria correspondente a um código na CID-10.

Percebe-se aqui que, de forma geral, que entre os anos de 2010 e 2013, o número de óbitos por causas evitáveis no país nas categorias intervenções legais e operações de guerra mantém uma média relativamente constante, sem grandes picos nem vales. No ano de 2010 foram registrados 723 casos, em 2011 581, 683 em 2012 e em 2013, 578 casos. Nos anos seguintes, 2014, 2015 e 2016, rompendo com o padrão estabelecido nos anos anteriores, os números apresentaram maiores altas e nenhum decréscimo em relação ao ano anterior, com 768 mortes em 2014 (maior alta até então, desde 2010), 923 em 2015 e 1.347 em 2016. Ou seja, em apenas dois anos (2014 a 2016) os indicadores de letalidade policial quase duplicaram, tem sofrido um aumento de 75%. A partir de 2016, o crescimento se mantém constante por dois anos, com 1818 casos registrados em 2017 e 1997 casos em 2018, pico em todo o período analisado.

Entendemos que as possíveis explicações para esses padrões em grande medida são de cunho político, causados pela alternância de governos com orientações diferentes quanto ao enfrentamento da letalidade policial, portanto fogem ao escopo do que o presente trabalho busca entender: as variações das taxas no tempo, com destaque para se houve mudanças desde a chegada de Bolsonaro ao poder. Sugerimos então, como agenda de pesquisa futura, que se busque entender as variáveis políticas que causaram o desenho observado ao longo da última década e se a mudança de partidos (do PSDB para o PT, desse para o PMDB e, depois, desse para o PSL) influenciam as taxas de letalidade.

Por fim, em 2019, pela primeira vez desde 2013, o número de óbitos causados por agentes policiais volta a decrescer, atingindo 1.436 registros, realidade que diverge do que era esperado aqui. Quanto às possíveis explicações dessa realidade, o Atlas da Violência de 2020 aponta para uma diminuição do número de homicídios de forma geral nos últimos anos, sendo assim os óbitos provenientes da ação policial seguiram essa mesma tendência. Essa diminuição pode ser explicada, segundo o Atlas, pela continuidade de políticas públicas que vinham sendo desenvolvidas nos anos anteriores. Uma vez que nada aponta para a implementação de mecanismos voltados à responsabilização de agentes policiais que matam em serviço no período (o que explicaria a diminuição), esse fenômeno apenas acompanharia a diminuição dos indicadores de homicídios de forma geral, que vem diminuindo nos últimos anos. O Atlas lista ainda outras possíveis hipóteses para explicar esse fenômeno, tais como:

> i) a mudança no regime demográfico, que fez diminuir substancialmente, na última década, a proporção de jovens na população; ii) o Estatuto do Desarmamento, que freou a escalada de mortes no Brasil e que serviu de mecanismo importante para a redução de homicídios em alguns estados, como São Paulo, que focaram fortemente a retirada de armas de fogo das ruas; e iii) políticas estaduais de segurança, que imprimiram maior efetividade à prevenção e ao controle da criminalidade violenta em alguns estados. (IPEA, 2020).

Então, outro fator explicativo destacado no Atlas 2020, convergindo com um ponto já abordado no presente trabalho e com o que problematizam vários autores que tratam da questão da letalidade policial – como Godoi (2019), Ferreira (2019), Sinhoretto (2018) e Cesec (2020) – são as deficiências que ainda se enfrenta na produção e divulgação de dados sobre mortes causadas por agentes em serviço. A ocultação de ocorrências bem como a falta de detalhamento de casos ainda é um grande desafio a ser enfrentado no país. Assim, pode ser que a queda dos casos de letalidade seja decorrente da não classificação de mortes por causas externas dentro das categorias aqui analisadas, quais sejam “Intervenção Legal” e “Operações de Guerra”. Segundo esses autores:

> A ação de não produzir dados sobre os mortos pela polícia ou não divulgá-los com facilidade é uma política em si mesma, mas não uma política pública como gostaríamos, e sim uma política que procura encobrir o genocídio negro (CESEC, 2020).

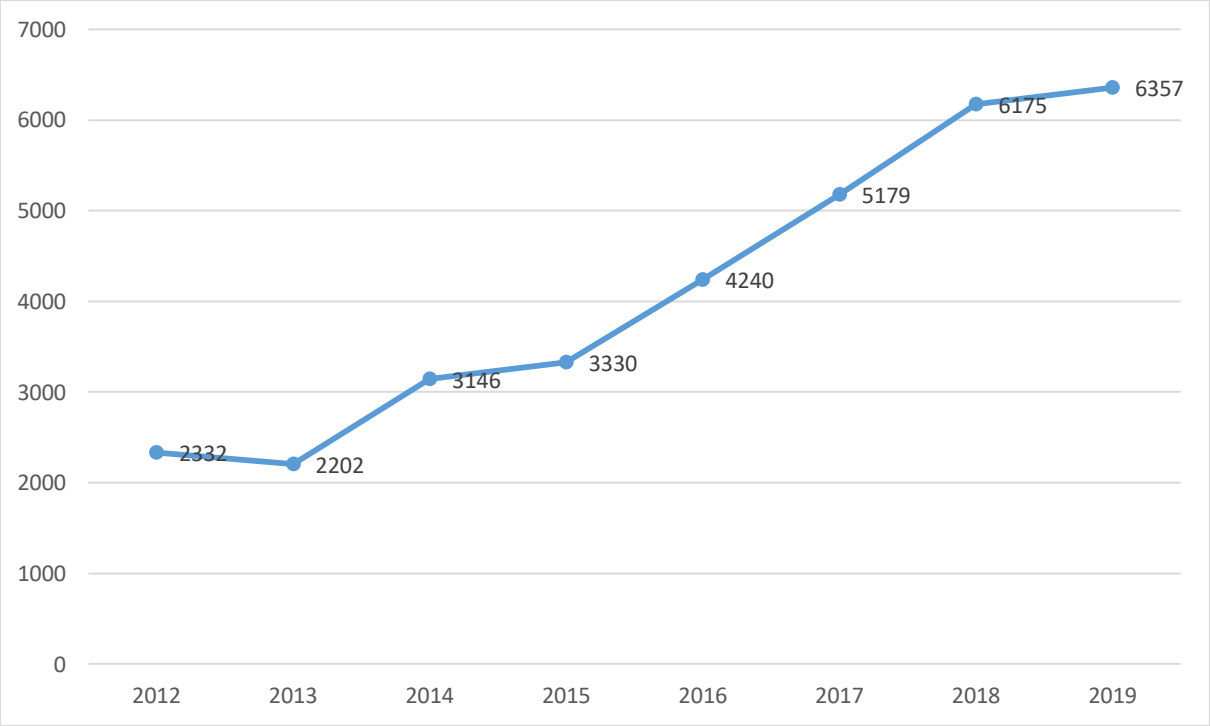
Como hipótese própria, sugerimos que a vigência de um governo como o de Bolsonaro – que não só dá aval para que policiais empreguem o uso da força letal em sua ação, mas a estimula – a ocultação de dados pode ser ainda mais incentivada, a fim de que se dificulte a responsabilização de agentes que cometam homicídios ilegais e se mascarem as estatísticas que apontam para a expressividade da letalidade policial no Brasil. Assim, segundo essa hipótese, a queda no número de óbitos por intervenção legal em 2019 não seria um reflexo da realidade, mas da sua ocultação. Em um sentido parecido, Daniel Cerqueira (2012) desenvolve um estudo sobre as deficiências nos registros e na classificação de óbitos violentos no estado do Rio de Janeiro como geradores de estatísticas que atestam uma diminuição no número de homicídios que não condiz com o cenário real, concluindo:

