

## DOSSIÊ SEGURANÇA E JUSTIÇA CRIMINAL

# A LEGITIMAÇÃO DA VIOLÊNCIA POLICIAL COMO ESTRATÉGIA DE GOVERNO – UM ESTUDO DE CASO DO RIO GRANDE DO SUL

### RODRIGO GHIRINGHELLI DE AZEVEDO

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo é sociólogo e professor titular da Escola de Direito da PUCRS. Bolsista de Produtividade em Pesquisa nível 1D do CNPq, integra o comitê gestor do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC) e é associado sênior do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

### LUIZA CORREA DE MAGALHÃES DUTRA

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais (PUCRS), Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais (PUCRS), Bacharela em Ciências Sociais (UFRGS), Especialista em Segurança Pública, Cidadania e Diversidade (UFRGS).

### CHRISTIANE RUSSOMANO FREIRE

Doutora em Ciências Criminais pela PUCRS, bolsista PNPd CAPES no PPG em Ciências Sociais da PUCRS.

---

## RESUMO

A sociedade brasileira ainda se caracteriza pelo uso abusivo da violência por parte dos agentes de segurança pública. As interações entre a sociedade civil e os policiais ainda são marcadas por abuso de poder, pela falta de critérios para o uso da força e pela desconfiança, que produzem altas taxas de mortes praticadas pela polícia e de vitimização policial, indícios de um modelo autoritário e pouco eficaz. Quando a orientação de governo passa por justificar a violência policial, e o próprio poder judiciário é leniente no processamento das denúncias, a tendência é de aumento do número de casos. Para dar conta desse fenômeno complexo, buscou-se analisar casos de violência policial praticados pela Brigada Militar do Rio Grande do Sul entre os anos de 2014 e 2016, a partir de registros realizados pelo Centro de Referência em Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul. Com base nos registros realizados pela Defensoria, foi possível analisar o contexto em que elas ocorrem, o perfil de vítimas e agressores, assim como o encaminhamento dado aos casos analisados. Foram, ao todo, analisados 279 Procedimentos para Apuração de Danos Individuais (PADINs). Foram analisadas também as denúncias de violência policial realizadas nas audiências de custódia da comarca de Porto Alegre. Realizadas em local próprio no Presídio Central, foram observadas audiências durante dois meses (dezembro de 2016 e janeiro de 2017), e coletados dados por meio de preenchimento de formulário de pesquisa, no âmbito de projeto vinculado ao Programa CNJ Pesquisa. Por meio da análise dos dados coletados, buscou-se identificar os elementos que caracterizam os casos de violência policial na cidade de Porto Alegre no último período, assim como o encaminhamento dado pelas instituições de justiça para os casos denunciados. Por fim, pretende-se apresentar algumas das causas do fenômeno do recrudescimento da violência policial no último período.

**Palavras-chave:** Violência Policial; Audiências de Custódia; Segurança Pública

---

## ABSTRACT

### THE LEGITIMATION OF POLICE VIOLENCE AS A GOVERNMENT STRATEGY - A CASE STUDY FROM RIO GRANDE DO SUL.

*Brazilian society is still characterized by the abusive use of violence by public security agents. The interactions between civil society and the police are still marked by abuse of power, lack of criteria for the use of force and mistrust, which produce high rates of police killings and police victimization, evidence of an authoritarian and inefficient police. When government guidance is justified by police violence, and the judiciary itself is lenient in processing complaints, the trend is to increase the number of cases. In order to deal with this complex phenomenon, it was sought to analyze cases of police violence practiced by the Rio Grande do Sul Military Police between 2014 and 2016, based on records made by the Human Rights Reference Center of the Public Defender. Based on this records, it was possible to analyze the context in which they occur, the profile of victims and aggressors, as well as the referral given to the cases analyzed. 279 Procedures for Determining Individual Damage (PADINs) were analyzed. The reports of police violence carried out in custody hearings in the Porto Alegre region were also analyzed. Held at a specific place in the Central Prison, audiences were observed for two months (December 2016 and January 2017), and data were collected through the completion of a research form, within the scope of a project linked to the CNJ Research Program. Through the analysis of the collected data, we sought to identify the elements that characterize the cases of police violence in the city of Porto Alegre in the last period, as well as the referral given by the judicial institutions for the reported cases. Finally, we intend to present some of the causes of the phenomenon of the increase of police violence in the last period.*

**Keywords:** Police Violence; Custody Hearings; Public Security.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.1037

Data de recebimento: 19/11/2018 – Data de aprovação: 25/03/2020

---

## INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira ainda se caracteriza pelo uso abusivo da violência por parte dos agentes de segurança pública. As interações entre a sociedade civil e os policiais ainda são marcadas por abuso de poder, pela falta de critérios para o uso da força e pela desconfiança, que produzem altas taxas de mortes praticadas pela polícia e de vitimização policial, indícios de um modelo autoritário e pouco eficaz de polícia. Quando a orientação de governo passa por justificar a violência policial, e o próprio poder judiciário é leniente no processamento das denúncias, a tendência é de aumento do número de casos.

Estudos na área de violência estatal apresentam um quadro preocupante de análise das polícias e demais instituições de segurança pública no Brasil. Adorno (2002) discute, através da fórmula weberiana que analisa o conceito de violência legítima por parte do Estado, o monopólio estatal da violência no Brasil. O autor apresenta estudos que sustentam a incapacidade do conjunto do sistema de justiça criminal brasileiro de lidar com o crime e controlá-lo, e expõem a violência dentro dos limites colocados pelo Estado de Direito.

Ademais, Cano e Duarte (2014) apresentam debate sobre as milícias no Brasil, apontando o surgimento do fenômeno, em 2006, no Rio de Janeiro, quando agentes armados do Estado controlavam espaços populares, oferecendo, em troca de pagamentos pelos moradores, alguma espécie de proteção.

**A legitimação da violência policial como estratégia de governo – um estudo de caso do Rio Grande do Sul**

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Luiza Correa de Magalhães Dutra e Christiane Russomano Freire

Partindo de uma diferente perspectiva sobre o tema, Kant de Lima (2014) constrói e analisa etnografias das práticas burocráticas de sistemas de punição e controle no Brasil, mais especificamente das instituições policiais. Conclui que os agentes policiais e judiciais acabam por não regular sua atuação pela lei, muito menos pelas normas internas produzidas pelas respectivas corporações, mas sim por rotinas de comportamentos tradicionalmente transmitidas, criando-se um abismo entre as regras e as práticas profissionais, o que perpassa a formação das polícias, e o saber produzido “na rua”.

Costa e Lima (2014), por sua vez, tratam do conceito de segurança pública, e sustentam que para o surgimento de uma nova agenda democrática das políticas de segurança pública seria necessária uma reflexão em relação às práticas institucionais vigentes nas polícias e a ampliação da participação social.

Muniz e Júnior (2014) propõem o debate sobre o que se entende por polícia, pois acreditam que essa discussão se apresenta como um dos principais desafios desse campo de estudos. Já Poncioni (2014) demonstra a escassez do debate nacional acerca da constituição da identidade profissional do policial e a formação profissional nas academias de polícia. Enfocando a “cultura policial” presente no âmbito da formação e do treinamento profissional de policiais, destaca que a formação desenvolvida nas academias de polícia apresenta limitações importantes para, de fato, dar efetividade a uma política de segurança pública democrática.

