

# Violência sistemática e perseguição social no Brasil

**Marlon Alberto Weichert**

*Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto. Procurador Regional da República do Ministério Público Federal. Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense - UFF.*

[marlon.aw@gmail.com](mailto:marlon.aw@gmail.com)

## Resumo

*Os índices de mortes violentas em geral e de letalidade estatal em particular situam o Brasil como um dos países mais violentos do mundo. Diferentemente de outros Estados egressos de regimes autoritários ou de conflitos internos, a violência no Brasil experimenta um elevado crescimento após o fim da ditadura militar, decorrente do aumento da desigualdade social e da política de guerra às drogas. Sem ter promovido reformas institucionais no aparato de segurança pública na sequência do período autoritário, o país tem reforçado uma política de mão dura para lidar com esse fenômeno de criminalidade contemporânea, ampliando o poder de corporações policiais historicamente vocacionadas para a repressão social e política. Nesse cenário, despontam diversos indicadores de desenvolvimento de uma política de perseguição silenciosa, porém sistemática, promovida pelo Estado contra a população jovem, negra e pobre brasileira. Essa perseguição encontra suporte nas diversas classes da sociedade brasileira, as quais, por distintos motivos, têm dificuldades em aceitar que a proteção de direitos humanos deva ser um valor inerente à atividade estatal de promoção de segurança pública.*

## Palavras-Chave

*Polícia democrática. Segurança pública. Reformas institucionais. Justiça de transição. Crime contra a humanidade.*

## INTRODUÇÃO

**N**este trabalho pretende-se trazer contribuições às indagações sobre as causas da persistente violência estatal no Brasil e as resistências à promoção de reformas institucionais na segurança pública e na justiça<sup>1</sup>. A reflexão proposta decorre da constatação inicial de que o Brasil é um dos poucos exemplos internacionais de Estado no qual, após o término de um período ditatorial ou de conflito interno e de reinstituição de governos ou regimes democráticos, experimenta-se um aumento da violência em geral e da repressão estatal em particular. As razões dessa peculiaridade brasileira parecem remeter à função que historicamente os aparatos de segurança e justiça desempenharam no país, de repressão social e política. Essas estruturas não foram transformadas normativa e cultu-

ralmente para desempenharem suas funções no contexto de um Estado Democrático de Direito e estão sendo cotidianamente desafiadas pela expansão do crime organizado. A falta de reforma institucional tem impedido que o controle dessa criminalidade ocorra em bases democráticas. Ao contrário, o Estado tem investido cada vez mais em reforçar um aparato concebido para a repressão social e política, incapaz de dar respostas adequadas para as demandas democráticas de segurança pública. A política de segurança tem sido sobretudo baseada na criminalização das populações que habitam os bairros pobres e a periferia da cidade, sob a justificativa de guerra às drogas e eliminação do tráfico, o qual seria a causa da violência em geral. Essa política de violência nas bordas dos bairros de classe média

alta e alta das divididas cidades brasileiras (exceção ao Rio de Janeiro, que em razão de sua topografia tem as favelas inseridas no contexto social dos bairros “nobres”) gera bolsões de contenção e concentração da violência homicida nessas áreas pobres, direcionada intensamente contra a população civil jovem, masculina e negra. A análise combinada de dados sobre vítimas de homicídios, de mortos em intervenções da polícia e da população carcerária revela que essa população negra e jovem é desproporcionalmente quem mais morre violentamente e é presa, em padrões tão elevados que suscitam indícios de existência velada de uma política de perseguição e segregação.

A metodologia adotada consistiu em revisão da literatura nacional e estrangeira, descrição e análise de dados quantitativos e qualitativos de pesquisas realizadas por instituições e pesquisadores de confiabilidade estabelecida no universo acadêmico, para fins de formulações teóricas no plano das ciências sociais.

### **A VIOLÊNCIA COMO ELEMENTO ESTRUTURAL DO ESTADO E DA SOCIEDADE BRASILEIROS**

O regime democrático de direito se consolida em determinado Estado quando os seguintes atributos estão presentes: (a) garantia das liberdades políticas e de participação universal de todos os indivíduos no processo político, sem distinção de natureza odiosa, especialmente censitária, de gênero, racial, religiosa e ideológica; (b) realização de eleições livres e institucionais, com igualdade de acesso de partidos e candidatos ao eleitorado, inclusive mediante tratamento isonômico na mídia; (c) reconhecimento pelos órgãos públicos civis e militares da igualdade de todos os cidadãos e

do direito deles de acessar e controlar o poder público e de tomar parte nos processos de tomada de decisões; (d) funcionamento de um sistema de transparência, controle e responsabilidade (accountability) dos atos de agentes públicos e privados no exercício de funções de relevância pública; e (e) garantia dos direitos fundamentais, inclusive de um padrão mínimo de direitos sociais, econômicos e culturais, que permitam ao cidadão exercer sua autonomia<sup>2</sup>.

Assim, entre os requisitos para a consolidação do Estado Democrático de Direito encontra-se o exercício e a garantia de direitos civis, o que pressupõe níveis razoáveis de segurança pública. Afinal, a carência de segurança pública é inibidora direta do gozo das liberdades individuais e coletivas, a começar pela autonomia de ir e vir. A presença de elevadíssimos índices de criminalidade é, destarte, um dos fatores que impede a consolidação de uma democracia plena, na medida em que obstrui de modo significativo o gozo de direitos civis. Esse déficit democrático mostra-se ainda mais grave em sociedades cujos órgãos do sistema de segurança pública e de justiça são responsáveis pela prática rotineira de violações aos direitos humanos (ARIAS; GOLDSTEIN, 2010).

O Brasil é um desses casos, pois – de um lado – convive com persistentes e ascendentes índices de violência em geral, sobretudo mortes violentas, e – de outro lado – enfrenta patamares elevados de violência estatal, que se manifesta, sobretudo, na letalidade policial e no emprego da tortura e de tratamentos cruéis e inumanos em atividades investigativas, repressivas e nos estabelecimentos de privação da liberdade.

A limitação da liberdade civil por decorrência da insegurança é visível no cotidiano. Em toda a população se tomam decisões sobre mobilidade considerando-se prioritariamente o fator “lugar menos perigoso”. Mas a limitação da liberdade civil é mais severa na periferia, onde não são raros os relatos de invasão de domicílios por forças estatais sem ordem judicial específica, assim como de controle de áreas públicas por organizações criminosas que exercem poderes paralelos ao do Estado. Em sentido semelhante, nas zonas rurais a disputa pela terra resolve-se muitas vezes pela violência, com o Estado sendo absolutamente incapaz de prevenir e intervir em processos de exclusão de camponeses, de esbulhos de suas terras e aquisição fraudulenta de áreas públicas ou privadas (“grilagem”).

Essa falta de promoção e garantia de direitos civis, por decorrência da insegurança pública, qualifica a nossa democracia como “disjuntiva” e “incivil” (HOLSTON; CALDEIRA, 1998), ou uma “democracia sem cidadania” (PINHEIRO, 2002). A disfuncionalidade da democracia brasileira é, porém, mais ampla e profunda, espraiando-se no plano dos direitos políticos, econômicos, sociais e culturais. Um exemplo sobre a debilidade democrática no campo político pode ser identificado no processo de *impeachment*, em 2016, da presidenta eleita, num sinal de desrespeito ao resultado da eleição presidencial de 2014, assim como na promoção de reformas estruturais na Constituição por um governo cujo programa não tem legitimidade eleitoral. A democracia também é frágil no campo dos direitos sociais, econômicos e culturais, diante dos exacerbados níveis de desigualdade que impedem parcela relevante da população de exercer sua autonomia.

Todos esses fenômenos de fraqueza da democracia brasileira estão imbricados entre si e impactam a produção de violência.

As causas dessa disfuncionalidade da democracia brasileira são múltiplas. Todas elas se reportam à estrutura e à origem da vida social brasileira, a qual não foi rompida ao longo da história e, ao contrário, reforça-se de tempos em tempos com o uso de golpes de Estado e com a repressão aos movimentos sociais questionadores do *status quo*. O último marco significativo de realimentação do autoritarismo e de banalização da proteção aos direitos humanos constitui a ditadura militar (1964-1985). Para agravar, o legado autoritário da ditadura não é minorado pelo processo de transição. Ao contrário, por compreender um processo lastreado na ocultação e na impunidade de graves violações aos direitos humanos, a transição não faz o enfrentamento do desvalor intrínseco das violações de direitos humanos e deixa de avançar na implementação de medidas de não recorrência.