> A inexistência de mecanismos efetivos de identificação e punição dos desvios de conduta faz com que muitos policiais se envolvam em atividades criminosas que vão desde a formação de grupos de extermínio e de milícias, passando pelo vasto mercado de propinas para proteção de grupos criminosos e chegando ao mero acobertamento de crimes cometidos por outros policiais, seja por corporativismo, seja por medo. Em muitos estados, como no Rio de

> Janeiro, a premiação pela redução do número de crimes, associada à falta de controle quanto à qualidade da informação, pode também incentivar, por exemplo, o escamoteamento do número de mortos por homicídio seja escamoteado. Ou seja, nesses estados, os incentivos para o policial e para o perito legista (que pertence ao Instituto de Criminalística, subordinado à polícia civil) estão perfeitamente alinhados a favor da não produção das informações. Quanto menos informações houver determinando as circunstâncias do evento criminal, menores os riscos para os policiais envolvidos nos crimes e maiores são os lucros privados, seja por origem ilícita ou por premiação do Estado (CERQUEIRA, 2012).

A fim de investigar essa hipótese, buscamos explorar comparativamente uma fonte de dados alternativa, por meio das estatísticas geradas pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, para os Anuários de Segurança Pública entre os anos de 2012 e 2019. Os resultados mostraram, como se observa no gráfico a seguir, números bem superiores aos obtidos pelo Ministério da Saúde, apresentados no Gráfico 1. Além do que, em sentido contrário ao dos dados do Ministério da Saúde, não se observou uma diminuição do número de casos no ano de 2019, mas as mortes continuaram a aumentar.

Gráfico 2 - Óbitos em decorrência de intervenções de Policiais Civis e Militares em serviço e fora de serviço (2012-2019)



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública

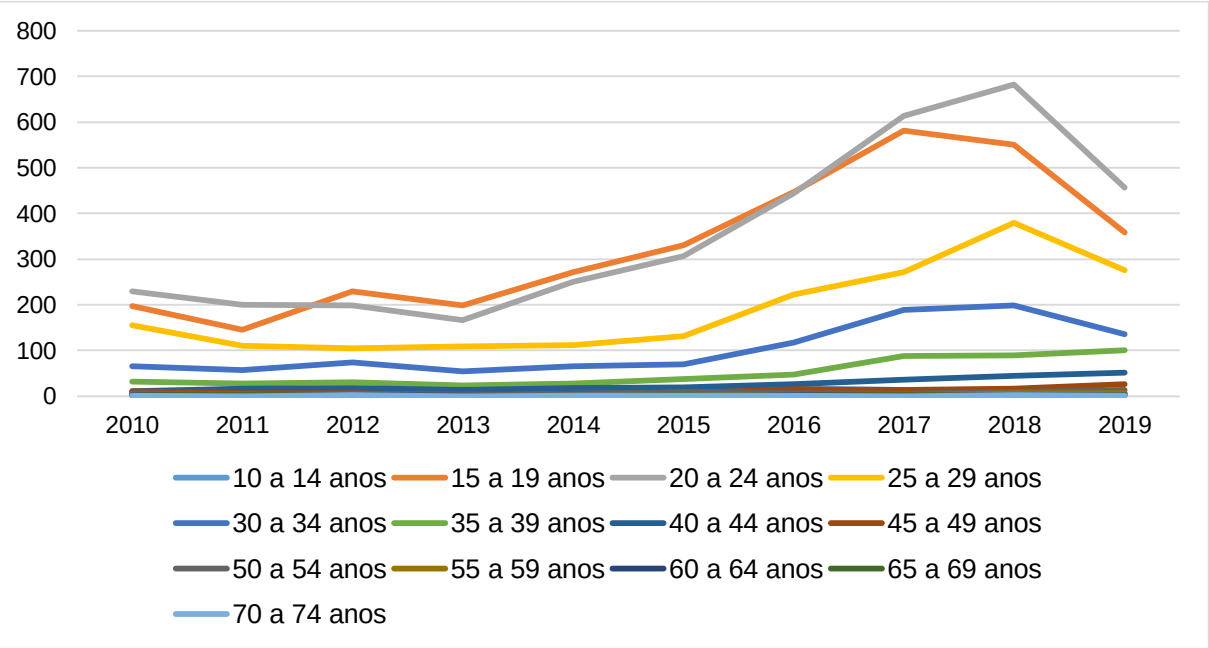
Há de se destacar que, ainda que os dados do Ministério da Saúde apresentem deficiências ligadas à subnotificação, optamos por utilizá-los por ser a única fonte de estatísticas desagregadas disponível – motivo pelo qual essa é a principal base de dados oficial relativa à letalidade em geral utilizada para formulação de políticas públicas. Basta lembrar que o Atlas da Violência, publicado anualmente pelo IPEA, é produzido a partir dos dados do SIM/DATASUS. Como o objetivo do trabalho envolve entender os padrões de letalidade policial para um grupo específico, no caso a população negra, os dados do Ministério da Saúde são os mais completos para embasar o estudo. Assim, a hipótese da subnotificação deve ser testada em outros trabalhos sobre o tema, a serem realizados nos próximos anos.

