

em defesa da pesquisa

Tendências e mudanças nas respostas político-institucionais a casos emblemáticos de letalidade policial contra pessoas negras: reconstruindo o papel da mobilização social (1992-2020)

Tendencias y cambios en las respuestas político-institucionales a casos emblemáticos de letalidad policial contra personas negras: reconstruyendo el rol de la movilización social (1992-2020)

Trends and changes in political-institutional responses to emblematic cases of police lethality against black people: reconstructing the role of social mobilization (1992-2020)

Julia Maia Goldani¹

¹Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo/Núcleo de Justiça Racial e Direito, São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: juliamgoldani@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3924-4451>.

Submetido em 05/07/2023

Aceito em 27/10/2023

Pré-Publicação em 17/04/2024

Como citar este trabalho

GOLDANI, Julia Maia. Tendências e mudanças nas respostas político-institucionais a casos emblemáticos de letalidade policial contra pessoas negras: reconstruindo o papel da mobilização social (1992-2020). *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, Pré-publicação, p. 1-37, 2024.

insurgência

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais | Pré-Publicação | 2024 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS
ISSN 2447-6684



Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Tendências e mudanças nas respostas político-institucionais a casos emblemáticos de letalidade policial contra pessoas negras: reconstruindo o papel da mobilização social (1992-2020)

Resumo

Este trabalho é um dos produtos de uma pesquisa interdisciplinar e coletiva que buscou reconstruir as respostas institucionais dadas a oito casos emblemáticos de letalidade policial contra pessoas negras ocorridos entre 1992 e 2020. “Emblemáticos” aqui significa que os casos tiveram repercussão significativa no debate público brasileiro. O artigo discute o papel da mobilização social em suscitar reações do poder político frente a episódios de violência racial letal. Destaca o ativismo do movimento de mães e familiares de vítimas da violência e do movimento negro. Analisa, ainda, como o léxico institucional aplicado à letalidade policial contra pessoas negras mudou ao longo do período. A metodologia combina levantamentos midiáticos e entrevistas semiestruturadas com atores-chave.

Palavras-chave

Letalidade policial. Violência racial. Movimento de mães. Movimento negro. Respostas institucionais.

Resumen

El presente trabajo es uno de los productos de una investigación interdisciplinar y colectiva que buscó reconstruir las respuestas institucionales dadas a ocho casos emblemáticos de letalidad policial contra personas negras ocurridos entre 1992 y 2020. “Emblemáticos” aquí significa que los casos tuvieron repercusiones significativas en el debate público brasileño. El artículo discute el papel de la movilización social en la obtención de reacciones del poder político frente a episodios de violencia racial letal. Destaca el activismo del movimiento de madres y familiares de víctimas de violencia y del movimiento negro. También analiza cómo cambió a lo largo del período el léxico institucional aplicado a letalidad policial contra personas negras. La metodología combina encuestas de medios de comunicación y entrevistas semiestruturadas con actores clave.

Palabras-clave

Letalidad policial. Violencia racial. Movimiento negro. Movimiento de madres de víctimas de violencia. Respuestas institucionales.

Abstract

This paper is a product of an interdisciplinary and collective research that sought to reconstruct institutional responses to eight emblematic cases of police lethality against black people in between 1992 and 2020. “Emblematic” here means that the cases had significant repercussions in the Brazilian public debate. The article discusses the role of social mobilization in provoking political authorities to react after episodes of lethal racial violence. It highlights activism by mothers and family members of victims and by black social movements. It also analyzes how the institutional lexicon applied to police lethality against black people has changed over the period. The methodology combines media surveys and semi-structured interviews with key actors.

Keywords

Police lethality. Racial violence. Mothers of violence victims movement. Black social movements. Institutional responses.

Introdução

Pesquisas sobre reforma da polícia têm apontado que casos de violência policial podem motivar atores políticos a rever o modelo de segurança pública vigente (Costa, 2008; González, 2020). Em tais contextos, projetos de reforma e, em menor medida, declarações oficiais de repúdio podem ser entendidos como formas de responsabilizar institucionalmente as corporações policiais. Dessa forma, tais ações complementam a responsabilização individual dos agressores, buscada por meio de mecanismos jurídicos.

A partir dessa perspectiva, incluiu-se no desenho metodológico da pesquisa “*Os Desafios da Responsabilidade Estatal pela Letalidade de Jovens Negros: Contextos Sociais e Narrativas Legais No Brasil (1992-2020)*” um eixo específico sobre as consequências político-institucionais de casos de letalidade policial envolvendo vítimas negras. Objetivava-se mapear como atores políticos – parlamentares, gestores locais ou nacionais e/ou representantes institucionais – respondem a episódios de violência racial perpetuada por agentes do Estado, narrando e analisando o desenrolar de suas reações. Como “reações”, considerou-se tanto a proposição de reformas e novas legislações para a área da segurança pública quanto a realização de discursos, pronunciamentos e mudanças no corpo policial.

