

ADPF 635, VIOLÊNCIA DO ESTADO E POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL: o papel do Ministério Público

Julio José Araujo Junior¹

Resumo: Este artigo analisa o papel do sistema de justiça na concretização do direito fundamental à segurança pública, sobretudo em relação à realidade vivenciada na cidade do Rio de Janeiro. A pergunta que se coloca mais especificamente é a seguinte: de que forma o Poder Judiciário pode intervir para garantir um enfrentamento adequado e uma efetiva democratização no debate sobre segurança pública? A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635 (ADPF 635), que tramita no Supremo Tribunal Federal (STF), representa um fator novo neste debate e traz algumas possibilidades de solução. Ao analisar os dados da violência e da letalidade policial no Brasil, avaliam-se a atuação policial e os efeitos da tradição inquisitorial, estudada por Kant de Lima, e da ideia de sujeição criminal, formulada por Michel Misse, sobre certas populações estigmatizadas; por fim, procura-se discutir as possibilidades de intervenção do sistema de justiça na segurança pública, tendo em vista as experiências do Caso Favela Nova Brasília, que tramitou na Corte Interamericana de Direitos Humanos, e a própria ADPF 635 (ADPF das Favelas).

Palavras-Chave: Segurança pública; Sistema de justiça; Violência urbana; Direitos fundamentais.

Abstract: This article analyzes the role of the justice system in the realization of the fundamental right to public security, especially in the approach of Rio de Janeiro's case. The question that arises more specifically is the following: how can the Judiciary intervene to guarantee an adequate confrontation and an effective democratization in the debate on public security? The claim of non-compliance with a fundamental precept nº 635 (ADPF 635), which is being processed in the Federal Supreme Court (STF), represents a new factor in this debate and brings some possibilities of solution. When analyzing the data on police violence and lethality in Brazil, we evaluate police action and the effects of the inquisitorial tradition, studied by Kant de Lima, and the idea of criminal subjection, formulated by Michel Misse, on certain stigmatized populations; Finally, the article

¹ Mestre em Direito Público pela UERJ e doutorando na mesma universidade. Especialista em política e sociedade no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP/UERJ). Membro do Ministério Público Federal desde 2012. Atualmente, atua na Procuradoria da República no Rio de Janeiro (RJ). Autor dos livros "Direitos territoriais indígenas: uma interpretação intercultural" e "Ministério Público e movimentos sociais: encontros e desencontros".

seeks to discuss the possibilities of intervention by the justice system in public security, in view of the experiences of the Favela Nova Brasília Case, which was processed in the Inter-American Court of Human Rights, and the ADPF 635 itself (ADPF das Favelas).

Keywords: Public security; Justice system; Urban violence; Fundamental rights.

Sumário: Introdução. 1. Os alvos preferenciais de ontem e de hoje. 2. Sujeição criminal e a atuação das polícias e do Judiciário. 3. As possíveis respostas do sistema de justiça. 4. Considerações finais. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Quando da reabertura democrática, no final dos anos 1970, o aumento no índice de crimes violentos, que já vinha ocorrendo paulatinamente, passou a ganhar visibilidade nos veículos de imprensa. Tornou-se inevitável, à época, questionar o suposto paradoxo no fato de que, justamente quando o país estava superando um duro período autoritário e assistia ao renascimento e fortalecimento das instituições democráticas, havia a explosão de índices de violência urbana em grandes cidades, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro. Pesquisadores debruçaram-se sobre o tema para buscar respostas² e, com o tempo, perceberam que esse processo social não podia ser atrelado especificamente àquela conjuntura de transição³. O dilema, no entanto, ajuda-nos a refletir sobre a relação entre o Estado de direito e a violência.

A consagrada noção de Estado como detentor do monopólio do uso legítimo da força⁴ tem, nas discussões sobre violência e segurança pública, um fator de evidente contrariedade no Brasil. Afinal é notória a incapacidade do Estado para responder aos diversos problemas nesse campo, pois deixa de pacificar conflitos e convive com focos em que a violência é exercida à sua revelia. Na prática, como afirma Michel Misse, nunca existiu monopólio sobre violência no Brasil, como se houvesse uma disjunção entre o Estado e o uso da força⁵. Com isso, surgiram formas “alternativas” de resolução de conflitos, que se tornaram moralmente aceitas, como a pistolagem e os esquadrões da morte.