Na próxima seção buscaremos, então, verificar se esses mesmos padrões se mantêm para grupos específicos, com base na idade, na localidade, no sexo e na raça.

4.1 Por faixa etária

A princípio, o gráfico 3 mostra a distribuição de óbitos por causas evitáveis no país nas categorias intervenções legais e operações de guerra segundo a faixa etária das vítimas, entre os anos de 2010 e 2019.

Gráfico 3 - Óbitos em decorrência de intervenções legais e operações de guerra por faixa etária (2010-2019)



Fonte: Ministério da Saúde (2021)

Os resultados aqui encontrados, em convergência com as tendências apontadas pela maior parte dos autores que tratam da questão da letalidade policial – tais como Samira Bueno (2019), Silvia Naidin (2020), Geísa Mattos (2017) e Jacqueline Sinhoretto (2020) – mostram que as principais vítimas desse fenômeno no Brasil são os jovens. As faixas etárias que predominam em todo o período analisado compreendem indivíduos entre 15 e 24 anos, de maneira que jovens de 15 a 19 anos e de 20 a 24 se alternam, ao longo dos anos analisados, no topo das mais vitimadas por intervenções legais no Brasil.

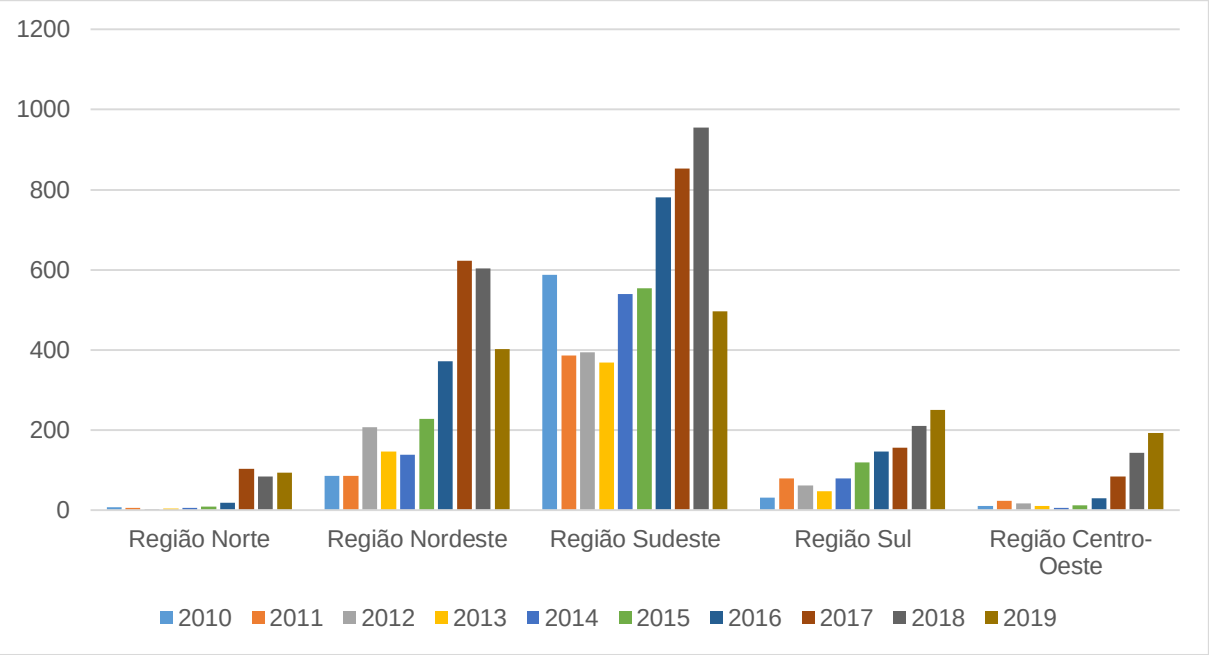
De forma geral, sendo os mais representados entre os registros de óbitos dentro das categorias analisadas, indivíduos nessa faixa etária seguem quase sempre as tendências apresentadas no Gráfico 1, que trata sobre o número de óbitos por intervenção legal de forma geral. Logo, eles apresentam médias relativamente estáveis entre 2010 e 2013, com um aumento ano a ano de 2014 a 2018, e com uma queda em 2019.

Quanto ao que fugiu aos padrões, há de se notar que o grupo que abrange indivíduos entre 15 e 19 anos começou a apresentar queda a partir de 2017, não de 2018, como o gráfico 1 aponta. Ainda, entre 2018 e 2019 os óbitos que compreendem indivíduos entre 35 e 39 anos, 40 a 44, 45 a 49, 50 a 54 e 60 a 69 fugiram a essa tendência de queda, apresentando ligeiro aumento nesse período. Sugerimos à trabalhos futuros a observância desse fenômeno nos próximos anos, a fim de entender se ele aponta para a emergência de novas tendências de homicídios relacionados à letalidade policial no país.