Para dar conta desse fenômeno complexo, analisaram-se casos de violência policial praticados pela Brigada Militar do Rio Grande do Sul entre os anos de 2014 e 2016, a partir de registros realizados pelo Centro de Referência em Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul. Com base nos registros realizados pela Defensoria, foi possível analisar o contexto em que as ações ocorrem, o perfil de vítimas e agressores, assim como o encaminhamento dado aos casos analisados. Foram, ao todo, analisados 279 Procedimentos para Apuração de Danos Individuais (Padins). Por meio da análise dos dados coletados, identificaram-se os elementos que caracterizam os casos de violência policial na cidade de Porto Alegre no período, assim como o encaminhamento dado pelas instituições de justiça para os casos denunciados. Por fim, apresentam-se algumas das causas do fenômeno do recrudescimento da violência policial no último período.

## A SENSAÇÃO DE INSEGURANÇA

Desde o início da década de 1990, os problemas da violência, da insegurança e da criminalidade constituem questões centrais nos grandes e médios centros urbanos da América do Sul. No caso brasileiro, o crescimento das taxas de homicídio ocorre desde o início dos anos 1980, chegando ao início dos anos 2000 à marca de 50.000 mortes por ano, e uma taxa de cerca de 25 homicídios a cada 100.000 habitantes, mas que em algumas capitais chega a impressionantes 90 homicídios a cada 100.000 habitantes. Dados mais recentes dão conta de que, depois de um período de leve redução, entre 2003 e 2007, a curva dos homicídios no Brasil novamente adquiriu um sentido ascendente, chegando a um total de 56.337 mortes por homicídio em 2012, com taxa de 29 mortes por 100.000 habitantes. A maioria dos mortos é de classe baixa, com baixa escolaridade, jovem, masculina, negra e residente na periferia dos grandes centros urbanos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sobre todos esses dados, vide as diversas edições do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>>

As taxas de criminalidade têm crescido desde os meados da década de 1980, anos de aumento da pobreza e hiperinflação, tendências que marcaram a transição da ditadura militar para a democracia. O retorno à democracia efetivou-se com a intensificação sem precedentes da criminalidade.

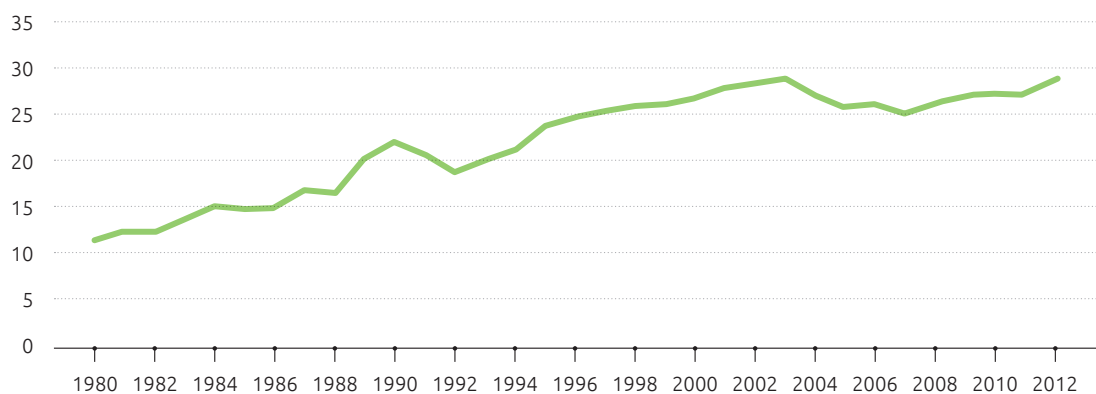
O Gráfico 1 apresenta as taxas de homicídio no Brasil, no período de 1980 a 2012. Verifica-se uma tendência de crescimento, iniciando em torno de 11 homicídios por 100 mil habitantes no início dos anos 1980 e chegando a quase 30 homicídios por 100 mil habitantes em 2012. Percebe-se ainda uma leve tendência de redução e estabilização a partir de 2003, quando alguns estados importantes como São Paulo e Rio de Janeiro começam a apresentar uma diminuição significativa das taxas de homicídio. Essa retração acaba não tendo um impacto maior na taxa nacional pelo fato de que em estados do Sul e do Nordeste a situação é inversa, com aumento das taxas.

De qualquer forma, a partir daquele momento há uma clara mudança na curva de homicídios, que tem sido tratada por pesquisadores como fruto de diferentes políticas e dinâmicas sociais. Entre as iniciativas, destacam-se a entrada em vigor do Estatuto do Desarmamento, que estabeleceu uma política efetiva de controle de armas e proibiu o porte para a população civil. Igualmente relevante é a consolidação, em São Paulo, do Primeiro Comando da Capital, facção criminal surgida no interior dos presídios paulistas e que passa a monopolizar o mercado de drogas naquele estado. Assim, contribuiu para a redução dos homicídios provocados por disputa de território em torno do tráfico. O ano de 2012 marca uma nova inflexão da curva no sentido de um aumento das taxas de homicídio, alcançando o patamar mais elevado em toda a série histórica.

## GRÁFICO 1

### Taxas de homicídio.

*Brasil, 1980-2012, Por 100 mil habitantes.*



Fonte: Weiselfiz (2014).

Este componente objetivo tem sido acompanhado também de um componente “subjetivo”, o “sentimento de insegurança”, que traduz uma virada nas expectativas e sentimentos dos moradores das grandes e médias cidades no que diz respeito à possibilidade de ser vítima de um crime. Este desconforto comunicase com a realização de inúmeros comportamentos de autoproteção e evitamento, que por sua vez têm um forte impacto sobre o desenvolvimento da vida cotidiana e constituem um novo componente objetivo da crise de insegurança.

**A legitimação da violência policial como estratégia de governo – um estudo de caso do Rio Grande do Sul**

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Luiza Correa de Magalhães Dutra e Christiane Russomano Freire

É um grande desafio compreender melhor os fatores que podem levar a uma maior sensação de segurança da população. No caso brasileiro, ela está realmente muito relacionada com as taxas de homicídios dolosos. Conforme estudo realizado pelo Ipea (2011), as taxas de homicídios dolosos são mais elevadas nas Regiões Nordeste e Norte, onde a sensação de segurança é a mais baixa do país. O estudo demonstra, no entanto, que a relação entre os dois fatores existe em alguma medida, mas não se trata de uma relação direta ou imediata. Ou seja, o aumento de investimentos e de efetivos policiais não necessariamente se traduz em baixas taxas de criminalidade, do mesmo modo que a diminuição dessas taxas também não se reflete, de forma imediata, na sensação de segurança da população.

Esses componentes objetivo e subjetivo da crise de insegurança têm sido recorrentemente matéria para notícias e debates nos meios de comunicação, tornando-se uma das questões fundamentais de produção de sentido pela mídia. Assim como nos demais países da região, esta crise de insegurança resultou em um sentido generalizado de crise dos atores estatais que têm sido tradicionalmente responsáveis pelas políticas públicas de segurança e justiça criminal, normalmente localizados no plano estadual de governo (polícias, poder judiciário e sistema penitenciário). Como resultado, para além do crescimento da insegurança, tem havido uma crescente “politização” da questão, o que significa que cada vez mais o braço “político” das estruturas de Estado se encontra vinculado ao problema. Esse segmento “político” é aquele que deve tomar decisões que são consideradas chave, deslocando para uma posição secundária o braço “administrativo”, e com ele, aqueles que até então atuavam como “especialistas” nesta matéria (juristas, criminólogos) (GARLAND, 2001).