2 Nesse sentido, veja-se: PERALVA, Angelina. **Violência e democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

3 Veja-se a esse respeito: MISSE, Michel. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. **Civitas**, 8;371-385, 2008.

4 WEBER, Max. **O Direito na economia e na sociedade**. Tradução de Marsely de Marco Martins. São Paulo: Ícone, 2011, p. 27.

5 MISSE, Michel. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. **Civitas**, 8;371-385, 2008.

A violência não seria, contudo, o resultado da ausência de Estado, mas sim uma modalidade de ação do Estado. A flutuação entre o lícito e o ilícito por agentes estatais, sobretudo policiais, contribuiria para a complexificação desse cenário. Para piorar, a noção de Estado de Direito no Brasil se desenvolve de um cenário de graves desigualdades, em que os *invisíveis*, para usar a expressão de Oscar Vilhena, são desprezados e não constam da agenda pública, porém ganham hipervisibilidade nos dados de violência. Pobreza, raça e gênero se interseccionam para mostrar as disparidades nos impactos da violência em determinados grupos sociais.

Considerando tal cenário, resta-nos perguntar o que o próprio Estado pode fazer para enfrentar a realidade das polícias no país, especialmente no Rio de Janeiro. Mais especificamente: de que forma o Poder Judiciário pode intervir para garantir um enfrentamento adequado e uma efetiva democratização no debate sobre segurança pública? A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635 (ADPF 635), que tramita no Supremo Tribunal Federal (STF), representa um fator novo neste debate e traz algumas possibilidades.

Este trabalho pretende abordar o tema da seguinte forma: na primeira seção, realço os dados da violência e da letalidade policial no Brasil, destacando os impactos desproporcionais que ela gera sobre certas populações, especialmente a população negra; na segunda seção, analiso a atuação policial e os efeitos da tradição inquisitorial, estudada por Kant de Lima, e da ideia de sujeição criminal, formulada por Michel Misse, sobre aquelas populações; por fim, na terceira seção, procuro discutir as possibilidades de intervenção do sistema de justiça na segurança pública, tendo em vista as experiências do Caso Favela Nova Brasília, que tramitou na Corte Interamericana de Direitos Humanos, e a ADPF 635 (ADPF das Favelas).

2. OS ALVOS PREFERENCIAIS DE ONTEM E DE HOJE

No Brasil, o termo *pacificação* foi bastante utilizado, desde o período colonial, para designar os projetos tidos como civilizatórios que eram destinados aos povos indígenas. No período republicano, como aponta Antonio Carlos de Souza Lima, a influência positivista acenava para a proteção dos índios, porém calcada em uma lógica de anulação da heterogeneidade histórico-cultural daqueles povos. Para abrir os sertões aos “civilizados”, construía-se grandes “cercos de paz”⁶, fundados

6 LIMA, Antonio Carlos de Souza. **Um grande cerco de paz**: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995, p. 129.

no controle e na disciplina das populações indígenas e na sublimação da guerra de conquista, mediante vigilância interna e proteção contra inimigos externos, garantindo o poder tutelar, que é assim definido:

O *poder tutelar* implicava, assim, em estratégias e em táticas cujo exercício configurava um sistema de governo para populações dele alienadas. Da mesma forma escapava aos atores localmente encarregados pô-lo em funcionamento. Seu centro de decisões era imaginado enquanto coincidente com o governo de uma comunidade política nacional e com o espaço geográfico da capital da República: populações desconhecidas pela administração são por ela transformadas em cidadãos de uma comunidade que, por princípio, desconhecem e só devem conhecer de forma mediatizada. Inserir estes povos na esfera de um governo nacional, em distintos patamares de participação política, viabilizaria que terras por eles ocupadas fossem tornadas espaços “vazios”, prontos para serem utilizados por cidadãos para tanto capacitados, ou por aparelhos de poder estatizados responsáveis pela defesa do ‘território nacional’ face aos países limítrofes⁷.

No século XXI, a categoria “pacificação” voltou a ser utilizada, dessa vez em contexto de planejamento urbano, e não dirigida a populações autóctones. O poder público novamente se valeu da “pacificação” para designar as unidades de polícia que foram instituídas em favelas do Rio de Janeiro a partir de 2008. As unidades de polícia pacificadoras, ou UPPs, não apenas reduziram a favela a três letras, como denunciou Marielle Franco⁸, mas atualizaram uma forma de tratamento de grupos marginalizados, dessa vez não indígenas, mas ainda assim “diferentes” e “não civilizados”.