É preciso compreender que o Brasil, desde o período colonial, organiza-se com forte estratificação e desigualdade social. O modelo de apropriação e exploração da terra com capitanias hereditárias e, mais tarde, grandes latifúndios, a vinda da família real e toda a corte para o país com suas regalias e privilégios e a intensiva e abusiva exploração de escravos deixa marcas indeléveis. Essas características enraízam-se na sociedade e governam a política no Império (1822-1889), na República Velha (1889-1930) e na República Nova (1930-1964), com pequenas variações. E, na ditadura (1964-1985), elas se associam com uma forte ideia de autoritarismo militar.

O país em nenhum momento rompe com sua estratificação social e, embora a elite migre da área rural para a urbana, mantém seus valores e suas práticas de rejeitar o reconhecimento dos trabalhadores e das classes baixas como titulares de direitos. Essa classe dominante se relaciona com o Estado sob um modelo patrimonialista, que confunde os interesses do país com os seus objetivos individuais ou de grupo. E, na sua relação com os trabalhadores e os demais atores das classes mais pobres age com espírito classista, a partir de uma visão arcaica de dominação e de oferecimento de favores em troca de lealdade, ou seja, clientelista. Nesse modelo, o fortalecimento e reconhecimento do direito dos mais pobres é rejeitado, sob o temor de que possa prejudicar as vantagens sociais de ser elite. Benefícios aos trabalhadores e aos pobres são entendidos como concessões, em vez de prestações. O Estado, por sua vez, é instrumento de dominação e controle e é usado para impedir a organização social das classes baixas. Para tanto, pode – e deve – ser autoritário e violento. O Brasil, portanto, é, como refere O'Donnell (1992, p. 44),

uma sociedade carregada com a herança da escravidão e na qual por um longo período a burguesia não esteve sujeita à experiência civilizatória de ter que enfrentar e negociar com outras classes, [a qual] encontra enormes dificuldades em todas as esferas – incluindo as políticas – para reconhecer e institucionalizar a identidade dos outros.

Não por acaso a história política da sociedade brasileira é repleta de autoritarismo. O país, em seus poucos mais de 500 anos de existência, tem esparsos momentos de *governos* democráticos e, menos ainda, de *regimes* democráticos. Com efeito, no período colo-

nial, imperial e da primeira República o país é governado por monarquias ou oligarquias, com algumas *aparências* democráticas, mas quase nenhuma *prática* democrática. Somente após o fim da Segunda Guerra Mundial (1945) o país começa a trilhar o caminho da democracia. Não sem diversas e seguidas crises de inspiração conservadora e militar<sup>3</sup>, governos democráticos se sucederam por 19 anos, até que em 1964 é dado o golpe de Estado que institui a ditadura militar. Somente após 21 anos de autoritarismo militar o país retoma (em 1985) o processo de reconstrução democrática, com a assunção de um governo civil. É um novo recomeço, que demanda esforços ainda maiores de remoção de entulhos e legados antidemocráticos, os quais reforçam perversas características da hierarquizada sociedade brasileira. Com efeito, a desigualdade cresce durante a ditadura militar e todas as organizações populares e sindicais são aniquiladas ou desmobilizadas, aumentando o fosso que separa e desequilibra o relacionamento intersocial.

Assim, ainda que o novo regime civil houvesse sido instituído mediante uma ruptura com a ditadura e o militarismo, o desafio democrático já seria imenso, em decorrência dessa longa trajetória de autoritarismo e de carência de instituições e cultura democráticas no país. Porém, o quadro torna-se ainda pior, em razão do modo pelo qual se dá a transição brasileira: inteiramente controlada pelos próprios militares, pactuada com as mesmas elites conservadoras que dão o golpe de Estado em 1964 e sem qualquer estratégia para lidar com o passado de graves violações aos direitos humanos, exceto o esquecimento e a impunidade.

A democracia brasileira, portanto, não retorna ao estágio em que estava quando adveio o regime militar. Pelo contrário, precisa ser reiniciada em estágios anteriores e com a tarefa de lidar com novos legados autoritários da ditadura recém-finda. Mesmo assim, enormes avanços vinham ocorrendo na implementação da democracia política e na melhoria de diversos indicadores sociais. Entretanto, com a crise política iniciada em 2014, a qual provocou o *impeachment* da presidenta eleita, até mesmo a consolidação do regime democrático no estrito sentido político dá sinais de retrocessos, com a quebra da regra de ouro de que vencedores e vencidos respeitam o resultado do processo eleitoral.

Por esses motivos, pode-se afirmar que a sociedade brasileira é desacostumada à democracia e parcela expressiva da população, em especial das classes alta e média, permanece profundamente autoritária e intolerante à organização social e política das classes baixas e ao reconhecimento de seus direitos. Esses segmentos, muito bem representados na política e nos meios de comunicação, oferecem enorme resistência para o espraiamento e a introjeção de valores democráticos em todas as searas do Estado e da vida social (ou seja, tanto no plano das relações entre as classes sociais, como naquele das relações entre os cidadãos e o poder público), o que explica por que o projeto democrático avança lentamente e por que os riscos de retrocesso se pronunciam de tempos em tempos<sup>4</sup>.

A missão de consolidar um regime democrático – o qual garante liberdade política, assim como o gozo de direitos civis, econômicos, sociais e culturais – permanece, de qualquer

modo, incompleta. E uma das lacunas reside exatamente na segurança pública.

O endêmico quadro de (in)segurança pública no Brasil e de abusos aos direitos humanos pelas forças policiais, penitenciárias e de justiça estão conectados com essa estrutura social e o papel que o Estado cumpre dentro dela. Os Poderes Públicos resistem a avançar na pauta democrática e no papel de transformação determinado pela própria Constituição (artigo 3º, incisos I e III), de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicação da pobreza e da marginalização e de redução das desigualdades sociais e regionais. Essa atuação dos órgãos estatais tem causa no déficit de legitimidade do sistema político e nas altíssimas desigualdades sociais, econômicas e culturais, os quais garantem que os estratos sociais sejam desproporcionalmente representados nos Poderes do Estado, retroalimentando um sistema disfuncional e patrimonialista.

A atuação das forças de segurança pública são, sem dúvida, parte essencial desse modo de atuação do Estado brasileiro, pois servem para a repressão social, a qual, todavia, é camuflada com o manto do combate à criminalidade, favorecida – nos últimos 30 anos – pela justificativa de guerra militarizada às drogas, a qual coincidentemente se concentra nos bairros pobres e nas periferias das cidades.

## **VIOLÊNCIA PERSISTENTE**

A violência policial e militar sempre foi um componente da história brasileira, direcionada ao controle social e político. Era assim antes da ditadura militar e durante a mesma. E assim prossegue após a redemocratização. O que

muda na vida brasileira, porém, é o crescimento exponencial da violência em geral, ou seja, da criminalidade comum. Ela não fazia parte do cotidiano, ao menos em proporções tão elevadas e de modo tão letal. A criminalidade começa a ser um problema a partir do processo de industrialização e urbanização nos anos 1930, quando parcela da população agrária migra para as cidades, empurrada pela expulsão da terra no interior e atraída pela promessa do conforto urbano. Todavia, torna-se um fenômeno grave nos anos 1970, com a explosão demográfica urbana, o aumento da desigualdade social e a expansão das favelas e das comunidades pobres de periferia. E agrava-se ainda mais nos anos 1980 e 1990, com as graves crises econômicas e sociais, assim como com a política de guerra contra as drogas (CERQUEIRA, 2010).