Embora muitos considerem que alguma coisa deve ser feita em relação ao crime, a confiança no sistema de justiça criminal é muito baixa. Ele é visto como lento, ineficaz e parcial em favor dos ricos e poderosos. Os brasileiros raramente encaminham seus conflitos ao sistema formal de justiça, dependendo mais de redes de relações interpessoais para a sua resolução. Uma das consequências é o isolamento das classes média e alta em condomínios fechados com muros e portões eletrônicos e empresas privadas de segurança.

A indústria da segurança privada emprega um número maior de pessoas do que o próprio sistema de segurança pública. Em várias regiões do país não é incomum o recurso a matadores profissionais para eliminar supostos assaltantes ou mesmo políticos rivais, e nos últimos anos surgiram as “milícias” urbanas em favelas do Rio de Janeiro, controladas por policiais, que cobram dos moradores para garantir a segurança da comunidade perante grupos de traficantes e pequenos assaltantes.

Tanto em São Paulo como no Rio de Janeiro, os primeiros governadores eleitos após o período da ditadura militar, em meados dos anos 1980 (Franco Montoro e Leonel Brizola), estavam determinados a reduzir as violações aos direitos humanos e a reformar as polícias para minimizar a tortura e as execuções sumárias. No entanto, o crescimento da criminalidade, associado com a crise econômica, e a não efetivação de mecanismos de justiça de transição resultaram em uma grande resistência da polícia contra as reformas. Muitos policiais se mantiveram intocados no exercício de suas funções, mesmo após terem praticado toda sorte de abusos durante o período militar. A defesa dos direitos humanos foi responsabilizada pelos agora opositores e por boa parte da opinião pública como responsável pelo crescimento da criminalidade.

Os esforços por construir uma política de segurança pública comprometida com a garantia dos direitos civis e o controle da atividade policial, e voltada para a qualificação das funções de investigação policial e policiamento preventivo, têm sido desde então bloqueados pelo populismo punitivo e pela dificuldade política para enfrentar as resistências corporativas de estruturas policiais muitas vezes corruptas e

violentas. Durante a ditadura militar, os assassinatos políticos eram secretos, atos que o governo não podia admitir publicamente. Sob os governos eleitos, os homicídios praticados pela polícia em ações violentas e pouco profissionais nas periferias urbanas, quase sempre impunes, ganharam a legitimidade do apoio popular, com o propósito ostensivo de controlar a criminalidade em uma situação onde não há confiança na justiça, mas servindo na prática como moeda de troca nos acordos entre policiais e grupos de traficantes, caracterizando o que Misse denomina mercadorias políticas (MISSE, 2010).

Para além de questões relacionadas com a estrutura desigual da sociedade brasileira, e o tratamento diferenciado que constitui o padrão de atuação das agências de controle punitivo, é preciso reconhecer que o aperfeiçoamento gerencial e institucional, embora necessário, não é tão simples, porque há diferenças de concepção que atravessam o campo do controle do crime no Brasil. De um lado está o discurso republicano da garantia dos direitos humanos com segurança pública, mas de outro há uma concepção que se conecta com parcelas importantes da opinião pública, no sentido do endurecimento penal, de mais prisões, de presos em condições precárias, sem garantias individuais básicas, como forma de dissuasão e contenção da criminalidade. Discurso que se manifesta muitas vezes pela defesa da pena de morte, da redução da maioria penal, dos direitos humanos só para “humanos direitos”, e da legitimação da violência policial.

## A VIOLÊNCIA POLICIAL NA GRANDE PORTO ALEGRE

A história das instituições de segurança pública latino-americanas, especialmente a histórias da formação dos aparelhos policiais, é marcada por períodos autoritários e por uma tentativa de transição para um modelo democrático do fazer segurança. No Brasil, pode-se dizer que a transição para um Estado Democrático de Direito no âmbito de atuação das instituições de segurança pública ainda não foi concretizada, dado que as práticas policiais ainda perpetuam o tratamento desigual para diferentes grupos sociais, e o ambiente carcerário permanece à margem da lei.

Historicamente, a polícia surge no Brasil como instituição de controle das classes subalternas. Vinculado à ideia de uma polícia “disciplinadora”, coloca-se um componente subjetivo de “sentimento de insegurança” que corrobora e legitima práticas policiais arbitrárias, pois o uso desmedido da força é visto como recurso necessário para a manutenção da ordem pública.

Para identificar o perfil e a dinâmica da violência policial em Porto Alegre, e levando em conta a extrema precariedade de dados tanto das corregedorias de polícia quanto do responsável pelo controle externo, o Ministério Público, realizou-se o diagnóstico a partir das denúncias de violência policial recebidas pelo Centro de Referência em Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (CRDH/DPE-RS). Serão aqui apresentados os dados coletados nos Procedimentos para Apuração de Danos Individuais (Padins), através dos quais o mencionado órgão buscou dar acolhimento e visibilidade às vítimas de violações oriundas das práticas policiais, traçar um perfil do agressor e do agredido, bem como demandar uma resposta institucional ao problema.

O Centro de Referência em Direitos Humanos da Defensoria Pública do RS passou a instaurar, desde 2013, expedientes para apuração de casos de violação de direitos humanos, originados de diversas causas e encaminhados por diversas instituições. Especificamente acerca das denúncias recebidas sobre violência policial no Rio Grande do Sul, foram instaurados, até junho de 2016, 291 Padins.

**A legitimação da violência policial como estratégia de governo – um estudo de caso do Rio Grande do Sul**

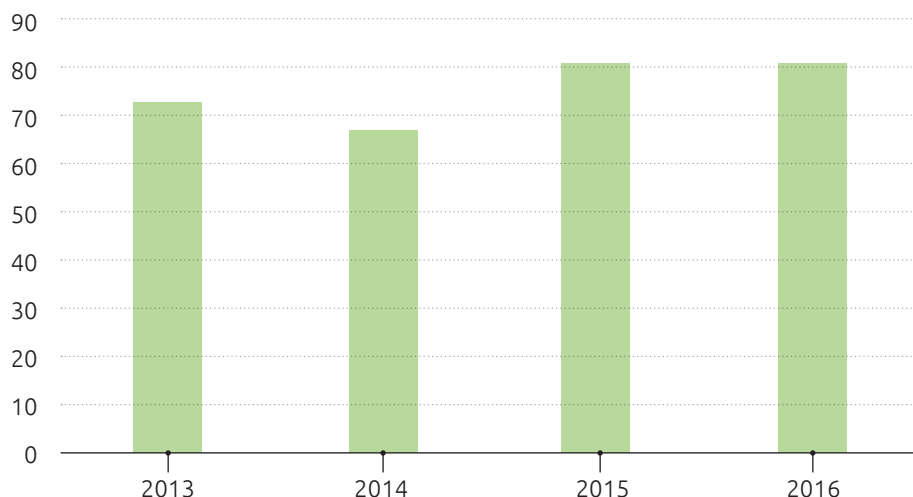
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Luiza Correa de Magalhães Dutra e Christiane Russomano Freire

O levantamento de dados foi realizado entre maio e agosto de 2016, tendo sido analisados 279 Padins. Não foi possível analisar os 291 procedimentos, uma vez que muitos já estavam arquivados e seus dados, inacessíveis.