João Pacheco de Oliveira observa que, no passado, a “pacificação” pretendia civilizar os indígenas, de modo que estes deixassem de ter certos modos de vida e convertê-los à religião católica. No presente, os moradores das favelas correspondem a um “outro” contemporâneo, diferente e externo aos “nossos” usos e costumes, tão imprevisível e perigoso quanto o “índio bravo” era pensado pelos missionários e pelas

7 LIMA, Antonio Carlos de Souza. **Um grande cerco de paz**: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995, p. 142-143.

8 FRANCO, Marielle. **UPP**: a redução da favela em três letras. Uma análise da política de segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: n-1 edições, 2018

autoridades coloniais. Com isso, a retórica de guerra interna é justificada, de forma permanente e inevitável⁹.

Dessa feita, nesse aspecto particular, sobretudo nas grandes cidades, as vítimas são majoritariamente a população negra. Segundo dados do anuário de segurança pública, em relação às mortes violentas intencionais, as vítimas são negras em sua maioria (76,2%), jovens (54,3%) e do sexo masculino (91,3%). No que se refere à letalidade policial, das 6.416 mortes em intervenções de policiais em 2020, as vítimas foram majoritariamente negros (78,9%), com 12 a 29 anos (76,2%) e do sexo masculino (98,4%). Em relação aos feminicídios, ocorreram 1350 casos, com vítimas negras em sua maioria (61,8%)¹⁰. Enquanto 56% da população brasileira se autodeclara negra (preta ou parda), o quantitativo de vítimas dessa cor/raça ultrapassa 75%. No que se refere à idade, 29,8% das vítimas têm entre 18 e 24 anos, e 17,7% têm de 25 a 29 anos. Somadas, essas duas faixas etárias alcançam 47,3%.

Ao tratar dos obstáculos teóricos e práticos que os negros vivenciavam e vivenciam no país, Abdias Nascimento destaca “o longo e antigo genocídio que se vem perpetrando contra o negro brasileiro¹¹”. Em recorte temporal mais recente, o Senado Federal, no relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que tratou do assassinato de jovens, faz menção à expressão “genocídio da população negra” para caracterizar o cenário atual de violência por que sofre este grupo social, sobretudo os jovens negros¹². Embora o genocídio seja um conceito cujos contornos jurídicos são mais delimitados, os dados mostram que é indispensável levar em consideração os impactos diferenciados que a política de segurança pública acarreta nesses grupos sociais.

No que concerne à violência do Estado, os dados sobre mortes decorrentes de intervenção policial em 2020 são alarmantes. 6.416 pessoas foram vítimas fatais de intervenções policiais. Entre 2013 e

9 OLIVEIRA, João Pacheco de. Uma guerra sem fim: a retórica da pacificação e práticas institucionalizadas de produção da desigualdade. In: SOUZA, Adriana Barreto de et al (org.). **Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs**. São Paulo: Alameda, 2017, p. 70-71

10 ANUÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2021.

11 NASCIMENTO, Abdias. O embranquecimento cultural: outra estratégia de genocídio. In: _____. **Genocídio do povo negro**. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2017, p. 111.

12 Esta CPI, em consonância com os anseios do Movimento Negro, bem como com as conclusões de estudiosos e especialistas do tema, assume aqui a expressão GENOCÍDIO DA POPULAÇÃO NEGRA como a que melhor se adéqua à descrição da atual realidade em nosso país com relação ao assassinato dos jovens negros. O Brasil não pode conviver com um cotidiano tão perverso e ignominioso. Anualmente, milhares de vidas são ceifadas, milhares de famílias são desintegradas, milhares de mães perdem sua razão de viver. A hora é de repensarmos a ação do Estado, mais particularmente do aparato policial e jurídico, como forma de enfrentar essa questão. Para que, em um futuro próximo, tenhamos uma nação mais justa e igualitária onde as famílias, as mães e irmãos não tenham mais que chorar pela morte desses jovens. BRASIL. SENADO FEDERAL. **Comissão Parlamentar de Inquérito – Assassinato de jovens**. Relatório final, p. 33-34.

2017, o crescimento foi exponencial (de 2.212 a 5.179). A partir de 2018, o crescimento passou a ser menos intenso (6.175, 6.351 e 6.416), porém em número muito elevado. É curioso observar que o Rio de Janeiro passou de 1.814, em 2019, para 1.245, possivelmente em função da ADPF 635.