Embora seja difícil dimensionar a criminalidade em geral antes dos anos 1980, por ausência de dados confiáveis, a literatura aponta um padrão não distante dos níveis internacionais. A taxa de homicídios em São Paulo, por exemplo, era em 1960 de 5,18 homicídios por 100 mil habitantes. Em 1975, de 9,35 (COSTA, 1999). É a partir da década de 1980 que ocorre um súbito incremento nos índices de criminalidade, com o número de homicídios crescendo 259% entre 1980 e 2010, perfazendo um total de 1,091 milhão brasileiros assassinados em 30 anos. Em comparação com a população, passou-se de 11,7 homicídios em 100 mil habitantes em 1980 para 26,2, em 2010. Um aumento de 124% no período ou 2,7% ao ano (WAISELFISZ, 2011).

Entre 2004 e 2007, morreram vítimas de homicídio no Brasil aproximadamente o mesmo número de pessoas que em 62 conflitos

armados no mundo<sup>5</sup>. Assim, no Brasil, “um país sem conflitos religiosos ou étnicos, de cor ou de raça, sem disputas territoriais ou de fronteiras, sem guerra civil ou enfrentamentos políticos violentos, consegue-se exterminar mais cidadãos do que na maior parte dos conflitos armados existentes no mundo” (WAISELFISZ, 2011, p. 237). E, de fato, segundo dados da Organização Mundial da Saúde, em 2012 o Brasil responde por cerca de 13,5% de todos os homicídios cometidos no mundo, ainda que concentre 2,8% da população mundial, e por cerca de 38,9% daqueles perpetrados nos países da América Latina (OMS, 2014, p. 231)<sup>6</sup>. O país é o sétimo mais violento do mundo, atrás de El Salvador, Trinidad e Tobago, Colômbia, Ilhas Virgens (EUA), Guatemala e Venezuela, todos na América do Sul e Central, e o “campeão” de mortes por homicídio entre os 12 mais populosos (WAISELFISZ, 2014, p. 94).

### **VIOLÊNCIA SELETIVA**

A violência no Brasil é, ademais, seletiva. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2015, 54% das vítimas de morte violenta eram jovens (FBSP, 2016). A pesquisa do Mapa da Violência 2015 confirma esse panorama, apontando que, em 2012, morreram vítimas de homicídio 285% a mais de jovens (15 a 29 anos) do que não jovens. Ou seja, que “a cada não jovem morrem, proporcionalmente, perto de quatro jovens” (WAISELFISZ, 2015, p. 65). A violência também é seletiva em razão da cor da pele, pois 73% das vítimas fatais são pretas ou pardas (FBSP, 2016).

Em suma, a violência atinge de modo intensamente desigual os jovens negros, quase sempre pobres, que são as vítimas de homicí-

dios em 41% dos casos (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015)<sup>7</sup>. Morrem cerca de 2,5 jovens negros para cada jovem branco, segundo o Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2012)<sup>8</sup>, enquanto a proporção de negros na população do país é de 51% (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015)<sup>9</sup>. Essas informações são fundamentais para compreender que a violência também reflete a sociedade brasileira, estratificada, hierarquizada, desigual e preconceituosa.

Ao mesmo tempo, o país apresenta índices altos e crescentes de encarceramento, com 657 mil presos em 2017, o que o posiciona como a terceira maior população carcerária do planeta, atrás de Estados Unidos<sup>10</sup> e China<sup>11</sup> (ICPS, 2017). Em termos relativos, ocupa a sexta posição entre países com mais de 10 milhões de habitantes, com uma taxa de encarceramento de 318 presos para cada 100 mil habitantes (ICPS, 2017). A taxa de encarceramento cresceu 119% de 2000 a 2014.

Os jovens negros e pobres são, não por acaso, a população mais afetada. De fato, 67% da população carcerária é composta por negros e 56% são jovens entre 18 e 29 anos, enquanto essa faixa etária corresponde a apenas 21,5% do conjunto populacional (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015). Há 2,5 jovens presos para cada não jovem (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015). Finalmente, 68% não têm o ensino fundamental completo e 15% não frequentaram a escola, o que revela a sua origem social (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

Finalmente, o país prende intensamente por tráfico de drogas (27%) e por crimes contra o patrimônio (35%)<sup>12</sup>, mas não tanto por

homicídio e latrocínio (17%) (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015). Na realidade, há enorme impunidade em relação aos homicídios, pois apenas de 5% a 8% do total de casos são investigados com sucesso e dão origem a uma ação criminal (CNMP, 2012). Em síntese, embora encarcere contingente expressivo, o sistema de justiça investiga e pune crimes menos graves antes dos mais graves, encarcera exageradamente presos provisórios e reproduz a desigualdade social e racial.

A esse cenário se soma a violência estatal – 3.345 civis foram mortos por policiais em 2015, mais de 9 por dia, 5,7% do total de mortes (FBSP, 2016). Embora não estejam disponíveis análises qualitativas de âmbito nacional sobre o perfil das vítimas da violência estatal, recente estudo realizado no Município de São Paulo revela que 64% dos mortos em intervenções policiais são negros (embora os negros representem apenas 37% da população municipal)<sup>13</sup>. Ademais, 85% dos mortos são jovens com menos de 30 anos. A cada 100 mil jovens que moram na cidade, 21 são mortos pela polícia ao passo que entre maiores de 30 anos a taxa é de 2 para 100 mil habitantes em 2014 (SINHORETTO; SCHLITTLER; SILVESTRE, 2016).

Há, portanto, um mesmo grupo social – os jovens, negros e pobres – que sofre as três dimensões de violência: são as vítimas preferenciais dos homicídios em geral e dos homicídios praticados pelas forças públicas e, ainda, são as pessoas encarceradas em grande escala.

Esses dados permitem inferir que a política criminal e o funcionamento do aparato

de segurança e justiça estão direcionados diretamente a esse público de jovens negros e pobres. Além de sofrerem a mão pesada do Estado através da repressão legal (encarceramento) e ilegal (execuções sumárias), são entregues à própria sorte no que diz respeito à proteção de sua integridade, tanto que terminam sendo as vítimas predominantes de mortes intencionais violentas em geral (ou seja, aquelas não cometidas por agentes estatais). Parece evidente, portanto, que se reproduz no campo da segurança e da justiça a estrutura hierarquizada e excludente da sociedade.

O fracasso da política de segurança está relacionado também com a falta de iniciativa para reformar as forças de segurança. De fato, apesar do crescimento vertiginoso da criminalidade comum – numa espiral que se iniciou ainda no regime ditatorial, mas se agrava no período democrático –, segue-se fazendo segurança pública com o modelo do passado. O Estado não reagiu adequadamente à institucionalização do crime organizado e manteve uma estrutura policial desenhada para o controle social e político da população, o qual sempre foi a sua função histórica. Por razões políticas e corporativas, um aparato de segurança pública autocrático – ou seja, comprometido com a defesa do governo – foi cristalizado e inflado para lidar com fenômenos completamente distintos. O remédio adotado foi fortalecer uma estrutura que, na origem, já era inadequada para uma atividade de policiamento democrático. Com isso, uniu-se o pior de dois mundos: reforçou-se um aparato de segurança com tradições e estruturas antidemocráticas (pois comprometido culturalmente com o contro-

le social e político da população, ao invés de promoção da segurança com cidadania) e deixou-se de dar respostas profissionais, eficientes e eficazes contra a criminalidade.

É nesse contexto que a violência em geral se conecta com a violência militar e policial, ou seja, com os abusos estatais e as violações de direitos humanos. Numa progressão crescente, esse aparato emprega mais repressão e violência para combater a criminalidade comum, recebendo o apoio de uma população que não consegue identificar outras opções de enfrentamento do crime, bem como o incentivo de uma elite conservadora, a qual sempre se beneficiou desse modelo para garantir a repressão social.

## VIOLÊNCIA ESTATAL

A literatura aponta três critérios para medir o uso abusivo da força letal por parte da polícia, com base em razões matemáticas: número de civis mortos em relação ao número de policiais mortos; número de civis mortos em relação ao número de civis feridos pela polícia; e número de civis mortos pela polícia em relação ao número total de homicídios (CHEVIGNY, 1995, p. 14-15).