Assim, tais procedimentos foram examinados e tabulados seguindo um mesmo documento base produzido pela equipe de pesquisa, dividido em quatro partes: nas duas primeiras buscou-se traçar o perfil dos envolvidos na ocorrência (vítima e agressor), e nos dois últimos a caracterização do evento da violência em si – qual tipo de violência foi praticada, em que local, quais as circunstâncias – e os encaminhamentos que foram dados após a abertura do respectivo Padin – quais órgãos foram oficiados, se houve resposta ou se foi necessário o reenvio.

O primeiro dado coletado e analisado pelos pesquisadores foi o número de denúncias que chegaram até o CRDH ao longo do período averiguado. Em 2013 foram 73 denúncias; em 2014 ocorreu uma redução, chegando a 67 denúncias, e em 2015 as denúncias aumentaram para 81. Vale salientar que entre janeiro e junho de 2016 as denúncias de violência policial já tinham se igualado ao número registrado ao longo de todo o ano anterior. Ou seja, ocorreu um aumento significativo em 2016.

Apesar de não ser possível identificar por qual motivo ao certo se deu o crescimento dessas denúncias, não se pode deixar de considerar que a consolidação das audiências de custódia possa ter influenciado na percepção do fenômeno, bem como a própria consolidação do Centro de Referência em Direitos Humanos ao longo dos anos no estado do Rio Grande do Sul, podendo ser identificado como um órgão de acolhimento e visibilidade para delitos dessa magnitude.

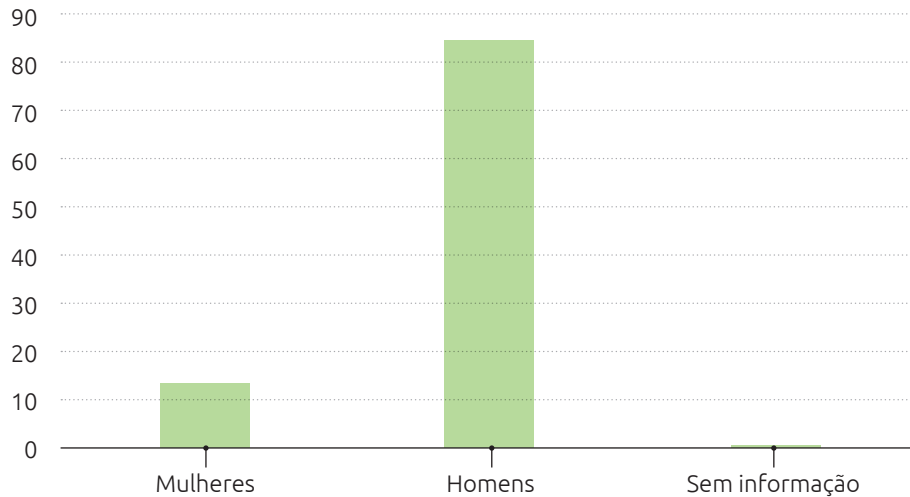
**GRÁFICO 2****Número de denúncias de violência policial.***Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.**Fonte: Defensoria Pública do RS.*

No quesito das vítimas de violência policial, 13,98% eram mulheres e 85,30%, homens; 38,35% do total das vítimas tinham entre 22 e 30 anos e 13,26% tinham até 21 anos, ou seja, mais da metade (51,61%) das vítimas de violência policial era considerada jovem.

**GRÁFICO 3**

Número de vítimas de violência policial, por sexo.

Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.

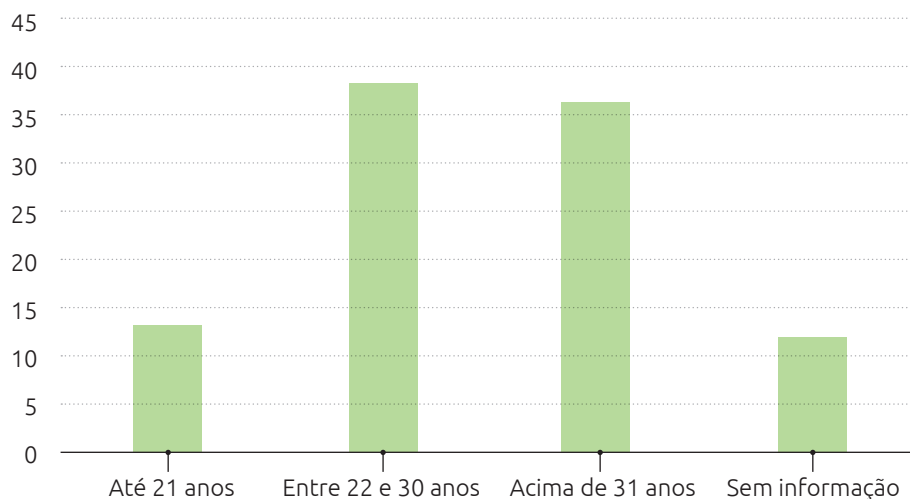


Fonte: Defensoria Pública do RS.

**GRÁFICO 4**

Número de vítimas de violência policial, por faixa etária.

Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.



Fonte: Defensoria Pública do RS.

Estes dados corroboram o que demonstram pesquisas já realizadas em relação à temática, que mostram que a maioria das vítimas de intervenções e abordagens por parte dos policiais é homem e jovem (ANISTIA INTERNACIONAL, 2005). Uma das formas de analisar esta situação é através do perfil da população carcerária do Brasil, que corresponde, em grande escala, ao perfil dos visados e vitimizados pela atuação das polícias. De acordo com o **Mapa do Encarceramento – Os Jovens do Brasil** (BRASIL, 2015), estudo publicado em 2015, a maior parte da população carcerária do Brasil é representada por jovens. Segundo dados do Sistema Integrado de Informação Penitenciária (InfoPen), eles representam 54,8% da população carcerária brasileira.



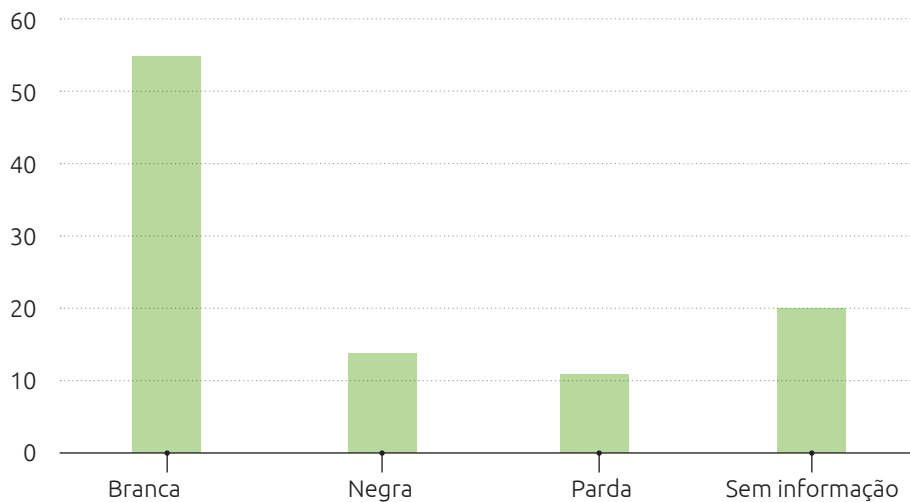
### A legitimação da violência policial como estratégia de governo – um estudo de caso do Rio Grande do Sul

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Luiza Correa de Magalhães Dutra e Christiane Russomano Freire

Ainda em relação ao perfil dos indivíduos que sofreram algum tipo de violência policial, 43,01% trabalhavam e 9,68% não trabalhavam ou eram estudantes; para quase a metade (47,31%) não se obteve informação sobre a situação laboral. Ademais, constatou-se que, em relação à cor, 54,84% das vítimas se autodeclararam brancas; 13,98%, negras; e 10,75%, pardas. Ao todo, foram 24,73% autodeclarados negros ou pardos. Além disso, em 20,43% dos Padins não existia qualquer autodeclaração da pessoa envolvida na ocorrência.