Tudo isso indica que há algumas pessoas que, em razão de raça, cor e gênero, estão muito mais vulneráveis à violência e à letalidade policial do que outras, e que o Estado claramente influi nesse fenômeno.

3. SUJEIÇÃO CRIMINAL E A ATUAÇÃO DAS POLÍCIAS E DO JUDICIÁRIO

A Constituição de 1988 contém, de forma inédita, um capítulo específico sobre o tema “segurança pública”, bem como a distinção entre segurança nacional (no sentido de “defesa nacional”) e segurança pública, mas as inovações param nesse ponto. O art. 144 do texto constitucional dispõe que são órgãos responsáveis pela segurança pública a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis estaduais, as polícias militares e os corpos de bombeiros. Não houve significativa inovação institucional em relação ao sistema policial que havia na ditadura, tendo subsistido uma lógica militar na organização das polícias.

Como observa Luiz Eduardo Soares (2019), a arquitetura das instituições de segurança pública, sobretudo o modelo policial, preservou o formato organizacional que elas já possuíam no período autoritário e não houve um olhar mais acurado acerca do horror das práticas e dos crimes da ditadura¹³, fazendo perpetuar uma organização muito fechada e pouco transparente ao povo, inviabilizando o seu controle. Ao contrário do que o *desconforto democrático* faria supor, o campo da segurança pública é marcado pela persistência de instituições herméticas e por um baixíssimo grau de responsividade.

É certo que o desenho institucional de polícias e da segurança pública não gera dificuldades apenas no Brasil. A governança democrática desses órgãos preocupa igualmente outras sociedades, em que se percebe que as regras mais rotineiras aplicáveis ao resto dos governos não atingem as polícias. Regras pouco transparentes, a lógica do segredo amplo e irrestrito e a premissa de que os pesquisadores e

13 SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar**: segurança pública e direitos humanos. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 47.

movimentos sociais não entendem esse trabalho, em uma lógica de “nós contra eles”, dão a tônica ao debate¹⁴.

Deve-se admitir, não obstante, que o caso brasileiro é diferenciado não só em razão dos índices crescentes e do impacto desproporcional¹⁵ que as políticas de segurança acarretam sobre grupos minoritários, mas também em razão de práticas abertas e formalmente afrontosas aos direitos humanos. Os alvos prioritários mencionados na seção anterior são vítimas de comportamentos desiguais das autoridades policiais, de forma bastante expressa.

Predomina, em relação a essas “classes perigosas”, aquilo que Michel Misse chamou de “sujeição criminal”. Ao pensar nos fatores que compõem o processo de criminalização, Misse (2010) menciona três etapas: a primeira, a criminação, marcada pelo estabelecimento de uma conduta como crime; a segunda é a incriminação, na qual ocorre a identificação e responsabilização do sujeito; por fim, há a sujeição criminal, que consiste em um processo extralegal, no qual o sujeito passa a ser alvo da acusação social, e não de suas ações. Trata-se de um projeto que etiqueta determinadas pessoas e acompanha a sua trajetória:

Aqui a sujeição criminal poderia ser compreendida, ao mesmo tempo, como um processo de subjetivação e o resultado desse processo para o ponto de vista da sociedade mais abrangente que o representa como um mundo à parte. Por exemplo, “o mundo do crime” (Ramalho, 1983), que representa as pessoas que “fazem parte” desse mundo (como “malandros”, “marginais”, “traficantes”, “bandidos”) como sujeitos criminosos. Também por isso podemos considerar que a sujeição criminal é um processo de criminação de sujeitos, e não de cursos de ação. Trata-se de um sujeito que “carrega” o crime em sua própria alma; não é alguém que comete crimes, mas que sempre cometerá crimes, um bandido, um sujeito perigoso, um sujeito irrecuperável³, alguém que se pode desejar naturalmente que morra, que pode ser morto, que seja matável. No limite da sujeição criminal, o sujeito criminoso é aquele que pode ser morto¹⁶.

14 Cf. FRIEDMAN, Barry. **Unwarranted**: policing without permission. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2017, p. 45.

15 O chamado “impacto desproporcional” abrange justamente essas práticas neutras que, sem intencionalidade ou necessidade de demonstração de motivação discriminatória, atingem de forma diferenciada certos indivíduos e grupos. Sobre o tema, veja: RIOS, Roger Raupp. **Direito da antidiscriminação**: discriminação direta, indireta e ações afirmativas. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 124.