Com relação ao primeiro índice, entende-se que a morte de um civil é justificável apenas se houve um confronto, com risco de vida para o policial ou um terceiro. Se o número de civis mortos é muito superior ao de policiais, há um indicativo de abuso da força policial, que provavelmente estará executando suspeitos. Embora não haja um valor absoluto que represente o limite do razoável, a literatura utiliza um parâmetro que varia entre 10:1 e 4:1, enquan-

to o Federal Bureau Investigation (FBI), dos Estados Unidos, aceita a proporção de 12 civis mortos para cada policial (BUENO, 2014).

No Brasil, Bueno (2014) analisa os dados da polícia militar de São Paulo de 1983 a 2012 para ocorrências de “resistência seguida de mortes” de civis e os compara com o número de policiais militares mortos no Estado, em serviço. Embora em 11 distintos anos o índice tenha ficado igual ou inferior a 12:1 (critério do FBI), destacam-se os números negativos de 1990 (45:1) e 2003 (46:1) e, pior, a estabilidade a partir de 2008 em altíssimo patamar (2008 – 21:1; 2009 – 33:1; 2010 – 35:1; 2011 – 27:1; e 2012 – 39:1). Ou seja, nesses cinco anos (2008 a 2012) a polícia militar paulista matou na proporção de 30:1. Foram 2.394 civis e 79 policiais militares mortos.

Misse (2011), por sua vez, estuda os dados do estado do Rio de Janeiro e identifica que, em 2008, para cada policial morto houve 43,7 civis mortos. Em sentido semelhante, D’Elia Filho (2015) aponta que em 314 processos de mortes decorrentes de confronto policial na cidade do Rio de Janeiro, entre 2003 e 2009, todos arquivados pelo Ministério Público, em apenas quatro foram identificados policiais feridos e houve apenas um policial morto.

O segundo elemento de análise refere-se à razão entre número de civis mortos e feridos. Esse índice sugere se a polícia executa sumariamente os suspeitos durante confrontos. Em regra, o número de feridos deve ser bem superior ao de mortos, em função de regras de proporcionalidade no uso da força. Se a intenção do agente público é se defender diante de um ataque ou

confronto, a tendência é de produzir mais feridos do que mortos. Ao contrário, a predominância de mortes em relação ao número de feridos indica um processo de execução. Caldeira (2000) refere que, em Nova Iorque, para cada civil que é morto em confronto com a polícia, em média três saem feridos; em Los Angeles, a razão é de um morto para cada dois feridos. Todavia, segundo as informações coletadas por Bueno (2014) nos últimos 27 anos, a polícia militar de São Paulo em apenas quatro anos fez mais feridos do que mortos em seus “confrontos” (1996, 1997, 1998 e 2005). Em todos os demais a polícia de São Paulo matou mais do que feriu. Nos últimos cinco anos pesquisados (2008 a 2012), Bueno (2014) apura que 2.394 pessoas foram mortas, enquanto 1.673 foram feridas.

O último critério usualmente utilizado para avaliar a excessiva letalidade policial compara o número de civis mortos pela polícia com o total de homicídios. Trata-se de um índice que contextualiza a violência policial no cenário de violência geral. A atividade policial não deve ser causa do aumento de mortes violentas. Ao contrário, sua tarefa é reduzir essas ocorrências. Chevigny (1995) aponta que, durante os anos 1990, época em que Los Angeles e Nova Iorque, nos Estados Unidos, eram cidades reputadas como muito violentas, os índices de letalidade policial em relação ao número total de homicídios situavam-se em 3,0% e 1,2%, respectivamente. O Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns, refere que, em 2011, a média mundial se situou em 4,0%<sup>14</sup>.

No Brasil, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2016), em 2015, o

número de vítimas das forças de segurança correspondeu a 5,7% do número total de vítimas. Em São Paulo, nos últimos 30 anos, em apenas 4 anos o índice foi inferior a 3%. A tendência no quinquênio de 2008 a 2012 foi superior a 10% (BUENO, 2014). Ou seja, as forças policiais responderam por uma a cada dez mortes por homicídio. Mais alarmante é, todavia, o resultado de recente pesquisa produzida por Bueno, que identifica ter sido a polícia responsável por uma a cada três mortes em 2014, em alguns municípios da Grande São Paulo (GUIMARÃES, 2016)<sup>15</sup>.

Essas análises indicam que a violência estatal em São Paulo e no Rio de Janeiro – em padrão que tampouco se distingue do cenário nos outros estados da Federação – supera, em qualquer parâmetro, o razoável e afastam a alegação de que as mortes de civis seriam acidentais e resultantes de legítima defesa em confrontos.

Nesse ponto, é indispensável enfatizar que esse desrespeito à cidadania não é fruto somente da perpetração direta de abusos pela polícia, mas também da impunidade que o sistema de justiça garante ao aparato de segurança. De fato, o Estado sempre encontrou caminhos para legalizar os seus abusos e para realizar atividades ilegais sem punição, inclusive mediante anistias. O caso mais emblemático é a anistia autoconcedida pelo governo militar aos agentes públicos que praticaram graves violações aos direitos humanos durante a ditadura, a qual, embora questionada pela Ordem dos Advogados do Brasil e o Ministério Público Federal, segue sendo aplicada pelo Poder Judiciário. Mas tão deletéria quanto uma lei de anistia é a prática cotidiana dos órgãos responsáveis pela persecução penal de tolerar a ile-

galidade e o abuso, protegendo os autores de condutas ilegais com o manto da impunidade.

Esse cenário traz consequências graves para a democracia, pois impede que cidadãos confiem no Poder Público e na capacidade das instituições do Estado de direito de darem respostas adequadas aos abusos praticados pelo próprio Estado. Em especial as classes perseguidas – no caso, os trabalhadores e os pobres – compreendem que não devem apenas temer a polícia, mas também desconfiar do sistema de justiça, tal como apontam Caldeira (2000) e Chevigny (1995).

Para a população em geral, e as vítimas em especial, a incapacidade de controlar o aparato policial é identificada como uma opção política do Ministério Público e do Poder Judiciário, com o que se tornam corresponsáveis pelas violações aos direitos humanos. Assim, ao invés de essas instituições serem identificadas com a sua missão constitucional de defesa da cidadania e da ordem democrática, passam a ser apontadas como engrenagens de um Estado repressor e autoritário. Não é por menos que pesquisa de 2015 da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo apura que o Judiciário goza da confiança de somente 25% da população, enquanto para a polícia a proporção é de 33% e para o Ministério Público, 43% (FGV, 2015).

Cabe ressaltar que a violência também atinge os policiais. Em 2015, 393 policiais civis e militares foram mortos em todo o país, sendo 26,2% durante o cumprimento do dever e 73,8% fora de serviço (FBSP, 2016). O elevado número de policiais mortos fora de serviço é tema que merece investigação mais detida.

O dado disponível aponta que as mortes dos profissionais de segurança não são decorrentes de confronto no exercício da função pública. A alta letalidade de policiais ocorre fora de serviço e aponta, primeiramente, a vitimização no exercício de funções privadas de segurança (os “bicos”), que são tolerados e até incentivados pelo poder público, que remunera insatisfatoriamente seus agentes policiais e lhes concede uma escala de trabalho compatível com o exercício de funções paralelas. Outra causa provável da elevada proporção de policiais mortos fora de serviço é que são alvos de vingança, notadamente as praças das polícias militares (soldados, cabos, sargentos e subtenentes), as quais são sub-remuneradas e vivem em bairros muitas vezes controlados por criminosos. Finalmente, os policiais tendem a reagir em casos nos quais são vítimas ou testemunhas de roubos e outros crimes, aumentando sua exposição a condutas letais. Em qualquer caso, nota-se que o policial termina sendo vitimado não em decorrência do exercício da atividade, mas por sua posição profissional ou condição pessoal. Adicionalmente, essa vitimização atinge desproporcionalmente as praças, ou seja, reproduz a desigualdade social e racial e associa a violência contra a polícia ao quadro geral de perseguição ao jovem negro e pobre.

### **SUPORTE SOCIAL E POLÍTICO À VIOLÊNCIA ESTATAL**

O Brasil combina violência em geral e violência estatal em particular. A segunda costuma ser justificada como forma de combater a primeira. Ou seja, a violência policial seria uma decorrência da criminalidade. A polícia agiria com violência porque o enfrentamento do crime demandaria mão dura e pesada.