## GRÁFICO 5

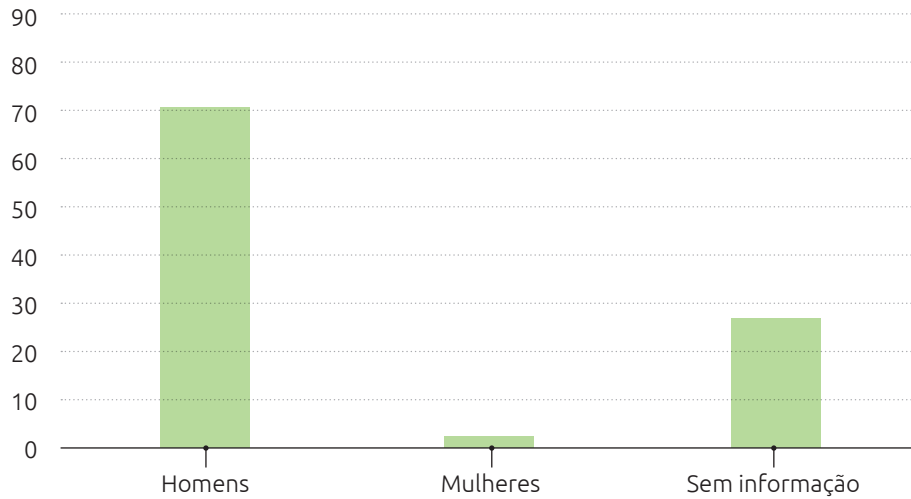
**Número de vítimas de violência policial, por raça/cor.**  
*Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.*



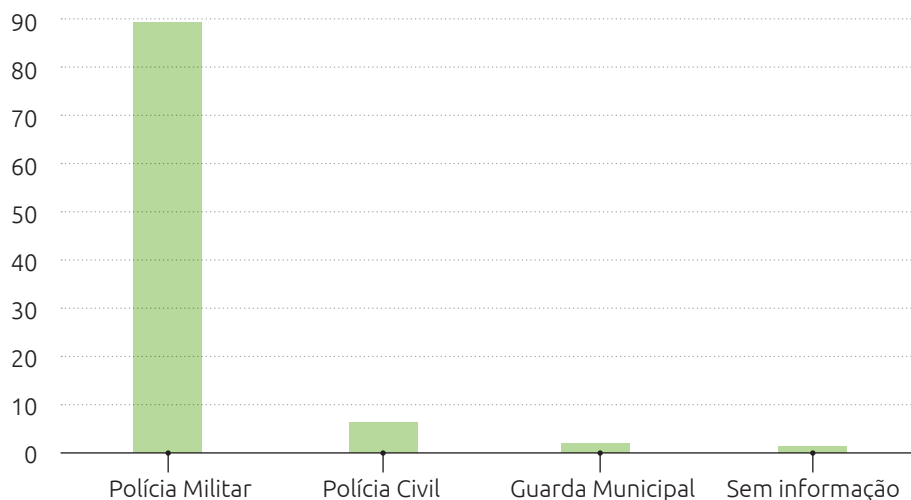
Fonte: Defensoria Pública do RS.

Importante registrar que no estado do Rio Grande do Sul aproximadamente 16,3% das pessoas se autodeclararam negras e pardas, enquanto em Porto Alegre a proporção é de 20,2%, conforme Censo Demográfico do IBGE de 2010 (IBGE, 2010). Ao mesmo tempo, entre as vítimas de homicídios em 2014, 35,5% eram negras, de acordo com o **Mapa dos Direitos Humanos, do Direito à Cidade e da Segurança Pública de Porto Alegre** de 2015 (CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2015). Desse modo, a porcentagem da população negra que é vítima de homicídio ou de violência policial torna-se relevante, adentrando na esfera de um necessário olhar mais cuidadoso em sua análise.

No tocante ao perfil dos acusados pela violência policial, identificou-se que 70,61% eram homens, 2,51% eram mulheres, e em 26,88% dos casos o dado não foi informado. O número elevado de homens na posição de agressores pode se dar, por um lado, pela proporção desigual entre o número de homens e mulheres no quadro das corporações policiais. Leonarda Musumeci e Bárbara Musumeci Soares apontam que, na maioria dos estados, as mulheres só foram admitidas nas instituições policiais ao longo da década de 1980, e essa abertura se deu principalmente como uma medida para “humanizar” a imagem das polícias militares brasileiras. Em suas pesquisas, concluíram que o número de mulheres integrantes da polícia militar no Rio Grande do Sul era de 1.143, em um total de 18.785 policiais, ou seja, apenas 5,7%, não destoando da média nacional, de 7,0% (MUSUMECI; SOARES, 2004).

**GRÁFICO 6****Número de casos de violência policial, por sexo do policial acusado.***Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.**Fonte: Defensoria Pública do RS.*

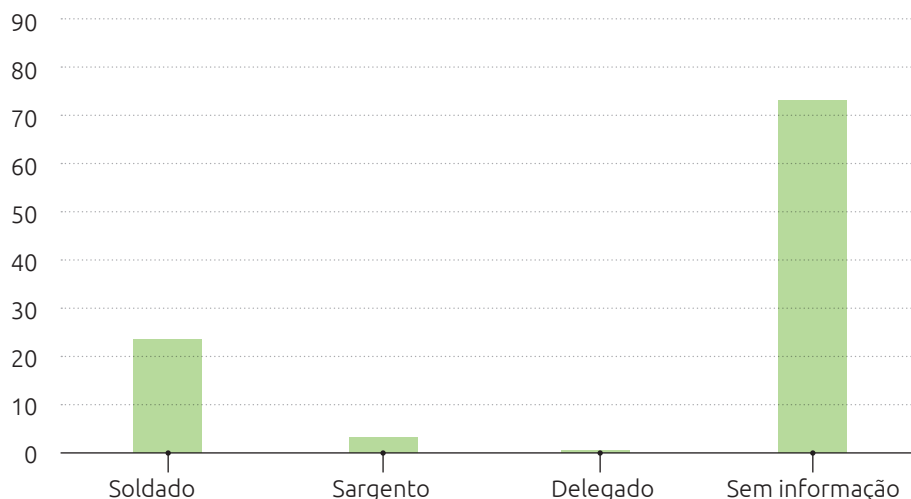
A polícia militar liderou o número de acusações de violência policial: 89,89% dos denunciados à Defensoria eram vinculados a essa instituição, enquanto 6,5% eram da polícia civil e 2,17%, da guarda municipal. O alto número de policiais militares que se envolveram com situações desta natureza parece possuir relação com as suas atribuições, pois é a brigada militar que realiza o policiamento ostensivo.