4.2 Por Região/Unidade da Federação

A seguir, o gráfico 4 explora a quantidade de óbitos por causas evitáveis no país nas categorias intervenções legais e operações de guerra sob uma perspectiva espacial, por região entre os anos de 2010 e 2019. A tabela 1, por sua vez, trata do mesmo tema, porém trazendo valores brutos e detalhamento por Unidade da Federação. Pormenorização que achamos necessária vista a diversidade na forma como se desenvolve o fenômeno da letalidade no nível subnacional, a exemplo da variação entre as unidades da polícia que mais matam de estado para estado (SINHORETTO; SILVESTRE; SCHLITTLER, 2014; ZILLI et al., 2020).

Gráfico 4 - Óbitos em decorrência de intervenções legais e operações de guerra por Região (2010-2019)



Fonte: Ministério da Saúde (2021)

Tabela 1 - Óbitos em decorrência de intervenções legais e operações de guerra por Região/Unidade da Federação (2010-2019)

Região/Unidade da Federação	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Região Norte	8	6	3	4	5	9	18	103	84	94	334
.. Rondônia	1	2	2	2	1	-	3	-	-	-	11
.. Roraima	-	-	1	-	-	-	1	-	2	1	5
.. Pará	5	2	-	2	3	-	2	35	14	48	111
.. Amapá	-	-	-	-	-	-	-	49	52	31	132
.. Tocantins	2	2	-	-	1	9	12	19	16	14	75
Região Nordeste	86	85	207	147	138	228	372	622	604	402	2891
.. Maranhão	2	-	2	-	3	-	-	-	-	1	8
.. Piauí	2	5	-	3	2	1	5	2	2	3	25
.. Ceará	1	2	-	-	1	-	5	5	10	12	36
.. Rio Grande do Norte	-	-	1	-	-	1	-	2	-	-	4
.. Paraíba	-	-	-	-	-	1	-	1	2	-	4
.. Pernambuco	3	3	1	-	-	-	3	1	-	-	11
.. Sergipe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	4
.. Bahia	78	75	203	144	132	225	359	611	590	382	2799
Região Sudeste	587	386	394	369	539	554	781	853	955	497	5915
.. Minas Gerais	4	2	4	4	14	4	7	20	17	24	100
.. Espírito Santo	-	-	-	1	1	2	3	-	2	5	14
.. Rio de Janeiro	396	214	181	216	307	277	523	530	813	294	3751
.. São Paulo	187	170	209	148	217	271	248	303	123	174	2050
Região Sul	31	80	62	47	80	120	147	156	210	250	1183
.. Paraná	11	54	34	26	20	73	88	94	135	201	736

.. Santa Catarina	3	10	10	13	46	25	22	26	44	31	230
.. Rio Grande do Sul	17	16	18	8	14	22	37	36	31	18	217
Região Centro-Oeste	11	24	17	11	6	12	29	84	144	193	531
.. Mato Grosso do Sul	10	5	1	2	1	9	19	25	36	32	140
.. Mato Grosso	1	18	14	3	2	2	-	5	16	4	65
.. Goiás	-	-	-	3	1	-	9	53	92	154	312
.. Distrito Federal	-	1	2	3	2	1	1	1	-	3	14
Total	723	581	683	578	768	923	1347	1818	1997	1436	10854

Fonte: Ministério da Saúde (2021)

Os resultados aqui mostram que em todos os anos analisados a maior parte dos registros de óbitos por ação policial se concentraram na Região Sudeste, seguida pela Região Nordeste. Contudo, como era esperado, aqui nem sempre os valores variam da mesma forma que que no gráfico 1, que aponta as tendências gerais do fenômeno. Por exemplo, na Região Sudeste os valores registrados em 2010 foram os maiores por toda a primeira metade da década, sendo superados apenas em 2016. Divergência importante a ser destacada, tendo em vista que grande parte da base de apoio de Bolsonaro está concentrada nessa região, o expressivo e repentino aumento nos casos em 2016 pode estar ligado a já eminência de Bolsonaro como forte candidato às eleições de 2018, hipótese que sugerimos ser testada em trabalhos futuros.

Outra explicação dessa disparidade pode ser atribuída à vigência de políticas públicas e à eventos que se dão em âmbito estadual e municipal, por exemplo as Unidades de Polícia Pacificadoras no Rio de Janeiro, operantes entre 2008 e 2018 (RIBEIRO e VILAROUCA, 2020), que podem explicar a alta durante a série no ano de 2010, seguida de baixa nos anos seguintes e novo crescimento a partir de 2016, já perto do enfraquecimento e encerramento da política. Ou as guerras entre facções penais que vigoraram principalmente no Norte e no Nordeste do país em 2017, que geraram aumento expressivo dos indicadores relativos à homicídios de forma geral e em especial nos que decorrem de confrontos com a polícia nessas regiões (MANSO e DIAS, 2017). Especificidades como essas geram reflexos que podem divergir do padrão nacional (IPEA, 2020).

Dentre os estados que mais influenciaram nas médias regionais, na Região Norte se destacam o Amapá e o Pará, ainda que sejam médias baixas quando comparadas com estados de outras regiões. Chama atenção nos números que dizem respeito a essa região os aumentos expressivos a partir de 2017, no Amapá, por

exemplo, houve um salto de zero óbitos registrados nessa categoria em 2016 para 49 em 2017 e 52 em 2018.

Segundo o Atlas da Violência de 2020, isso pode ser explicado pela guerra entre o Primeiro Comando da Capital – PCC e o Comando Vermelho – CV, duas maiores facções penais no Brasil. Tal dinâmica gerou um aumento recorde no número de homicídios violentos nessas regiões entre 2016 e 2018, de forma que os homicídios por intervenção policial seguiram a mesma tendência. Sobre essa região há de se notar, ainda, que não existem dados sobre o estado do Amazonas na série. O que supomos que esteja relacionado à subnotificação de ocorrências, anteriormente mencionada, como comprometedora da geração de dados.