16 MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a catego-

Ao mesmo tempo, persiste uma tradição inquisitorial. Em trabalho pioneiro dos anos 1980 e que segue muito atual, Kant de Lima observa que a atuação policial é decisiva para a formulação de pré-julgamentos. Com seus poderes discricionários, ela “contamina” a atividade judicial e pauta a atuação do Poder Judiciário, o qual recebe as incriminações de forma filtrada pela autoridade policial e as endossa. A polícia não representaria, assim, uma violação do sistema judicial, mas sim uma complementação dele. Para Kant de Lima, as funções judiciária e administrativa da polícia se cruzam: na atuação punitiva, a polícia supõe um perfil delinquente com base em estereótipos e *status* social. Na sequência, a entrada no sistema de justiça é contaminada pelos tipos preferenciais de suspeitos e com a escolha de extração de fatos que serão levados ao Poder Judiciário¹⁷.

Diante da sujeição criminal e da tradição inquisitorial, torna-se mais difícil pensar uma intervenção do Poder Judiciário que possa ser eficaz no enfrentamento do tema. Imaginar algum tipo de resposta eficaz do sistema de justiça pode soar inalcançável, dada a forma como ele está organizado para perpetuar a sujeição criminal e a tradição inquisitorial, sobretudo no Poder Judiciário dos Estados. A ADPF das Favelas, porém, traz à baila a possibilidade de intervenção mais geral, oriunda de uma corte constitucional, com a definição de procedimentos e protocolos que ofereçam alguns limites a essa forma de violência estatal.

4. AS POSSÍVEIS RESPOSTAS DO SISTEMA DE JUSTIÇA

A ADPF 635 apresenta uma série de pedidos que tratam da letalidade policial. Ela requer um plano para a redução da letalidade policial, um protocolo de atuação, regras de transparência e participação para as operações policiais e a prestação de contas sobre as ações realizadas. O ministro Edson Fachin proferiu decisão cautelar suspendendo a realização de operações policiais na pandemia, salvo em circunstâncias excepcionais, o que foi referendado pelo Plenário do STF.

Relatório do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (Geni) mostrou que a decisão proferida logo início da tramitação da ADPF 635 produziu efeitos positivos de redução da violência armada na região metropolitana do Rio de Janeiro:

ria bandido. *Lua Nova*, n. 79, p. 21, 2010.

17 KANT DE LIMA, R. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

Como pode ser observado no gráfico acima, o período de 5 a 19 de junho de 2020 apresentou a incidência mais baixa de operações policiais em favelas de toda a série histórica considerada desde 2007. Observou-se que houve uma redução de 68,3% das operações realizadas no período considerado em 2020 em relação à média dos anos anteriores e redução de 60,7% em relação à estimativa para 2020, seguindo o cálculo de tendência. Isso significa dizer que a redução na quantidade de operações de 2020 foi da ordem de 2/3, uma redução bastante significativa, dado que esse patamar é mais baixo, inclusive, que o dos anos de 2011-2012, quando do apogeu das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), e que o ano de 2015, quando a capacidade operativa das instituições de Estado do Rio de Janeiro fora drasticamente afetada pela falência fiscal do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Se, por um lado, o gráfico leva a crer que havia uma tendência de queda na realização de operações policiais iniciada em 2019, é importante levar em consideração que 2018 foi o ano da intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro, caracterizado por um substantivo aumento na ocorrência de operações. No ano de 2019, a realização de operações retorna ao patamar médio anterior que é mantido em 2020 até a Decisão pelo deferimento da Medida Cautelar no dia 5 de junho¹⁸.

Persiste, no entanto, uma resistência das polícias a cumprirem a decisão ou a construção de interpretações alargadas das chamadas circunstâncias excepcionais. Isso mostra como as discussões que ainda aparecerão no processo judicial precisam ser devidamente enfrentadas e escrutinadas, sob pena de as decisões da ADPF 635 seguirem o mesmo caminho dos encaminhamentos feitos no Caso Favela Nova Brasília, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

No caso Favela Nova Brasília, a Corte ofereceu parâmetros importantes para a atuação estatal, os quais ainda não receberam a devida discussão e o necessário aprofundamento no âmbito constitucional. Esse caso tratou da responsabilização do Estado brasileiro pela demora na investigação e punição dos responsáveis pela execução de 26 pessoas no contexto de incursões policiais feitas pela Polícia Civil do Rio de

18 HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina; DIRK, Renato. Efeitos da Medida Cautelar na ADPF 635 sobre as Operações Policiais na Região Metropolitana do RJ. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro – Reflexões na Pandemia 2020 – pp. 1-11.