**GRÁFICO 7****Número de casos de violência policial, por instituição de vínculo do acusado.***Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.**Fonte: Defensoria Pública do RS.*

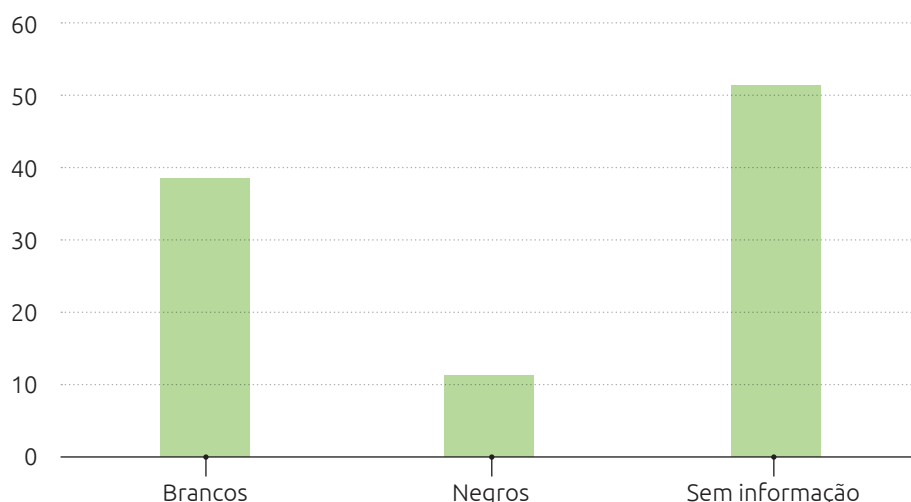
**A legitimação da violência policial como estratégia de governo – um estudo de caso do Rio Grande do Sul**

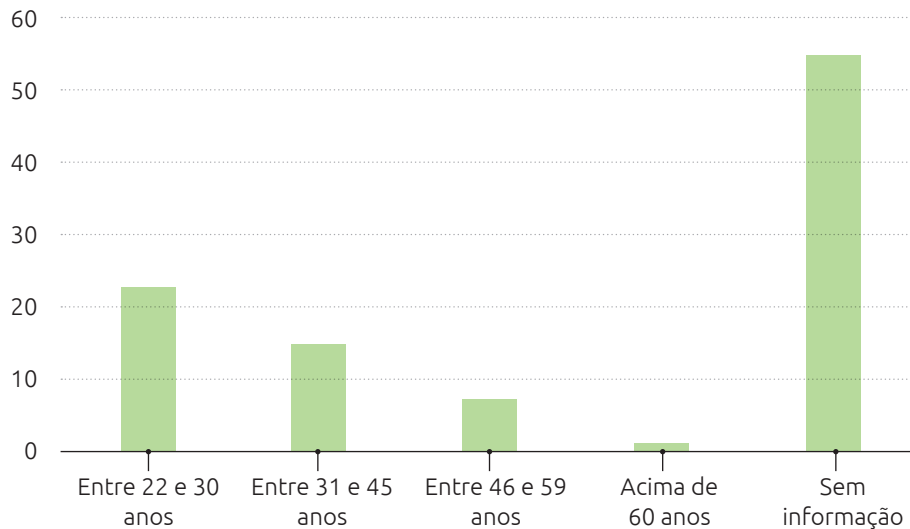
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Luiza Correa de Magalhães Dutra e Christiane Russomano Freire

Quanto ao cargo desempenhado pelos agentes considerados agressores, 23,30% desempenhavam a função de soldado; 3,23%, de sargento; 0,72%, de delegado; e 72,76% das funções desempenhadas pelos indicados não foram informadas.

**GRÁFICO 8****Número de casos de violência policial, por função desempenhada pelo acusado.***Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.**Fonte: Defensoria Pública do RS.*

Entre os policiais acusados de violência policial, 37,99% foram declarados brancos, 11,11% negros ou pardos, e em 50,90% não havia informação sobre a cor do agressor. Em relação à faixa etária, 22,58% tinham entre 22 e 30 anos, 14,7% entre 31 e 45 anos, 7,17% entre 46 e 59 anos, 1,43% possuíam mais de 60 anos, e em 54,12% dos casos não havia informação.

**GRÁFICO 9****Número de casos de violência policial, por raça/cor do acusado.***Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.**Fonte: Defensoria Pública do RS.*

**GRÁFICO 10****Número de casos de violência policial, por faixa etária do acusado.****Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.**

Fonte: Defensoria Pública do RS.

Vale salientar o alto índice de dados “não informados” quando se tratava dos policiais envolvidos em casos de violência. Uma grande quantidade de dados não era informada em momento algum do inquérito policial, tampouco no processo.

Segundo os estudos de Jacqueline Muniz e Domício Proença Júnior, a polícia é o órgão que possui o uso potencial e concreto da força. Ela está equipada para tanto, pois dispõe tanto de recursos materiais, como do treinamento para o exercício de seu mandato. A polícia é, também, autorizada a utilizar a força, uma vez que a ela são conferidos respaldos legal e social para policiar. Existe a expectativa de que a polícia faça uso da força sempre que for necessário, porque é ela que monopoliza e detém esse poder (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014). Segundo os autores:

A polícia é uma resposta ao desafio de produzir *enforcement* sem que este leve à tirania ou passe a servir interesses particulares. Por essa razão, o uso de força pela polícia tem um propósito político distintivo e invariante: produzir alternativas de obediência com consentimento social, sob o Império da Lei. (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014, p. 494).

Desse modo, o uso da força por parte da polícia deve ter um fim que, além de ser legitimado pela ordem legal e social, também deve ser passível de controle, como mecanismo que afaste a sua conversão em uma ferramenta de opressão estatal ou de determinados indivíduos ou grupos particulares. Portanto, por ser a polícia um instrumento de poder, cuja intervenção na sociedade produz, através do uso da força, obediência, as suas formas de fiscalização se fazem necessárias, irrestritas e transparentes (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014).

Percebe-se, como diagnosticam Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), que o controle interno da polícia militar – no Rio Grande do Sul, a Corregedoria Geral da Brigada Militar – restringe-se a reforçar a cadeia hierárquica e disciplinar do militarismo, sem representar um controle efetivo da atividade policial.

**A legitimação da violência policial como estratégia de governo – um estudo de caso do Rio Grande do Sul**

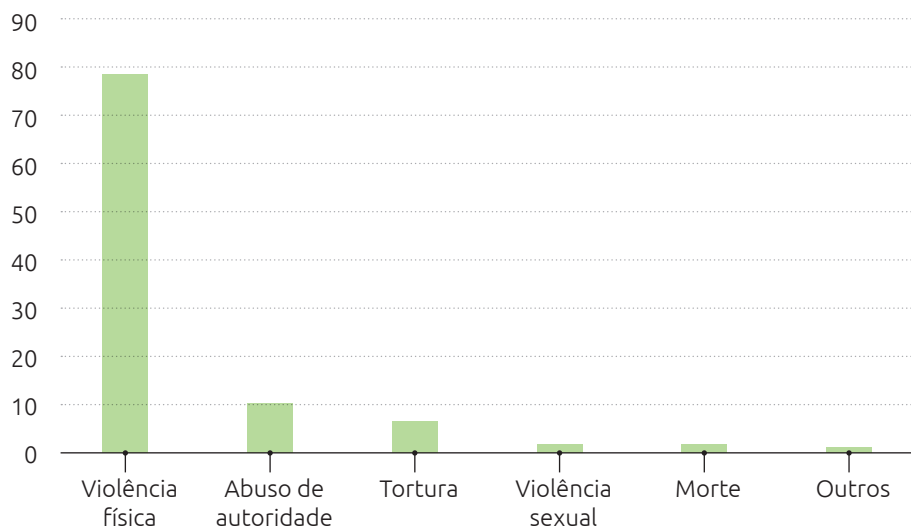
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Luiza Correa de Magalhães Dutra e Christiane Russomano Freire

Segundo os autores referidos, denúncias mais frequentes recebidas pelas ouvidorias de polícias no Brasil, envolvendo agentes policiais, consistem em (i) violência policial, compreendida como uso excessivo da força, em especial no uso seu uso letal e no caso de tortura; (ii) abuso de poder, correspondendo a práticas que não possuem violência física, mas que denotam uma postura violadora de direitos; (iii) corrupção, tanto na forma de extorsão (unilateral), como na negociação para poupar pessoas da aplicação da lei (bilateral). As duas primeiras práticas são geralmente “justificadas” como forma de assegurar a “eficácia” da atividade policial, no “combate à violência”. Por sua vez, a corrupção é tolerada, inclusive do ponto de vista institucional, a título de “compensação” em face dos baixos salários (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 37-41).