O expressivo aumento dos casos em 2017 – atribuído a guerra entre facções – foi observado também, ainda que em menor escala, na Região Nordeste. Contudo, aqui o estado que tem mais influência na média regional é a Bahia, sendo que dos 2891 óbitos totais no Nordeste no período estudado, 2.799 são apenas nesse estado, o que corresponde a quase 97% dos registros na região e coloca a Bahia como o segundo estado, em nível nacional, com mais registros de óbitos por intervenção policial. Os picos atingidos na região na última década foram nos anos de 2017 e 2018, em consonância com o que indicam as tendências do gráfico 1.

A Região Sudeste, em convergência com que autores do tema como Bueno (2015) e Musumeci (2020) concluem, aparece como a região que mais concentra óbitos nessas categorias no Brasil, sendo que estado de São Paulo apresenta valores expressivamente superiores em relação ao resto do país, com 2.050 casos totais registrados no período de análise. Porém, também em concordância com os estudos sobre o tema, o estado do Rio de Janeiro figura como a maior influência nos valores da região, sendo o estado com os maiores valores em todos os anos estudados, totalizando em 3.751 óbitos registrados pelo Ministério da Saúde nas categorias de interesse. Cenário que em grande medida se relaciona à gratificação faroeste, cuja herança ainda persiste atualmente, fazendo da letalidade uma metodologia de ação policial no estado (Cano, 2019).

Quanto a Região Sul, o estado do Paraná apresenta os maiores valores, sendo responsável por 62% do valor total de óbitos registrados na categoria de interesse, com 736 casos. Há de se notar também que, ainda que a Região Sul apresente

valores aquém das regiões Norte e Sudeste, todos os estados da região apresentam valores acima de 200 óbitos no período analisado, mais que a maior parte dos estados no país. Ainda, divergindo das tendências gerais apontadas pelo gráfico 1, o Sul não só deixou de apresentar queda nos valores no ano de 2019, mas teve seus valores pico da década nesse ano.

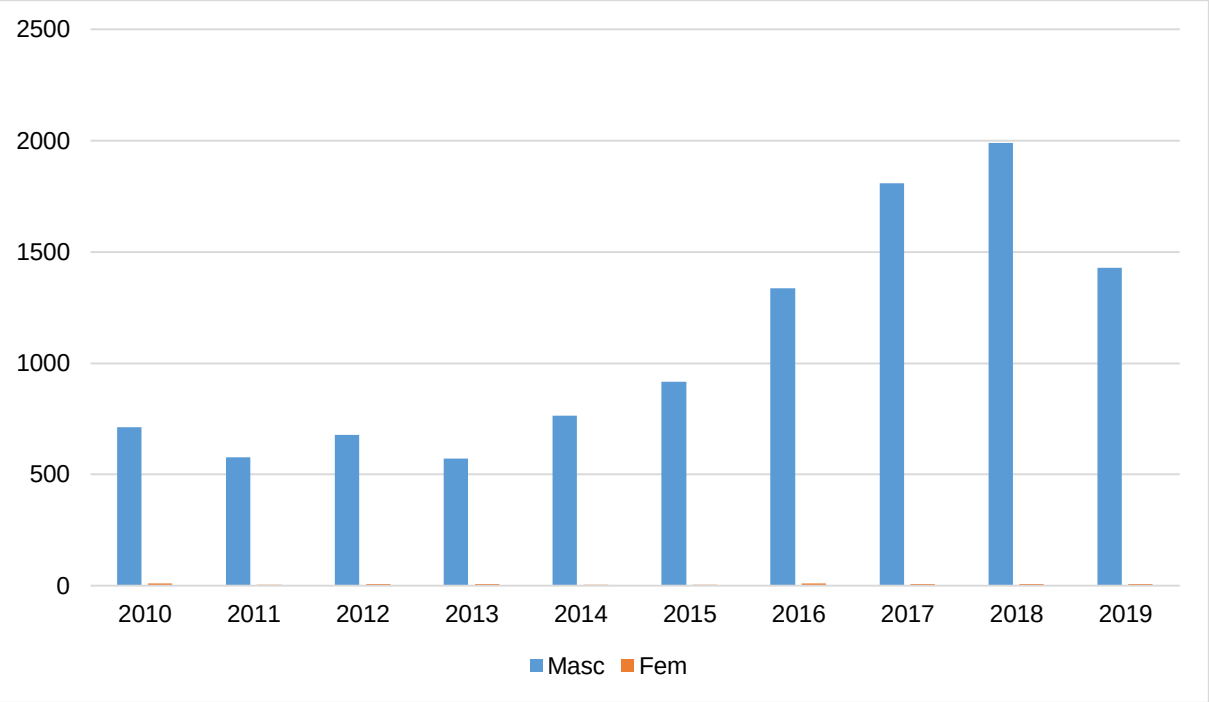
Por fim, quanto à Região Centro-Oeste o estado que mais se destaca é Goiás, sendo responsável por quase 60% dos casos totais na região, com 312 óbitos registrados. Mato Grosso do Sul aparece em segundo lugar na região, com 140 óbitos registrados ao longo da década. Assim como na Região Sul, no Centro-Oeste também não houve diminuição dos índices no ano de 2019, mas os maiores valores da série foram registrados nesse ano.

Como hipóteses explicativas dessas disparidades nas duas regiões, sugerimos que talvez nessas áreas o registro e classificação de casos de letalidade sejam melhor desenvolvidos à nível estadual, não havendo uma distorção dos dados tão grande a ponto de gerar resultados díspares com a realidade. Ainda, pode ser que o fenômeno da letalidade policial na última década tenha chegado tardiamente nessas áreas, ou que variáveis de nível estatual e municipal operem nessas áreas de forma a distanciá-las do cenário nacional. Sugerimos, como agenda de pesquisa futura, que se explore em que medida essas suposições se confirmam ou não.

4.3 Por sexo

O gráfico 5 trata da distribuição de óbitos por causas evitáveis no país nas categorias intervenções legais e operações de guerra entre os anos de 2010 e 2019 com base no sexo das vítimas.