Janeiro em 18 de outubro de 1994 e em 8 de maio de 1995 na Favela Nova Brasília. As mortes foram justificadas como “autos de resistência”, maneira pela qual eram designadas as mortes decorrentes de intervenção policial¹⁹. A Corte IDH entendeu que, em casos de execução extrajudicial, é fundamental que se realize uma investigação efetiva da privação arbitrária do direito à vida, com vistas a assegurar a verdade. Assim, o dever de investigar consistiria em uma obrigação de meio, e não de resultado, que deve ser assumida como dever jurídico próprio, e não como mera formalidade²⁰.

O tribunal ressaltou ainda a demora no desenvolvimento do processo e a inação das autoridades, sem qualquer justificativa plausível pelo Estado brasileiro, sublinhando a necessidade de uma postura distinta:

208. É igualmente importante observar que, num contexto de alta letalidade e violência policial, o Estado tinha a obrigação de agir com mais diligência e seriedade no presente caso. Os exames cadavéricos mostravam um altíssimo percentual de vítimas mortas com grande número de disparos a curta distância. Com efeito, uma das vítimas foi assassinada com um disparo em cada um dos olhos. As investigações realizadas pelos diversos departamentos da polícia civil do Rio de Janeiro não atenderam aos mínimos padrões de devida diligência em casos de execuções extrajudiciais e graves violações de direitos humanos.

Como forma de reparação, a Corte IDH estabeleceu não apenas o pagamento de indenização, mas também a necessidade de realização de efetiva investigação, o tratamento psicológico às vítimas e a adoção de medidas de reparação simbólica, como a instalação de duas placas na favela para expressar a memória do ocorrido e informar a população sobre o resultado do processo na Corte e a realização de ato de reconhecimento de responsabilidade internacional. Além disso, estabeleceu a adoção de certas políticas públicas, como a obrigatoriedade da divulgação de relatórios anuais com dados sobre o número de policiais e civis mortos durante operações e ações policiais, e a extinção dos autos de resistência.

19 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Sentença de 16 de fevereiro de 2017.

20 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Sentença de 16 de fevereiro de 2017, §§ 177 e 178.

A decisão da Corte é emblemática no reconhecimento dos abusos cometidos no âmbito da segurança pública no Brasil, especialmente no Rio de Janeiro. A falta de procedimentos claros e a ausência de responsabilização de violadores de direitos fundamentais ensejam um cenário de completa omissão estatal. Note-se, no entanto, que a decisão, por si só, não foi suficiente para induzir novos comportamentos. Afinal persiste uma resistência a uma filtragem constitucional do tema e uma tentativa de ancorar a adoção da política a uma frágil legitimidade democrática oriunda das urnas.

Nesse contexto, é fundamental que as intervenções judiciais tenham clareza quanto ao papel contramajoritário das Cortes e à defesa de direitos fundamentais, inclusive o próprio direito à segurança – notadamente na defesa de grupos atingidos pela sujeição criminal –, mas deve também estar pronto para um diálogo institucional com os órgãos de execução quanto ao grau de deferência democrática das diretrizes estabelecidas. Isso não significa o reconhecimento puro e simples da legitimidade democrática com base na vitória de um determinado projeto nas urnas, mas sim da necessidade de que as diretrizes e os planejamentos estabelecidos sejam precedidos de processos de participação e discussão racional sobre a sua necessidade e viabilidade.

No caso da ADPF 635, existe um fator diferencial em relação ao Caso Favela Nova Brasília, que é a participação ativa dos movimentos sociais e das entidades de direitos humanos durante a tramitação do processo. A própria nomenclatura conferida à ação (ADPF das Favelas) é emblemática. A apropriação do espaço da Corte Constitucional, em contraponto aos inacessíveis espaços da polícia fluminense e do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, mostra que existe a possibilidade de um espaço participativo em uma arena improvável. Com isso, é possível pensar na superação da blindagem e da impermeabilidade da segurança pública, com a construção de mecanismos transparentes e dialógicos de construção da política pública.