Todavia, essa assertiva de que a violência em geral demanda dureza policial e, em consequência, de que é necessária uma maior tolerância com a violência policial não se confirma em termos teóricos, tampouco com dados empíricos. A ideia de que a violência policial – especialmente mediante a execução sumária de suspeitos – reduz a criminalidade não passa de um mito. Conforme refere Chevigny (2003, p. 49), uma “série de respeitáveis estudos tem demonstrado que não há correlação entre o número de tiros dados pela polícia, a quantidade de prisões, a taxa de criminalidade (incluindo a taxa de homicídios), ou a segurança dos policiais”<sup>16</sup>. A principal evidência é de que, no Brasil, apesar dos alarmantes índices de mortes provocadas por policiais e do elevado encarceramento, o número de homicídios (inclusive de profissionais de segurança pública) não se reduz, ao contrário, apresenta uma tendência de alta. No período de 2009 a 2015, a letalidade policial tem um incremento de 53,6% e, mesmo assim, o número de crimes violentos letais intencionais aumenta 31,4%<sup>17</sup>. A população carcerária, nesse período, também cresce cerca de 31,0% (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015; ICPS, 2017) e a morte de profissionais de segurança pública aumenta 48,8% (FBSP, 2016). Ou seja, todos os números indicam o aumento da repressão, sem qualquer efeito positivo na segurança pública. Ao contrário, nota-se que o Estado age com violência e pratica sistemáticos abusos dos direitos humanos, além de encarcerar cada vez mais seus jovens pobres. Mas, ainda assim, os homicídios, a morte de policiais e a insegurança continuam a aumentar<sup>18</sup>.

É verdade que os problemas estão entrelaçados e não se deve discutir um sem enfrentar

os outros, mas a violência estatal tem causas específicas e diversas estratégias para sua redução independentemente do aumento ou da redução da criminalidade em geral. O uso da violência policial abusiva e ilegal não previne nem elucida crimes. Ela serve mais especificamente aos propósitos de vingar, retaliar e amedrontar, os quais não são função de uma polícia democrática.

É preciso reconhecer que a violência atinge a população em geral, sobretudo quando se trata de crimes contra o patrimônio. Há razões efetivas e legítimas para se temer ser vítima de roubos, furtos, crimes sexuais e outros, na sociedade brasileira, em quase todas as classes sociais.

Porém, é indisputável que quando se trata de crimes contra a vida ou de tortura, as populações pobres são bem mais intensamente afetadas. Esse viés é tão expressivo que Chevigny (1995, p. 169) – ao analisar a violência em São Paulo – refere, com aparente espanto: “o nível de mortes pela polícia militar, assim como de tortura pela polícia civil, parece inexplicável, exceto como um meio de controlar os pobres”.

O repetitivo padrão de repressão e desrespeito aos direitos humanos é uma representação da ordem social hierarquizada no país, que associa pobreza e criminalidade e pretende coibir a segunda mediante o controle da primeira. A violência estatal acaba por receber apoio de todas as classes sociais, ainda que por distintos motivos.

As classes dominantes jamais abriram mão de garantir o seu domínio social e político mediante o recurso à violência. O instrumento usual é manter as forças policiais comprometidas com a defesa de seus interesses. O recurso à violên-

cia para controle da sociedade sempre foi parte constitutiva da ordem brasileira (CALDEIRA, 2000) e das instituições políticas na América Latina (ARIAS; GOLDSTEIN, 2010).

O uso ilegal e abusivo da violência pelas forças de segurança está documentado desde a independência, em 1822. Durante o Império é utilizada para perseguir escravos fugidos e devolvê-los aos seus proprietários, com poderes legais inclusive para puni-los (*rectius*, torturá-los), evidentemente sem qualquer intervenção judicial. Na Primeira República, a partir da expansão industrial em São Paulo no início do século XX, as forças de segurança são moldadas como ferramenta de repressão aos trabalhadores<sup>19</sup>. Nas ditaduras Vargas (1937 a 1945) e militar (1964-1985) são – por sua vez – direcionadas a perseguir dissidentes políticos<sup>20</sup>. E, em todos os períodos, são também empregadas para vigiar estrangeiros e combater indigentes.

Na atualidade, a retórica de *guerra às drogas* serve como pretexto conveniente para reforçar a criminalização da pobreza. Promove-se o combate ao tráfico nas favelas e periferias, permitindo a institucionalização de um Estado de exceção, com a supressão cotidiana de direitos civis e sociais básicos. Nesse contexto, as áreas pobres das grandes cidades passam a ser campos de batalha e as *mortes por confronto*, um eufemismo para excessos previsíveis e, principalmente, para execuções sumárias intencionalmente praticadas. A forte presença de forças públicas militarizadas nos bairros pobres cumpre, ademais, o papel de desmobilizar – por via da intimidação, repressão e limitação de exercício de direitos – quaisquer tentativas de mobilização social contra a desigualdade ou

a própria violência. A política de repressão ao tráfico serve, pois, para estigmatizar o pobre, gerar medo na sociedade, eliminar elementos indesejáveis (especialmente jovens negros) e conter riscos de manifestações organizadas contra a desigualdade e a privação de direitos básicos por essa população. Com uma única política logra-se limitar todas as dimensões dos direitos fundamentais: direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

Isso, aliás, não é novidade. A atividade de repressão ao crime sempre teve como alvo o controle seletivo de grupos indesejados (CHEVIGNY, 1999), com ênfase na classe trabalhadora, sobretudo porque para a elite nacional a questão social sempre foi uma questão de polícia (CALDEIRA, 2000). Assim, as classes populares, independentemente do regime de governo – democrático ou autoritário – e da previsão de direitos fundamentais na Constituição, permanecem ao longo da história do Brasil como *torturáveis* e passíveis de sofrer a mão dura da violência estatal, especialmente a policial (PINHEIRO, 1994).

O uso da violência e da tortura através da polícia serve também para afirmar a hierarquia entre as classes. Enquanto as classes alta e média têm o poder de usar o braço armado do Estado em favor de seus interesses, a pobre deve sofrer a mão pesada da lei. Ou seja, o aparato de segurança pública é instrumento de distanciamento e controle (CHEVIGNY, 1995) e o combate à criminalidade funciona como uma boa justificativa para controlar socialmente os bairros pobres.

O recurso à violência e ao arbítrio é, portanto, uma nota constitutiva da polícia brasileira,

pois desde a sua criação foi autorizada e estimulada a fazê-lo contra as populações vulneráveis. Essas práticas, aliás, nem sempre foram ilegais e terminaram enraizadas na cultura e recebem apoio social (CALDEIRA, 2000). Elas são rejeitadas e motivo de indignação apenas quando atingem pessoas que são da classe média ou alta ou, por algum outro motivo, notórias.

A repressão à dissidência política durante a ditadura militar quebra esse paradigma, pois persegue grupos que nas relações sociais cotidianas não eram alvos da violência policial, especialmente estudantes universitários oriundos da classe média. Eles integram movimentos de resistência e são presos, torturados, mortos ou desaparecidos. Há, desse modo, uma ampliação do campo de inimigos internos (CHEVIGNY, 1995), na medida em que os aparatos de segurança passam a perseguir dois inimigos: os dissidentes políticos, de um lado, e os pobres, suspeitos do crime comum, de outro. O primeiro é excepcional; o segundo, habitual. O combate ao primeiro se dá, porém, tomando de empréstimo as técnicas abusivas e violentas que historicamente se aplicam ao segundo.