Gráfico 5 – Óbitos em decorrência de intervenções legais e operações de guerra por sexo (2010-2019)



Fonte: Ministério da Saúde (2021)

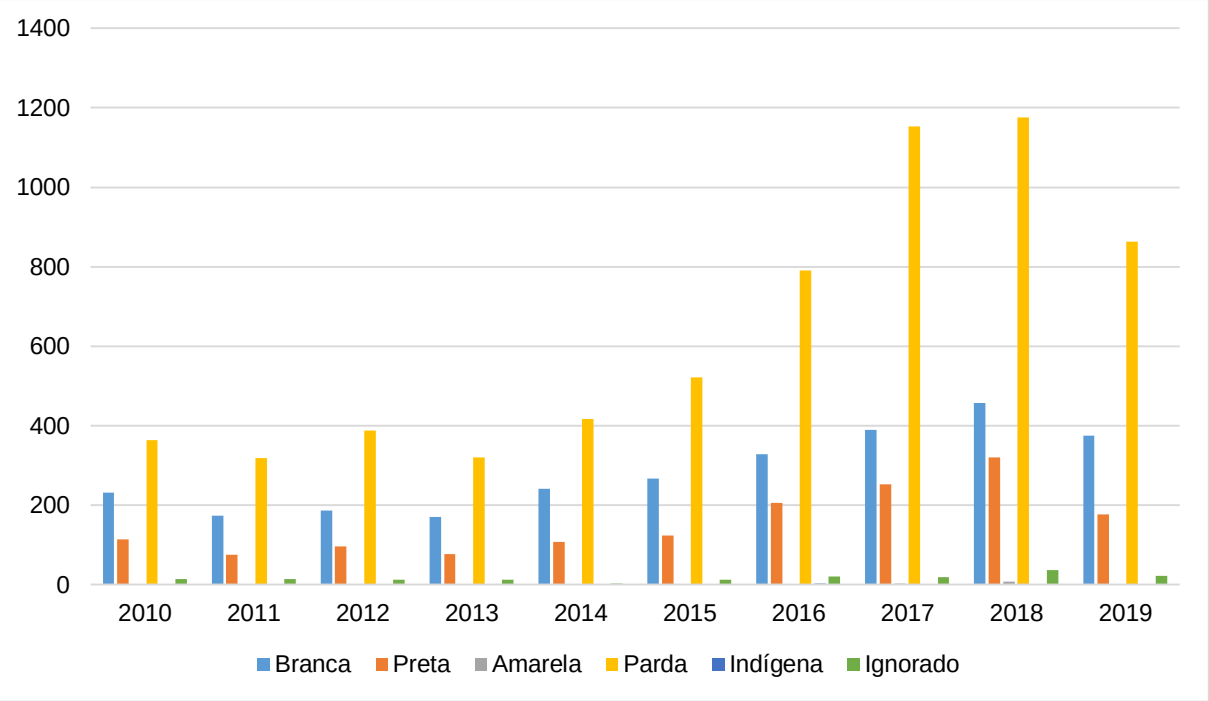
Em relação ao sexo, a grande maioria dos indivíduos vitimados por ação da polícia é homem, sendo que dos 10.854 óbitos totais registrados durante a série, apenas 68 vítimas eram do sexo feminino, o que corresponde a 0,62% dos casos. Esse padrão é esperado e permanente ao longo dos anos, sendo fonte de consenso entre todos os estudiosos da área (ZILLI *et al*, 2020; BUENO, 2015; CESEC, 2020; MUSUMECI, 2020) que indivíduos do sexo masculino sejam maioria entre os casos de letalidade. Esse fenômeno não se restringe aos homicídios cometidos por agentes policiais, mas acompanha o quadro geral de homicídios cometidos no Brasil, sendo que, segundo o Atlas da Violência de 2020, 91,8% das vítimas de homicídios no país são homens.

Os padrões encontrados aqui coincidem com os padrões gerais apresentados no gráfico 1, com médias relativamente constantes de 2010 a 2013, aumento a partir de 2014 com o pico da série em 2018 e queda em 2019.

4.4 Por cor/raça

Por fim, o gráfico 6 trata do nosso principal interesse no presente trabalho, a distribuição de óbitos por causas evitáveis no país nas categorias intervenções legais e operações de guerra com base na raça das vítimas, abordando brancos, pretos, amarelos, indígenas e casos onde a raça da vítima não foi informada, tidos aqui como ignorado. Para fins de análise, seguindo a classificação do IBGE, tomaremos a categoria negros como a soma de pretos e pardos.

Gráfico 6 - Óbitos em decorrência de intervenções legais e operações de guerra por cor/raça (2010-2019)



Fonte: Ministério da Saúde (2021)

Como era esperado, conversando com o tema principal abordado ao longo do estudo, a maior parte dos óbitos registrados em decorrência de operações de guerra e intervenções policiais está concentrada entre pretos e pardos. Do valor total de registros na série, 10.854, as duas categorias somadas correspondem a 7.857 casos, o que equivale a 72% dos óbitos registrados na categoria sendo de pessoas negras.

O número de óbitos de pessoas brancas registrados na série corresponde a pouco mais de um terço desse valor, atestando a super-representação de negros quando se fala em letalidade policial e o aumento dos indicadores que atestam essa realidade ao longo dos anos.

Os valores aqui também seguiram os padrões gerais do gráfico 1, com médias estáveis entre 2010 e 2013, aumento contínuo entre 2014 e 2018 – ano em que mais pessoas negras foram vítimas da letalidade policial na série – e decréscimo no ano de 2019.

A representação desproporcional de pretos e pardos quando se fala em índices que medem violência é também tema recorrente nos Anuários de Segurança Pública e nos Atlas da Violência. Nesse último, em sua versão mais recente (2020), concluiu que em 2017 e 2018, para cada pessoa não negra assassinada no Brasil, 2,7 negros foram mortos. Ainda, que entre 2008 e 2018 as taxas de homicídios para negros apresentaram um aumento de 11,5%, enquanto para não negros observou-se uma diminuição de 12,9%.