No Brasil, a participação foi um elemento central nos processos de reforma democrática do Estado desde a Constituição de 1988. A Carta estimula a participação popular na tomada de decisões sobre políticas públicas, como no caso do princípio de cooperação com associações e movimentos sociais no planejamento municipal (art. 29) ou de participação direta da população na gestão administrativa da saúde, previdência, assistência social, educação e, ainda, criança e adolescente (arts. 194, 198, 204, 206 e 227). Tal princípio viabilizou, somente nas

duas últimas décadas, mais de uma centena de conferências nacionais, que abrangeram, por sua vez, mais de 40 (quarenta) áreas setoriais em que foram debatidas propostas para as políticas públicas desde as bases sociais, compostas pela população cidadã por elas alcançada.

A Constituição Federal de 1988 elegeu a democracia participativa como instrumento de efetivação dos direitos humanos. Note-se que os instrumentos de participação direta – iniciativa popular, referendo e plebiscito –, previstos no art. 14, não são os únicos. Prova disso é a existência de conselhos para o acompanhamento de políticas públicas direcionadas à educação e à saúde, já consagrados como prática constitucional que empodera os atores sociais e assegura um controle social das gestões empreendidas nessas áreas.

A defesa de uma democracia participativa alinha-se à ideia de engajamento cívico, por meio do qual os cidadãos façam parte ativa da tomada de decisões no plano nacional e contribuam para a formação de políticas no plano local. Contudo a representação popular assumida pelo Parlamento tem se revelado insuficiente para atingir tais propósitos, quando não francamente colidente com os interesses sociais dos representados. A participação direta e ativa²¹ surge como alternativa legítima e eficaz frente aos conflitos de interesses existentes entre representantes e representados.

No âmbito da jurisdição constitucional, as audiências públicas no caso da ADPF 635 serviram para mostrar a possibilidade de se construir decisões judiciais com forte representatividade. As decisões do Ministro Edson Fachin têm levado em consideração esses argumentos e oferecido parâmetros que podem guiar não apenas a política de segurança pública no Rio de Janeiro, mas em todo o Brasil. A política de segurança pública deve compreender um conjunto de ações capazes de incorporar essa perspectiva em conjunto com a análise de outros direitos fundamentais. Normalmente, a atenção para a polícia dá-se sempre após um fato, quando em verdade se deveriam buscar encaminhamentos que permitam uma refundação da atividade.

Em fevereiro de 2022, a Corte determinou ao Estado do Rio de Janeiro a construção de um plano de redução da letalidade policial pelo Estado do Rio de Janeiro, com ampla participação da sociedade civil, e algumas medidas relevantes na construção da política de segurança,

²¹ Cf. FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. **Teoria Política Contemporânea**: uma introdução. Cap. 4. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

como o uso de câmeras por policiais. A ementa do julgado é bem elucidativa:

EMENTA : CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS DE REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. GRAVE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANO PARA A REDUÇÃO DA LETALIDADE. DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. MORA INCONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DA MEDIDA ESTRUTURAL. DEFERIMENTO DO PEDIDO. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DOS PROTOCOLOS DE ATUAÇÃO POLICIAL. IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERIMENTO DO PEDIDO. MEDIDAS CAUTELARES ADICIONAIS PARA A GARANTIA DA DECISÃO COLEGIADA. PREVISÃO LEGAL EXPRESSA. INSTALAÇÃO DE CÂMERAS E GPS. DEFERIMENTO. PRESENÇA DE SERVIÇO DE SAÚDE NA REALIZAÇÃO DE GRANDES OPERAÇÕES. DEFERIMENTO. PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO NO CASO DE DESCUMPRIMENTO DA MEDIDA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. EMBARGOS ACOLHIDOS.

1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, ao admitir diversas medidas de natureza cautelar, instrumentaliza a jurisdição constitucional para enfrentar os litígios estruturais que se configuram quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos;

(ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e

(iii) uma necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes. Isso porque é típico dessas ações a adoção de ordens flexíveis, com a manutenção da jurisdição, para assegurar o sucesso das medidas judiciais determinadas. Precedentes.

2. Embora já houvesse ordem da Corte Interamericana para a adoção de um plano de redução da letalidade policial, a mora no cumprimento da decisão foi agravada ante a restrição das operações policiais, já que não dispunha o Estado de parâmetro normatizado de proporcionalidade para a definição de casos de absoluta necessidade, o que justifica a readequação da cautelar apreciada, para determinar a elaboração, com a indispensável participação da sociedade civil, de um plano que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação.

3. Os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, aprovados pelas Nações Unidas, são os limites mínimos que devem ser empregados para a atuação das forças policiais, quer em contextos de pandemia, quer em qualquer outro contexto. Precedentes.