Especificamente sobre a letalidade policial, no estado do Rio de Janeiro, referem:

Por sua vez, os dados médico-legais procedentes das necropsias, também examinados pela pesquisa, confirmaram o quadro de uso excessivo da força e a existência de execuções sumárias: 46% dos cadáveres apresentavam quatro ou mais disparos; 61% mostravam pelo menos um disparo na cabeça; 65% apresentavam pelo menos um disparo pelas costas; um terço dos mortos sofreu outras lesões além das provocadas por arma de fogo e 40% das vítimas tinham recebido disparos à queima-roupa, o sinal mais claro de execução. (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 39).

Nesta pesquisa realizada no CRDH, no que se refere a como ocorreu o fato violento praticado por um agente de segurança pública, 78,14% das vítimas relataram violência física, 10,39% sofreram abuso de autoridade, 6,45% sofreram tortura, 1,80% foi vítima de violência sexual e 1,79% das violências ocasionou a morte da vítima.

**GRÁFICO 11****Número de casos de violência policial, por tipo.***Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.*

Fonte: Defensoria Pública do RS.

De todos os dados levantados, chama a atenção o crescimento dos casos de violência policial registrados pela Defensoria Pública a partir de 2016. Conforme informação da defensora que coordena o Centro de Referência em Direitos Humanos, até julho de 2017, o número de registros já havia alcançado o total do ano de 2016, em torno de 80 casos, o que indica que aumentou o número de casos de violência policial registrados pela Defensoria. A seguir indicam-se algumas hipóteses para a compreensão do problema: o aumento da sensação de insegurança e a consequente demanda social por intervenção policial contra o crime; e a postura do atual governo estadual no tratamento do problema da violência policial.

## A CONDECORAÇÃO FAROESTE E A EROSÃO DO ESTADO DE DIREITO

O caso que será apresentado, embora trágico, parece corriqueiro num país em que, entre 2009 e 2015, 17.688 pessoas morreram em decorrência de intervenção policial, sendo que somente em 2015 foram 3.345 vítimas. No mesmo período, o número de policiais brasileiros mortos foi 113% superior ao número de mortes de policiais estadunidenses; somente em 2015, 393 policiais foram vítimas de homicídio no Brasil. No entanto, os fatos ocorridos em abril de 2016 em Porto Alegre (batizados pela imprensa como “Caso Cristo Redentor”) trouxeram alguns elementos singulares essencialmente no que se refere à postura adotada pelos principais gestores da área da segurança pública do estado do Rio Grande do Sul.

Em 22 de abril de 2016, às 17 horas, na zona norte da cidade de Porto Alegre, policiais do 11º Batalhão da Polícia Militar perseguiram dois carros considerados “suspeitos” e entraram em confronto com os tripulantes. Durante a troca de tiros, um dos policiais foi atingido, buscando socorro no Hospital Cristo Redentor. Ao chegarem ao hospital, os policiais se depararam novamente com um dos automóveis perseguidos, tripulado por quatro pessoas. Nesse momento, o motorista desse veículo abriu a porta e saiu correndo na direção da entrada do Hospital Cristo Redentor, mas caiu na calçada, provavelmente em razão de um ferimento. Foi então executado com sete tiros desferidos pelos policiais. Os demais tripulantes do veículo também morreram em decorrência da troca de tiros com os policiais.

Não obstante ser possível questionar a adequação da técnica de abordagem utilizada pelos policiais militares, as mortes ocorridas no interior do veículo decorreram claramente da troca de tiros entre as partes, no entanto, a morte ocorrida na calçada externa do hospital correspondeu claramente a um caso de execução.

O vídeo gravado pela câmera de segurança do Hospital Cristo Redentor mostra não somente o confronto armado entre policiais e “suspeitos”, como também o momento da execução. Em depoimento ao Centro de Referência em Direitos Humanos da Defensoria Pública do estado do Rio Grande do Sul, para instauração do Procedimento de Apuração de Dano Individual (Padin), os pais da vítima afirmaram que um de seus filhos, que chegou ao local logo após o confronto, relatou que alguns funcionários do hospital saíram à rua para prestar socorro às vítimas, mas foram impedidos pela ação dos policiais militares.

Para além do saldo de quatro pessoas mortas e duas feridas, conforme amplamente divulgado e documentado pela imprensa local, o que causou grande perplexidade foi a reação orquestrada pelas autoridades da área da segurança pública do estado. As autoridades não apenas se omitiram de qualquer crítica à atuação policial, mesmo diante das imagens que mostravam a execução de uma das pessoas, já claramente rendida, como organizaram em menos de uma semana a condecoração por bravura dos policiais envolvidos.

As declarações do comandante geral da brigada militar, Alfeu Freitas, ao jornal Zero Hora (Kanenberg, 2016), logo após a data dos fatos, aparecem como salvo conduto às ações de execução por parte da corporação:

[...] Acho importante dizer que não apoiamos aquela expressão de “bandido bom é bandido morto”. O que a gente defende é herói vivo. Mas se alguém tiver que morrer, que seja o bandido... A avaliação é de muita coragem, muita técnica policial em razão de todo o estresse que a ocorrência apresentava. Desde o início já houve um confronto com dois veículos, depois chegando ao hospital um novo e violento confronto. A coragem dos policiais se destaca e a preocupação com a integridade das pessoas ali, até porque a região do hospital é de muito movimento. Havia uma preocupação séria dos policiais com a vida dos outros, com a vida deles também, sabendo que aqueles marginais, até pelo confronto anterior, estavam com a intenção do combate. Então, a mensagem do comandante é elogiar esses PMs e outros tantos que têm feito diversas ações meritórias...

Ainda questionado sobre se avaliava ter havido excesso por parte dos policiais militares durante o confronto, ou se conforme as imagens os mesmos teriam agido de forma ideal, no mesmo relato feito por (Kanenberg, 2016), respondeu que:

É preciso que a sociedade como um todo entenda qual é o cenário que se vivia naquele momento. Foram dois momentos de intenso tiroteio, de estresse, tem que reconhecer quem é marginal ou não, os bandidos estavam armados, então qualquer apuração, qualquer afirmação nesse sentido é muito, hoje, prematura se dizer. Hoje, o que nós temos certeza é que os policiais agiram em legítima defesa, evitaram a morte de inocentes, e isso que queremos salientar: a bravura dos policiais. O comandante do CPC (Comando de Policiamento da Capital) instaurou um inquérito policial militar e vai apurar (a conduta). Para nós, é muito fácil aqui no ar-condicionado tecermos algum comentário. Mas imagine-se vivendo aquele intenso tiroteio, não sabendo da onde vinham todos os tiros, é muito difícil fazer qualquer comentário que não seja o de cumprimento aos brigadianos por eles terem evitado que pessoas inocentes tenham morrido.