Observando o gráfico 6, percebemos que esse padrão é ainda mais expressivo quando se fala em mortes por agentes policiais. De acordo com os dados, para cada pessoa branca morta pela polícia, outras 3,8 negras morrem em decorrência da letalidade policial. São, assim, indicadores que corroboram com a ideia do racismo enquanto operante na dinâmica das instituições e das estruturas da sociedade em si, tendo seus principais efeitos expressos muito além do âmbito individual, estando cristalizado nas relações sociais e na esfera pública de tal forma que disparidades como essas tornam-se comuns.

Percebe-se ainda, conversando com a ideia das heranças da ditadura militar enquanto formadora da mentalidade de um “inimigo a ser enfrentado” por parte da polícia, que de fato o corpo negro figura como alvo prioritário dos agentes policiais em todas as localidades e períodos estudados. Fica claro, então, que na última década as desigualdades raciais, no que toca à violência contra a população negra, foram ainda mais aprofundadas.

Contudo, o segundo objetivo do trabalho, explorar a hipótese de que a letalidade policial contra a população negra teria apresentado crescimento desde o início do governo Bolsonaro, não se confirmou com os dados do SIM/DATASUS. Apesar de esse grupo compor a maioria das vítimas de casos de letalidade policial, entre os anos de 2018 e 2019, que marcam a ascensão de Bolsonaro à presidência da república, os casos de letalidade contra negros diminuíram, acompanhando a tendência geral da população.

Vale lembrar, todavia, que quando os dados de ocorrência policial, compilados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, são utilizados como base de análise, é possível constatar a continuidade da curva ascendente. Então, um resultado que não era o objetivo desse estudo, mas que acabou sendo constatado é que o sistema do Ministério da Saúde parece contar com um número bem menor de casos de letalidade em comparação às polícias, o que precisa ser um foco de análise. Afinal, todas as políticas públicas que vierem a ser formuladas com base neste sistema podem ser enviesadas porque os dados não parecem corresponder adequadamente às realidades em questão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou investigar e compreender a dinâmica sob a qual opera o fenômeno da letalidade policial no Brasil contra a população negra, entendendo e articulando a gama de fatores que condicionam a realidade que aqui problematizamos. Dentre o entendimento do papel da polícia em um Estado Democrático, do que causa e perpetua a letalidade na instituição policial – interna e externamente – e de como a raça e o racismo operam enquanto influenciadores dessa realidade, buscamos entender a totalidade dos fatores que nos dirigiram ao cenário atual, a fim de justificar o porquê da nossa hipótese central: a expectativa de que o governo de Bolsonaro gere aumentos na letalidade policial contra a população negra no país.

Para tanto, investigamos dados relativos aos óbitos por intervenções policiais e operações de guerra registrados no país ao longo da última década, englobando o período anterior e posterior à posse de Bolsonaro de forma comparativa, a fim de entender até que medida nossa hipótese se confirma na realidade. Analisando os dados dos gráficos e tabelas separadamente, concluímos – em concordância com os dados oficiais dos Anuários de Segurança Pública, dos Atlas da Violência e com o que constatam a amplitude os autores que estudam letalidade policial no país – que o alvo principal do fenômeno são homens negros entre 15 e 24 anos.

Realizada a exploração desses dados, quanto aos nossos objetivos de pesquisa centrais – entender a relação entre o racismo estrutural e a letalidade policial ao longo da última década e explorar a hipótese de que a letalidade policial contra a população negra teria apresentado crescimento desde o início do governo Bolsonaro – podemos dizer que ambos foram alcançados, ainda que a resposta à hipótese desenvolvida seja aparentemente negativa. Embora tenha havido crescimento exponencial do número de mortes de pessoas negras ao longo da última década – evidenciando o aprofundamento da relação racismo e letalidade policial – no período pós posse de Jair Bolsonaro não houve aumento do número de óbitos. Pelo contrário, houve diminuição de quase 30% dos valores entre 2018 e 2019.

Contudo, entendemos que podem existir outras questões de estudo a serem consideradas que podem alterar os resultados aqui encontrados. Assim, sugerimos outras três agendas de pesquisa para trabalhos futuros.

A primeira delas, já mencionada anteriormente, parte da hipótese de que a aparente diminuição dos indicadores que tratam da letalidade policial em 2019 pode ser proveniente de deficiências e ocultações na produção de dados a esse respeito, como concluímos na investigação do gráfico 2. Tal fato se justificaria pelo estimulo dado, por um governo altamente militarizado e punitivista, aos policiais para que ajam de maneira contrária ao que prevê a gama de legislações que tratam sobre emprego da força letal por agentes de segurança pública no Estado, de forma que os registros de operações terminadas em mortes não sejam devidamente realizados. Assim, há de se investigar se essa redução de fato seria um reflexo da realidade ou da sua ocultação.

A segunda parte da hipótese – também levantada no Atlas da Violência de 2020 em relação a redução do número de geral de homicídios – de que, conforme os dados encontrados no presente trabalho, também foi acompanhada pela redução número de homicídios cometidos por agentes policiais, é a de que a diminuição desses indicadores nos últimos anos seria proveniente de políticas de segurança pública desenvolvidas anteriormente, que estariam gerando seus efeitos atualmente. Sob essa ótica, a diminuição dos casos de letalidade policial não seria consequência da vigência do governo Bolsonaro, mas sim de medidas empregadas por governos anteriores que tiveram seu tempo de maturação nos últimos anos para apenas atualmente ter suas consequências passíveis de serem observadas.

O que nos leva a última sugestão de agenda, que nasce da identificação de uma deficiência do atual estudo. A causa dessa insuficiência está na impossibilidade de abarcar a totalidade dos efeitos que o governo de Bolsonaro pode gerar sobre a dinâmica letalidade policial, por razões temporais. No momento em que o presente estudo foi realizado, o mandato de Jair Bolsonaro se encontra por volta da metade, sendo assim, não é possível haver uma avaliação conclusiva de todas as consequências desse governo sobre a dinâmica da letalidade policial, por não haver tempo de maturação suficiente para que elas se apresentem em sua completude.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. Pólen Produção Editorial LTDA, 2019.