4. A interpretação constitucionalmente adequada do direito à vida somente autorizaria o uso de força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta. Cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas a fortiori.

5. Os protocolos de **atuação policial devem ser públicos e transparentes**, porque asseguram a confiabilidade das instituições de aplicação da lei e amparam os agentes de Estado na sua atividade, dando a eles a necessária segurança jurídica de sua atuação. Só é possível avaliar a atuação policial caso se saiba com antecedência quais são precisamente os parâmetros que governam a atuação dos agentes de Estado.

6. Segundo a maioria do Colegiado, a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade dos atos praticados. Vencido, no ponto, o Relator.

7. A existência de legislação que concreta e especificamente determina a aquisição e instalação de câmeras e equipamentos de GPS nos uniformes e viaturas policiais obriga que o Poder Executivo, máxime quando não assegure outras medidas de redução da letalidade, dê-lhe imediato cumprimento, garantido o acesso posterior às imagens pelo Ministério Público e observada a necessária priorização das unidades de polícia responsáveis pelas operações nas comunidades pobres.

8. A imposição legal e a exigência de prestação de serviços médicos aos feridos em decorrência da atuação dos agentes de segurança do Estado obriga a disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados.

9. Embargos de declaração acolhidos em parte.

A decisão do STF é um guia extremamente importante para pensar a construção e concretização do direito à segurança pública para além da lógica repressiva e aleatória das operações policiais. Além disso, serve para mostrar que esse tema não pode ter o sigilo como regra e deve envolver os atores sociais em processo participativo constante, oferecendo-se ao Judiciário um controle adequado dos procedimentos. Ao Ministério Público, cabe ser o verdadeiro impulsionador de procedimentos e da implementação do direito à participação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A noção de Estado de direito no Brasil é difícil de ser apreendida quando analisamos os índices de violência urbana. Os números

alarmantes, a falta de respostas e o etiquetamento de certas populações afligem qualquer pessoa que queria estudar seriamente os dados. Impõe-se reconhecer a gravidade do problema e as dificuldades em acreditar que o Estado de Direito vigora no Brasil quando lidamos com um cenário em que as leis devem ser prospectivas, mas selecionam; a universalidade é particular; e os invisíveis de sempre são os destinatários da norma penal.

Não obstante, é possível pensar em outro caminho, que tenha no Judiciário um papel de controle nos procedimentos e a exigência da participação social como norte na definição de políticas no campo da segurança pública, com forte protagonismo do Ministério Público. Só assim poderemos reconhecer os equívocos de políticas herdadas de passado autoritário e afastar a “acumulação social da violência” que tanto se impregnou entre nós.

A ADPF 635, com todas as suas imperfeições, representa um espaço novo de discussão, baseado na atuação distanciada de uma corte constitucional e na desafetação de casos concretos. Com o distanciamento do STF e, ao mesmo tempo, a possibilidade do estabelecimento de diretrizes gerais, é possível cogitar da imposição de limites, pelo direito, à violência estatal.

REFERÊNCIAS

FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. **Teoria Política Contemporânea**: uma introdução. Cap. 4. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FRANCO, Marielle. **UPP**: a redução da favela em três letras. Uma análise da política de segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: n-1 edições, 2018.

FRIEDMAN, Barry. **Unwarranted**: policing without permission. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2017.

HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina; DIRK, Renato. Efeitos da Medida Cautelar na ADPF 635 sobre as Operações Policiais na Região Metropolitana do RJ. Dilemas: **Revista de Estudos de Conflito**

e Controle Social, Rio de Janeiro – Reflexões na Pandemia 2020 – pp. 1-11.

KANT DE LIMA, R. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. **Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995, p. 129.

MISSE, Michel. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. **Civitas**, 8;371-385, 2008.

_____. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria bandido. **Lua Nova**, n. 79, p. 21, 2010.

NASCIMENTO, Abdias. O embranquecimento cultural: outra estratégia de genocídio. In: _____. **Genocídio do povo negro**. 2^a ed. São Paulo: Perspectiva, 2017, p. 111.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Uma guerra sem fim: a retórica da pacificação e práticas institucionalizadas de produção da desigualdade. In: SOUZA, Adriana Barreto de et al (org.). **Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs**. São Paulo: Alameda, 2017.

PERALVA, Angelina. **Violência e democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos**. São Paulo: Boitempo, 2019.