Quando a perseguição política arrefece, a ação dos “agentes da lei” retorna ao usual, enfocando a luta contra o crime comum, mediante a repressão aos pobres e, quando necessário, aos trabalhadores que se insurgem contra o modelo social e econômico. Todavia, a inclusão dos dissidentes políticos como alvos da violência militar e policial traz contribuição para a revelação de tais abusos e de sua maior reprovação social, estimulando o surgimento de movimentos de defesa dos direitos humanos no país. Com efeito, “uma vez que seus amigos e parentes foram

presos pelos agentes da repressão da ditadura”, pela primeira vez a própria “elite começou a ver as condições das prisões e a perceber que a polícia rotineiramente torturava as pessoas” (PINHEIRO, 2002, p. 115). Não obstante, isso não é suficiente para evitar que, após o fim do regime militar, a tortura e a violência continuem a ser usadas habitualmente pelos agentes policiais e penitenciários contra a população pobre, com a incorporação dos métodos aprendidos na ditadura militar, mas já sem a mesma objeção social. Ainda que tenha permanecido uma retórica de indignação, ela não se transforma em um movimento forte o bastante para reverter as práticas de violação aos direitos humanos e a impunidade de seus perpetradores (PINHEIRO, 1994). Ao contrário, reforça-se a percepção de seletividade em relação à tolerância da violência estatal, pois enquanto a tortura aplicada contra presos políticos foi e é duramente criticada, o mesmo não ocorre com as graves violações aos direitos humanos impingidas aos suspeitos de praticar crimes comuns, desde que sejam pobres. De certo modo, escancarou-se a tolerância social à violência praticada pelo Estado contra as classes mais desfavorecidas economicamente.

O uso da violência abusiva é uma prática que recebe apoio não apenas da elite conservadora, quando se trata de proteger os seus interesses. Ele é referendado e estimulado também por parcela expressiva da sociedade, inclusive entre a população pobre e marginalizada que sofre cotidianamente a mão dura da repressão. Há uma justificação social da violência, sob a crença – já mencionada – de que ela é desafortunadamente necessária para combater a criminalidade (MÉNDEZ, 1999). Politicamente, esse é o principal alibi para a defesa da conduta opressi-

va das polícias. O discurso de defesa dos direitos humanos constituiria, assim, uma retórica de grupos de militantes, desconectados da realidade social, que contraria o desejo majoritário da população, ansiosa por uma polícia forte, ainda que abusiva. Esse fenômeno tem base no medo da criminalidade e na manipulação desse medo.

Com efeito, os cidadãos sentem-se ameaçados pelo crime e desejam um estado com instituições capazes de combater os criminosos com mão pesada (WARD, 2006), reproduzindo um modo de agir que eles próprios (os cidadãos) gostariam de perpetrar em face dos criminosos (CHEVIGNY, 1995). A violência policial representaria uma resposta necessária na *guerra* contra o crime, enquanto os abusos seriam acidentes ou danos colaterais, que deveriam ser suportados em razão do interesse maior em ter uma polícia forte.

Trata-se de um fenômeno social bastante complexo e, de certo modo, paradoxal. Os cidadãos aceitam e apoiam uma polícia violenta e abusiva, pois seria o remédio necessário para um mal maior, qual seja, a criminalidade. Não obstante, ao mesmo tempo em que se apoia a brutalidade, a sociedade tem medo da polícia e não confia na sua capacidade de investigar (MESQUITA NETO, 1999). Mas, justamente porque não confia nas investigações policiais e no sistema de justiça como meios hábeis e eficientes para punir os criminosos, prefere alimentar a solução fácil e rápida da polícia vingativa (CHEVIGNY, 1996). Ou seja, consolida-se uma cultura em favor da violência policial, como sendo o único instrumento que funciona (mesmo que precariamente), e de que bandidos merecem essa mão firme do Es-

tado, associada a uma crença de que as vítimas sempre serão os outros.

Esse raciocínio é fácil de compreender entre as classes alta e média, que em geral estão imunes à repressão policial. Mas a sua aceitação entre as classes pobres, que sofrem diretamente com os abusos policiais, é fruto de relações ainda mais sofisticadas. Ela decorre, pelo menos, de dois fatores principais. Primeiro, do ressentimento das classes trabalhadoras com aqueles que violam a lei. O trabalhador que *resiste à tentação do dinheiro mais fácil* de atividades criminosas aprova a dura repressão policial ou paraestatal aos criminosos, tidos por *vagabundos*. Há nesse particular uma repulsa à injustiça decorrente dos ônus que suporta em razão de respeitar as leis e de participar do modelo de trabalho legal<sup>21</sup>. Um segundo fator é a reprodução de um *standard* massivamente divulgado pela grande mídia da necessidade de exclusão e eliminação do “fora da lei”. A sociedade é bombardeada com programas jornalísticos e não jornalísticos que alimentam o medo e justificam a necessidade de intervenções estatais baseadas no uso indiscriminado da força.

Esse ingrediente, aliás, também afeta diretamente as classes média e alta, ainda que elas não suportem o peso da repressão. O medo delas compreende a expansão da violência, que identificam como vinculada à pobreza, sobretudo pelo fenômeno do tráfico de drogas nas favelas e bairros de periferia, assim como pelos crimes contra o patrimônio. Assim, qualquer tentativa de convencer as classes média e alta de que é do interesse delas que a polícia respeite integralmente o Estado

de direito esbarra no poder da mídia e na capacidade dela de ampliar o medo. Segundo Brodeur (1999, p. 73),

se, por exemplo, a mídia nutrir a crença de que os mais ricos estão sitiados pelos pobres e que apenas um policiamento mais repressivo irá proteger a eles e a seus bens, então o argumento em favor de uma polícia respeitadora da lei muito provavelmente irá desaparecer no pânico das classes dominantes.

Há, portanto, a formação de um padrão cultural que identifica ordem e autoridade com o uso da violência, e que coloca em plano subalterno o respeito aos direitos civis (CALDEIRA, 2000). Ainda que a violência estatal esteja batendo à sua porta, o cidadão a tolera por estar condicionado a reconhecê-la como inelutável e como um elemento integrante da realidade social em que vive.

Esse processo é ainda reforçado pelas forças políticas, especialmente as mais conservadoras. Elas se aproveitam da facilidade com que se propaga o medo e a reação irracional que ele gera na sociedade para fins eleitorais. Evidentemente que a postura desses grupos políticos será de recomendar estruturas policiais ainda mais autoritárias e fortes, como meio de combater os criminosos e trazer tranquilidade aos cidadãos. Ademais, a ênfase no popular tema da violência é conveniente para essa classe política conservadora, pois obstrui o debate sobre a desigualdade social e encobre outros problemas econômicos e sociais (CHEVIGNY, 1999). “Bandido bom é bandido morto” é, assim, um lema mais político do que policial, mas que funciona muito bem para impulsionar o uso da força letal pelo aparato policial,

impunemente e sem controle. Trata-se de um discurso conveniente para exacerbar uma cultura autoritária (PINHEIRO, 1994).

A violência termina, assim, espreada e *banalizada* por todas as classes sociais (ainda que por razões diferentes e também em formas e intensidades distintas). Forma-se, nas palavras de Arias e Goldstein (2010, p. 4), uma sociedade ‘violentamente plural’ (*violently plural*), ou seja, uma coletividade na qual todos recorrem ao uso da força para estabelecer ou contestar privilégios e direitos. A violência é vista como uma ferramenta não só dos que agem contra o Estado ou a sociedade, mas como um meio legítimo para a defesa da segurança, da cidadania e da própria justiça. O que pouco se vê é sua ineficiência para esses propósitos e as consequências nefastas da sua adoção como meio de solução de conflitos.

O suporte social e político aos abusos do aparato de segurança pública tem, pois, três vertentes: o apoio interessado de parte das elites conservadoras, que usam o braço armado do Estado para a garantia de sua supremacia política e social; o medo das classes alta e média, que sacrificam valores democráticos em favor de forças estatais que sejam capazes de controlar o crime, o que – para elas – significa controlar a pobreza; e o medo das próprias classes operárias e pobres, que reproduzem um padrão de descrença na capacidade das instituições de serem democráticas e eficientes e aderem à defesa do uso da violência, ainda que as atingindo conjuntamente.

É claro que as classes sociais não são monolíticas, tampouco têm pensamento único.

Assim, por exemplo, não é todo o conjunto da classe alta ou média que abre mão de valores democráticos em favor do controle violento da pobreza. Ao contrário, é em geral desse mesmo grupamento que surgem movimentos de esclarecimento e de mobilização pelo avanço do Estado Democrático de Direito. Da mesma forma, é das classes trabalhadoras – vítimas diretas da violência – que nascem as pautas mais legítimas de reforma institucional das polícias e de reivindicação de um sistema de justiça mais comprometido com o princípio da igualdade e a proteção de direitos sociais, cuja deficiência está nas raízes da violência.