No mesmo sentido foram as declarações do então secretário de segurança do estado do Rio Grande do Sul, Wantuir Jacini, que ao elogiar a atuação da polícia militar afirmou que “os policiais, no cumprimento do dever, reagiram à injusta agressão de parte de criminosos que estavam portando armas de alto potencial ofensivo e que agrediram primeiro a lei, ou seja, agrediram primeiro a polícia, e a polícia reagiu, dentro do estrito cumprimento do dever legal” (Martins, 2016).

Por fim, as declarações do governador do estado, José Ivo Sartori, durante a solenidade de condecoração na Academia de Polícia:

Este é um ato de reafirmação do papel do Estado na defesa da sociedade e da importância das nossas forças policiais. É na segurança que a presença do Estado mais se materializa e se faz necessária... ao Estado cabe o enfrentamento da violência e, diante do crime, o combate muitas vezes se faz necessário. (Governador do Rio Grande do Sul, 2016)

A retórica das autoridades da área da segurança pública do estado, assumida diante do evento, demonstra uma forte unidade de concepções, que confere aos agentes estatais o direito de vida

e morte. Na base de tais noções encontra-se uma visão de sociedade fraturada e polarizada entre as “forças da ordem” e “os sujeitos criminais”, aqueles que podem sofrer todo e qualquer tipo de justificação, seja pelos agentes públicos, seja pelos atores privados. Os sentidos contidos nas declarações das autoridades refletem, legitimam e retroalimentam um imaginário social marcado pelo medo e a insegurança.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados e dos fatos apresentados, levantam-se algumas hipóteses para o aumento da violência policial no estado do Rio Grande do Sul. Constata-se que a ausência de políticas de segurança, a partir da redução de efetivo policial, do parcelamento de salários, da ausência de planejamento e de políticas de prevenção ao delito, contribuindo para o aumento da violência urbana e da sensação de insegurança, colocam-se como pressupostos que se vinculam ao ideal do “bandido bom é bandido morto”, dando espaço à legitimação social da violência policial.

Configura-se um discurso institucional legitimador em torno do punitivismo e da guerra contra o crime que acaba sendo corroborado por diferentes grupos sociais. As práticas violentas de combate ao crime e ao sentimento de insegurança, atreladas às dificuldades do estado do Rio Grande do Sul de manter o salário e as condições de trabalho dos seus servidores, bem como o aumento das taxas de homicídio, apresentam-se como criadoras e mantenedoras de um ciclo vicioso em que a criminalidade aumenta, a polícia se torna mais violenta e a população aplaude. Para romper este ciclo, denunciando os abusos e violências praticadas por agentes do Estado, e retomar um caminho democrático para o controle do crime e da violência no Brasil e no Rio Grande do Sul algumas tarefas são inadiáveis: recompor a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas de segurança, articulando Estado e sociedade civil em programas de prevenção e redução da violência, bem como construir mecanismos eficazes de controle da atividade policial.

Os dados coletados por meio dos Padins do Centro de Referência em Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, atrelados ao emblemático caso da “condecoração faroeste”, são representativos de uma inflexão na trajetória de construção de uma polícia democrática e voltada à garantia dos direitos fundamentais na direção de um retorno a práticas policiais caracterizadas pelo uso abusivo da violência e da degradação dos mecanismos de controle da atividade policial.

O aplauso governamental a ações no mínimo questionáveis do ponto de vista da técnica policial para o enfrentamento a situações de confronto cria um ambiente de total leniência em relação aos atos praticados pela polícia. O discurso político de legitimação da violência policial vai na linha de um populismo punitivo, por meio do qual a incompetência e as fragilidades na gestão da segurança pública são cobertas por uma cortina de fumaça perante a opinião pública, seduzida pelos discursos de lei e ordem e de combate ao crime por qualquer meio. A consequência aparece de forma imediata, com o aumento dos casos de violência policial denunciados, assim como das mortes praticadas pela polícia. Ao invés de resultar em uma redução da criminalidade, a tendência de processos como este é a criação de uma espiral de violência, em que os próprios policiais, que num primeiro momento se sentem empoderados e autorizados a agir de forma violenta, acabam sofrendo as consequências do aumento da letalidade de grupos criminais.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Sérgio. O Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea In: O que ler na ciência social brasileira 1970-2002. **Volume IV. Organizado por Sérgio Miceli. São Paulo: NEV/USP, 2002.**
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Eles entram atirando:** policiamento de comunidades socialmente excluídas no Brasil (AMR 19/25/2005). Londres/Reino Unido: Amnesty Internacional Publications, 2005.
- BRASIL. **Mapa do encarceramento:** os jovens do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.
- CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Mapa dos direitos humanos, do direito à cidade e da segurança pública de Porto Alegre 2015.** Porto Alegre: Stampa, 2015.
- CANO, Ignacio; DUARTE, Thais. Milícias. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014. p. 325-333.
- COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança Pública. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014. p. 482-490.
- GARLAND, David. **The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society.** Chicago: The University of Chicago Press, 2001.
- GOVRS (site). Policiais Militares são condecorados por bravura e serviços relevantes. 26.05.2016, disponível em <https://www.estado.rs.gov.br/policiais-militares-sao-condecorados-por-bravura-e-servicos-relevantes>, acesso em 10.11.2019.
- IBGE. **Censo Demográfico 2010:** Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- IPEA. **Sistema de Indicadores de Percepção Social – Segurança Pública.** Brasília, DF: IPEA, 2011. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110330\\_sips\\_seguranapublica.pdf](http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110330_sips_seguranapublica.pdf)>. Acesso em: 15 jan 2018.
- KANENBERG, Vanessa. **Para comandante-geral da BM, policiais foram “heróis ao evitar que inocentes morressem”.** Jornal Zero Hora, 23.04.2016, disponível em <https://gachazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2016/04/para-comandante-geral-da-bm-policiais-foram-herois-ao-evitar-que-inocentes-morressem-5785169.html>, Acesso em 10.11.2019.
- KANT DE LIMA, Roberto. Éticas e Práticas na Segurança Pública e na Justiça Criminal. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014. p. 471-481.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias? – um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil.** Rio de Janeiro: Record, 2003.
- MARTINS, Cid. **Ação de PMs que mataram bandidos junto a hospital é apoiada por Jacini.** Jornal Zero Hora, 25.04.2016, disponível em <https://gachazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2016/04/acao-de-pms-que-mataram-bandidos-junto-a-hospital-e-apoiada-por-jacini-cj5wasg4k1j3bxbj0krf1sq4d.html>, acesso em 10.11.2019.
- MISSE, Michel. Trocas ilícitas e mercadorias políticas: para uma interpretação de trocas ilícitas e moralmente reprováveis cuja persistência e abrangência no Brasil nos causam incômodos também teóricos. **Anuário Antropológico**, II, 89-107, 2010.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Mandato Policial. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 491-501.

MUSUMECI, Leonarda; SOARES, Bárbara Musumeci. Polícia e gênero: participação e perfil das policiais femininas nas PMs brasileiras. **Revista Gênero**, v. 5, n. 1, 2004.

PONCIONI, Paula. Identidade Profissional Policial. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 503-510.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2014: Os Jovens do Brasil**. Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2014. Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014\\_JovensBrasil\\_Preliminar.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil_Preliminar.pdf)>.