BERSANI, Humberto. Aportes teóricos e reflexões sobre o racismo estrutural no Brasil. **Revista Extraprensa**, v. 11, n. 2, p. 175-196, 2018.

BORGES, André; VIDIGAL, Robert. Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras. **Opinião Pública**, v. 24, n. 1, p. 53-89, 2018.

BRAZ, Marcelo. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. **Serviço Social & Sociedade**, n. 128, p. 85-103, 2017.

BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. **Topoi (Rio de Janeiro)**, v. 14, n. 26, p. 162-173, 2013.

BUENO, Samira. Letalidade na ação policial: Os desafios para a consolidação de uma agenda de políticas públicas no estado de São Paulo. **Administração Pública e Gestão Social**, 2015.

BUENO, Samira; LIMA, Renato; TEIXEIRA, Marco Antônio. Limites do uso da força policial no Estado de São Paulo. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 17, n. SPE, p. 783-799, 2019.

CAMPOS, Luiz Augusto. Relações raciais no Brasil contemporâneo: a produção em artigos acadêmicos dos últimos vinte anos (1994-2013). **XVII Congresso Nacional Brasileiro de Sociologia**. Porto Alegre – Rio Grande do Sul. 20 a 23 de Julho de 2015.

CANO, Ignacio. Memorial do Ignacio Cano. Memorial defendido em 11 de janeiro de 2019. **Interseções. Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 21, n. 21-2, 2019.

CERQUEIRA, Daniel. Mortes violentas não esclarecidas e impunidade no Rio de Janeiro. **Economia aplicada**, v. 16, n. 2, p. 201-235, 2012.

CESEC. A cor da violência policial: a bala não erra o alvo. Rio de Janeiro: Rede de Observatórios de Violência, 2020.

COSTA, Arthur Trindade M. A Polícia Militar e seus Dilemas Identitários. **Congresso da Associação Brasileira de Ciência Política**. João Pessoa, Paraíba, 2020.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. O Ministério Público e o controle externo da atividade policial, dados 2016. Brasília, 2017, p. 16-32.

FERREIRA, Poliana. COMO ABRIR A CAIXA DE PANDORA?: estratégias metodológicas para o estudo da polícia que mata. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 6, n. 1, p. 21-43, 2019.

FERREIRA, Poliana. Direitos fundamentais e letalidade policial: sentidos opostos numa mesma trilha. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade- REDES**, v. 7, n. 2, p. 111-126, 2019.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2019.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 12º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2018.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2017.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2016.

GODOI, Rafael et al. Letalidade policial e respaldo institucional: perfil e processamento dos casos de “resistência seguida de morte” na cidade de São Paulo. **Revista de EstudiosSociales**, n. 73, p. 58-72, 2020.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas da violência 2020. Brasília: IPEA; FBSP, 2020.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas da violência 2019. Brasília: IPEA; FBSP, 2019.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas da violência 2018. Brasília: IPEA; FBSP, 2018.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas da violência 2017. Brasília: IPEA; FBSP, 2017.

MATTOS, Geísa. Flagrantes de racismo: imagens da violência policial e as conexões entre o ativismo no Brasil e nos Estados. **Revista de Ciências Sociais: RCS**, v. 48, n. 2, p. 185-217, 2017.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 11, n. 2, 2017.

MUSUMECI, Leonarda. Letalidade policial e pessoas desaparecidas no Estado do Rio de Janeiro, segundo os dados oficiais (2006-2018).**Boletim de Segurança e Cidadania**, n. 26, 2020.

NAIDIN, Silvia. Letalidade policial no Brasil: problema ou projeto? **Boletim de Segurança e Cidadania**, n. 27, 2020.

OLIVEIRA JÚNIOR, Almir; LIMA, Verônica Couto de Araújo. Segurança pública e racismo institucional. In: Silva, Tatiana Dias, and Fernanda Lira Goes**. Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2013.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; VILAROUCA, Márcio Grijó. Nem Herói, nem Vilão: Os Determinantes da Confiança nos Policiais das UPPs. **Dados**, v. 63, n. 4, 2020.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. Editora Companhia das Letras, 2019. cap. 6 e 7, p. 156-215.

SILVA, Maurício Ferreira. Governo Temer: uma estratégia de retomada conservadora no Brasil. **Cuadernos de política exterior argentina**, n. 130, p. 21-36, 2019.

SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane; SCHLITTLER, Maria Carolina. Desigualdade racial e Segurança pública em São Paulo. **Letalidade policia e prisões em flagrante. Ufscar**, 2014.

SINHORETTO, Jacqueline; MORAIS, Danilo De Souza. Violência e racismo: novas faces de uma afinidade reiterada. **Revista de Estudios Sociales**, n. 64, p. 15-26, 2018.

SINHORETTO, Jacqueline et al. Policiamento e relações raciais: estudo comparado sobre formas contemporâneas de controle do crime. p. 1-36, 2020.

SOUZA, Cláudio André. Antipetismo e ciclos de protestos no Brasil: uma análise das manifestações ocorridas em 2015. **Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política Ano VIII, Número III, Maio 2016**, p. 35, 2016.

SOUZA, Ricardo Belini Muffato de; OLIVEIRA, Ataualpa Luiz de. Subcultura no Uso da Força Policial: uma Análise do Uso da Força Policial a partir da Teoria das Representações Sociais. Pesquisas e Práticas Psicossociais, São João del-Rei, 2009.

ZILLI, Luís Felipe; COUTO, Vinícius Assis. Servir e proteger: determinantes da avaliação pública sobre a qualidade do trabalho das Polícias Militares no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, p. 681-700, 2017.

ZILLI, Luís Felipe. Letalidade e vitimização policial: características gerais do fenômeno em três estados brasileiros. 2018.

ZILLI, Luís Felipe et al. Letalidade e Vitimização Policial em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, p. 46-63, 2020.