De qualquer modo, é possível perceber que a conjunção desses apoios tem um efeito devastador para o controle da atividade policial e a reversão da cultura abusiva do aparato estatal de segurança pública. Em especial, cabe apontar que o interesse das elites em manter uma polícia violenta é um ingrediente de destaque na impunidade dos agentes estatais que perpetram graves violações aos direitos humanos. Os serviços que as forças de segurança prestam para garantir os privilégios das elites é correspondido com um estatuto informal de impunidade. É com base nessa garantia que os escalões mais altos das corporações de segurança pública não se sentem constrangidos em adotar e estimular padrões de comportamento ilegais e violentamente abusivos por parte de seus subordinados. Como essas condutas recebem pouca reprimenda social, fica extremamente fácil construir fórmulas jurídicas ou comportamentos de fato que impedem a punição das sistemáticas violações de direitos humanos.

## CONCLUSÃO

A situação caótica da segurança pública no Brasil não atende ao interesse de qualquer grupo social. Das classes mais abonadas às mais pobres, todas são atingidas em seus direitos civis e sociais pelos altíssimos índices de criminalidade e de violência estatal. Não obstante, são as populações das favelas e das periferias que suportam o peso das mortes violentas de todas as origens. São elas também que sentem de perto os efeitos das políticas de “mão dura” do Estado, com a maior privação da liberdade e de outros direitos civis. Os profissionais da segurança, por sua vez, também vivem em situação de vulnerabilidade e sofrem as consequências da violência como cidadãos e como profissionais.

A política criminal e a estrutura de segurança pública seguem, porém, servindo ao propósito de criminalização da pobreza e de limitação do exercício das liberdades e garantias fundamentais desse grupo social. Nisso, permanecem sendo expressão do pensamento político de parte das classes dominantes. A retórica de guerra às drogas fornece atualmente os argumentos necessários para justificar a repressão a essa população, escancarada nas operações de cerco e ocupação militar de bairros pobres, com as quais se institu-

cionaliza um Estado de exceção permanente em parcela expressiva do território urbano.

Em especial, a população jovem negra desses bairros pobres é a mais atingida. Todos os dados estatísticos e análises qualitativas revelam que há sistemática perseguição dessa população civil, seja mediante alta mortalidade por atos violentos, como pelo encarceramento massivo.

As causas desse quadro são variadas e imbricadas entre si. Destacam-se como fatores históricos a estrutura social brasileira e a recorrência de regimes autoritários desde a colonização. Adicionalmente, a ditadura militar e o processo transicional subsequente reforçam essas distorções e aprofundam o fenômeno da rotineira violação de direitos humanos. O país segue numa espiral de agravamento da violência e de incapacidade política para propor e implementar reformas que sejam potencialmente aptas para reverter o nefasto cenário. Ao contrário, nota-se uma inação pública persistente para enfrentar as graves violações aos direitos humanos decorrentes da violência em geral e da estatal em particular, fruto de uma estrutura social que pouco se importa com a violência praticada contra a classe mais desfavorecida da população brasileira.

1. As análises desenvolvidas neste artigo são o resultado parcial de uma pesquisa maior, iniciada em 2014 e ainda em andamento. Parte dessa pesquisa foi realizada com o apoio do Global Hauser Program da Faculdade de Direito da New York University, o qual permitiu a incorporação do autor ao Center for Human Rights and Global Justice da mesma faculdade durante um ano acadêmico. Para desenvolver o trabalho no exterior, o autor recebeu uma licença do Ministério Público Federal, onde trabalha desde 1995. Parte das reflexões ora publicadas foram também utilizadas na perícia apresentada pelo autor, em setembro de 2016, à Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Caso Rosa Genoveva (Favela Nova Brasília) contra o Brasil. A referida perícia teve por objeto “declarar sobre as responsabilidades e limites da atuação do Ministério Público na investigação e persecução penal em casos de graves violações de direitos humanos; declarar também sobre a relação da estrutura da segurança pública e a recorrente violência policial”.
2. Critério desenvolvido pelo autor, com fundamento em O'Donnell (1999, 2000) e Mainwaring (1992).
3. Tais como o fechamento do Partido Comunista em 1947, a crise que resultou no suicídio de Vargas em 1954, a tentativa de impedir a posse de Juscelino Kubitschek em 1956 e a renúncia de Jânio Quadros e o impedimento da posse de João Goulart pelo regime presidencialista em 1961. Vide Skidmore, Smith e Green (2010).
4. Para uma análise mais detalhada dessa relação entre as classes sociais brasileiras, vide Scalón (2007).
5. Segundo o Mapa da Violência 2014 – Homicídios e Juventude no Brasil, foram 206.005 vítimas de homicídio no Brasil e 208.349 mortos em conflitos armados (WASELFSZ, 2014).
6. Os dados da OMS apresentam algumas diferenças em relação aos divulgados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Mapa da Violência, utilizados como referência central deste trabalho. Porém, são de inestimável valor para análises comparativas com outros países. Segundo o relatório da OMS, houve cerca de 475 mil homicídios no mundo em 2012 e 165.617 nos países das Américas classificados como de renda baixa ou média. O Brasil teria tido 64.357 homicídios, número que supera aquele divulgado pelo FBSP (50.241).
7. Os dados da Anistia Internacional são de 2012.
8. Dados se referem a 2010. A categoria negro utilizada nesse relatório resulta do somatório das categorias preto e pardo utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
9. O IBGE adota a classificação de negro como somatório de pretos e pardos.
10. Com 2,2 milhões de presos.
11. Com 1,6 milhão de presos.
12. Inclui o roubo, o furto e a receptação, mas exclui o latrocínio, ou seja, o roubo em que há a morte da vítima.
13. A taxa de mortes pela polícia na população negra é de 11:100 mil, enquanto na população branca é de 4:100 mil.
14. Relatório perante a Assembleia Geral A/HRC/26/36, de 1º de abril de 2014, parágrafo 24. Segundo o relator, a polícia causou 1 em cada 25 mortes violentas no planeta.
15. Trabalho de Bueno ainda não publicado. Dados divulgados pela BBC.
16. Em sentido semelhante, vide Prado e Trebilcock (2012).
17. As mortes decorrentes de intervenções policiais somaram 2.177 vítimas em 2009 e 3.345 em 2015 (FBSP, 2016). Houve 44.518 mortes violentas intencionais em 2009 e 58.492 em 2015 (FBSP, 2014, 2016).
18. Como refere Pedro Abramovay: “Os dados apresentados neste Anuário [2015] também jogam por terra a ideia de que políticas criminais mais duras podem ser efetivas na redução de homicídios. Os últimos 15 anos, que marcam recordes sucessivos no número de brasileiros assassinados, também produziram recordes no número de presos, mostrando que o aumento indiscriminado da população carcerária tampouco é solução efetiva. Por fim, é impossível não notar o altíssimo índice de mortes causadas pela polícia. Tanto o absurdo número total (3.022) como o aumento impressionante de 2013 para 2014 (37%) são injustificáveis.” (FBSP, 2015, p. 21).
19. Segundo Bueno (2014), a primeira força repressiva militarizada para manutenção da ordem interna no plano nacional foi instituída em outubro de 1831. Todavia, a profissionalização da polícia ocorreu inicialmente em São Paulo, em 1906, quando o governo do Estado contratou uma missão francesa para preparar a Força Pública do Estado. Vide também Mesquita Neto (1999).
20. Mesmo em períodos tidos por democráticos a polícia é utilizada para o controle político, tanto explicitamente, conforme se nota da repressão aos membros e simpatizantes do partido comunista enquanto este foi proscrito (de 1922 a 1927 e de 1947 a 1964), como na repressão às manifestações de movimentos sociais ou de trabalhadores.
21. Esse fator está associado ao que Paulo Freire denomina fatalismo, ou seja, a aceitação pelos “oprimidos” de um fado ou destino, associado ao desejo de assumir o papel de “opressor” (FREIRE, 2014, p. 65-68).

## Referências bibliográficas

- ANISTIA INTERNACIONAL. Brasil. *Queremos ver os jovens vivos!* Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2015. Disponível em: <<https://anistia.org.br/entre-em-acao/peticao/chegadehomicidios/>>. Acesso em: 19 jun. 2015.
- ARIAS, Enrique D.; GOLDSTEIN, Daniel M. *Violent Pluralism. Understanding the New Democracies of Latin America.* In: ARIAS, Enrique D.; GOLDSTEIN, Daniel M. **Violent Democracies in Latin America.** Durham, London: Duke University Press, 2010. p.1-34.
- BRODEUR, Jean-Paul. *Comments on Chevigny.* In: MENDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo S. **The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America.** Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1999. p. 71-86.
- BUENO, Samira. **Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista.** 2014. 145 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo)–Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.
- CALDEIRA, Teresa P. R. **City of Walls - Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo.** Los Angeles, London: University of California Press, 2000.
- CERQUEIRA, Daniel. **Causas e consequências do crime no Brasil.** 2010. Tese (Doutorado em Economia)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- CHEVIGNY, Paul. *Defining the Role of the Police in Latin America.* In: MENDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo S. **The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America.** Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1999. p. 49-70.
- CHEVIGNY, Paul. *The Control of Police Misconduct in the Americas.* In: **Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State.** FRÜHLING, Hugo; TULCHIN, Joseph S.; GOLDING, Heather A. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2003. p. 45-68.
- CHEVIGNY, Paul. **Edge of Knife – police violence in the America.** New York: The New York Press, 1995.
- CHEVIGNY, Paul. *Changing Control of Police Violence in Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil.* In: OTWIN, Marenin (Ed.). **Policing Change, Changing Police – International Perspectives.** New York, London: Garland, 1996. p. 23-36.
- CNMP. *Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública. Relatório Nacional da Execução da Meta 2: um diagnóstico da investigação de homicídios no país.* Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2012.
- COSTA, Marcia R. da. *A violência urbana é particularidade da sociedade brasileira? São Paulo em Perspectiva,* v. 13, n. 4, p. 1-12, 1999.
- D'ELIA FILHO, Orlando Zaccone. **Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Revan, 2015.
- FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014.
- FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.
- FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016.
- FGV. Faculdade de Direito. **Relatório IPCL Brasil.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2015.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido.** 58 ed. Rio de Janeiro, São Paulo: Paz & Terra, 2014.
- GUIMARÃES, Thiago. *Morte com endereço: as cidades que concentram 80% dos homicídios cometidos por policiais em SP.* **BBC Brasil,** 14 mar. 2016. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160311\\_mortes\\_policiais\\_sp\\_tg](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160311_mortes_policiais_sp_tg)>. Acesso em: 19 jun. 2016.

HOLSTON, James; CALDEIRA, Teresa P. R. Democracy, Law, and Violence: Disjunction of Brazilian Citizenship. In: AGÜERO, Felipe; STARK, Jeffrey. **Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America**. Miami: North South Center Press, 1998. p. 263-296.

ICPS. **World Prison Brief**. London: Institute for Criminal Police Research, 2017. Disponível em: <<http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

MAINWARING, Scott. Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues. In: MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo; VALENZUELA, J. Samuel. **Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective**. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992. p. 294-341.

MÉNDEZ, Juan E. Problems of Lawless Violence: Introduction. In: MENDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo S. **The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America**. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1999. p. 19-24.

MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, Dulce C.; CARVALHO, José M.; CARNEIRO, Leandro P.; GRYNSPAN, Mario. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 130-148.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN – junho de 2014**. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

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

O'DONNELL, Guillermo. Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America: a partial conclusion. In: MENDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo S. **The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America**. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1999. p. 303-337.

O'DONNELL, Guillermo. Teoría Democrática y Política Comparada. **Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales**, v. 39, n. 156, p. 519-570, 2000.

O'DONNELL, Guillermo. Transitions, Continuities, and Paradoxes. In: MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo; VALENZUELA, J. Samuel. **Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective**. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992. p. 17-56.

OMS. **Global status report on violence prevention 2014**. Geneva: World Health Organization, 2014.

PINHEIRO, Paulo S. The Legacy of Authoritarianism in Democratic Brazil. In: NIGEL, Stuart S. **Latin American Development and Public Policy**. New York: St. Martin's Press, 1994. p. 237-253.

PINHEIRO, Paulo S. The Paradox of Democracy in Brazil. **The Brown Journal of World Affairs**, v. VIII, n. 1, p. 113-122, 2002.

PRADO, Mariana M.; TREBILCOCK, Michael; HARTFORD, Patrick. Police Reform in Violent Democracies in Latin America. **Hague Journal on the Rule of Law**, v. 4, p. 252-285, 2012.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria Geral. **Mapa do Encarceramento: os jovens do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 2015.

SCALON, Celi. Justiça como igualdade? A percepção da elite e do povo brasileiro. **Sociologias**, n. 18, p. 126-149, 2007.

SINHORETTO, Jacqueline; SCHLITTLER, Maria Carolina; SILVESTRE, Giane. Juventude e Violência Policial no Mu-

nicípio de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 1, fev-mar 2016, p. 10-35.

SKIDMORE, Thomas E.; SMITH, Peter H.; GREEN, James N. **Modern Latin America**. New York, Oxford: Oxford University Press, 2010.

WASELFISZ, Julio J. **Mapa da Violência 2012**: A cor dos homicídios no Brasil. Rio de Janeiro, Brasília: CEBELA, FLACSO, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, 2012.

WASELFISZ, Julio J. **Mapa da Violencia 2012** – Os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

WASELFISZ, Julio J. **Mapa da Violência 2014** – Homicídios e Juventude no Brasil. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

WASELFISZ, Julio J. **Mapa da Violência 2015** – Morte matada por armas de fogo. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2015.

WARD, Heather H. Police Reform in Latin America: Brazil, Argentina, and Chile. In: TULCHIN, Joseph S.; RUTHENBERG, Meg. **Toward a Society under Law: citizens and their police in Latin America**. Washington: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

# Violência sistemática e perseguição social no Brasil

Marlon Alberto Weichert

## Resumen

### Violencia sistemática y persecución social en Brasil

Los índices de muertes violentas en general y de letalidad estatal en particular sitúan a Brasil como uno de los países más violentos del mundo. A diferencia de otros Estados egresados de regímenes autoritarios o de conflictos internos, la violencia en Brasil experimenta un elevado crecimiento tras el fin de la dictadura militar, resultante del aumento de la desigualdad social y de la política de guerra a las drogas. Sin haber promovido reformas institucionales en el aparato de seguridad pública tras el período autoritario, el país ha reforzado una política de mano dura para lidiar con ese fenómeno de criminalidad contemporánea, ampliando el poder de corporaciones policiales históricamente orientadas a la represión social y política. En ese escenario, despuntan diversos indicadores de desarrollo de una política de persecución silenciosa, pero sistemática, promovida por el Estado contra la población joven, negra y pobre de Brasil. Esta persecución encuentra soporte en las diversas clases de la sociedad brasileña, las cuales, por distintos motivos, tienen dificultades en aceptar que la protección de derechos humanos deba ser un valor inherente a la actividad estatal de promoción de seguridad pública.

**Palabras clave:** Policía democrática. Seguridad Pública. Reformas institucionales. Justicia de transición. Crimen contra la humanidad.

## Abstract

### Systematic violence and social persecution in Brazil

The indices of violent deaths in general and of state lethality in particular place Brazil as one of the most violent countries in the world. Unlike other states that have emerged from authoritarian regimes or internal conflicts, violence in Brazil is experiencing high growth after the end of the military dictatorship, due to the increase in social inequality and drug war policy. Without having promoted institutional reforms in the public security apparatus following the authoritarian period, the country has strengthened a hard-working policy to deal with this phenomenon of contemporary crime, expanding the power of police corporations historically geared to social and political repression. In this scenario, several indicators emerges pointing to the development of a silent, but systematic, police of persecution promoted by the State against the young, black and poor Brazilian population emerge. This persecution finds support in the various classes of Brazilian society, which, for different reasons, have difficulties in accepting that the protection of human rights should be an inherent value to the state activity of promoting public security.

**Keywords:** Democratic police. Public security. Institutional reforms. Transitional justice. Crime against humanity.

**Data de recebimento:** 02/06/17

**Data de aprovação:** 01/08/17