A referida pesquisa foi baseada no estudo aprofundado de oito casos emblemáticos de letalidade policial com vítimas fatais negras: Massacre do Carandiru (1992), Favela Naval (1997), Chacina do Borel (2003), Caso Amarildo Dias de Souza (2013); Chacina do Cabula (2015), Caso Luana Barbosa (2016), Massacre de Paraisópolis (2019) e Caso João Alberto Freitas (2020). A qualificação “emblemáticos” se refere ao fato de os casos terem gerado mobilização social, atraído atenção midiática, e repercutido de forma significativa no debate público brasileiro. Estudos de fluxo de justiça apontam que casos de letalidade policial com essas características têm maior sobrevida nas instâncias de persecução criminal.

A tendência geral é de que investigações sobre homicídios perpetrados por policiais sejam arquivadas sem oferecimento de denúncia pelo Ministério Público. Mesmo quando os casos são denunciados e chegam à apreciação judicial, a maioria é encerrada ainda na fase de pronúncia, ou seja, sem julgamento pelo Tribunal do Júri (Godoi *et al.*, 2020; Misse; Grillo; Neri, 2015). Nessa conjuntura desfavorável, a atenção do ativismo social e da mídia aumenta as chances de um caso de letalidade policial ser adequadamente processado (Ferreira, 2019, p. 129–130; Misse; Grillo; Neri, 2015, p. 63). Foi com esse fator em mente que a pesquisa optou por analisar casos emblemáticos: se supôs que sua permanência mais longa no sistema de

justiça criminal permitiria observar reações mais complexas da parte dos atores estatais.

Mantidos os critérios de (i) relevante repercussão social e (ii) presença de ao menos uma vítima fatal, a seleção buscou diversificar os outros aspectos dos casos. Incluíram-se, assim, episódios representativos de diversas questões sociais que interseccionam os processos de racialização no Brasil, tais como: o funcionamento do sistema carcerário, as dinâmicas territoriais urbanas, a guerra às drogas, a criação de suspeitos-padrão, a violência de gênero, a criminalização da cultura periférica e a privatização da segurança.

A análise das respostas político-institucionais aos casos se pautou na seguinte pergunta: o que explica a manutenção de uma segurança pública violenta e racista no Brasil, mesmo após quarenta anos de democracia formal e inúmeros escândalos aptos a promover a responsabilização das forças estatais? A literatura indica que, apesar de casos de violência com grande repercussão social gerarem incentivos, governos só terão interesse em articular mudanças substanciais nas suas polícias diante de configurações político-eleitorais bastante específicas (Costa, 2008, p. 412). Primeiro, é necessária uma demanda socialmente partilhada por reformas na polícia. Segundo, uma oposição política forte que pressione a pauta. Sem essa última, a pressão para dar uma resposta à opinião pública após um escândalo de violência tende a ser canalizada para medidas simbólicas (González, 2020, p. 38).

Por um lado, este estudo sugere que a conjuntura brasileira tem favorecido essa segunda opção. Complementarmente, aponta que, em certos contextos, atores políticos optam por legitimar a violência policial para responder a incentivos eleitorais. Por outro lado, indica que a atuação do movimento de mães e familiares de vítimas da violência tem conseguido provocar reações políticas em cenários inicialmente pouco promissores. Ainda, o aumento de influência do movimento negro gerou um gradual reconhecimento político-institucional de que o racismo é um elemento chave para a violência de Estado no Brasil. Nesse sentido, a letalidade policial passou, na última década, a ser reconhecida pelos poderes políticos como uma pauta de justiça racial. Isso representa uma mudança com relação às décadas de 1990 e 2000, nas quais a questão era abordada apenas a partir do léxico de direitos humanos.

O artigo inicia com uma breve seção metodológica. Em seguida, as respostas político-institucionais aos casos selecionadas são discutidas em quatro grupos que conformam uma divisão cronológica e temática. Na segunda parte do texto, o Massacre do Carandiru e a Favela Naval são apresentados como casos que geraram medidas importantes – embora limitadas – para enfrentar a violência

policial. Na terceira parte, são discutidos episódios nos quais a mobilização social conseguiu vencer a displicência inicial das instâncias políticas e garantir ao menos respostas simbólicas: a Chacina do Borel e o Caso Amarildo Dias de Souza.

Uma quarta parte expõe casos em que a indiferença política foi mais perene – Caso Luana Barbosa – ou em que a reação foi de apoio à atuação policial – Chacina do Cabula e, de forma mais ambígua, Massacre de Paraisópolis. Em uma última seção, o Caso João Alberto Freitas é discutido enquanto marco de uma mudança no léxico utilizado para tratar da letalidade policial. Sugere-se que, neste último caso, o racismo estrutural assumiu maior centralidade nas reações políticas, sinalizando avanços no debate político-institucional sobre o tema.

1 Nota metodológica

A metodologia da pesquisa combinou, para cada estudo de caso desenvolvido (i) análise documental dos autos processuais referentes à tramitação jurídica, (ii) análise documental de levantamentos midiáticos, (iii) entrevistas semiestruturadas, realizadas coletivamente pela equipe com atores centrais identificados por meio da análise documental. No entanto, no que se refere ao eixo de investigação tematizado neste artigo foram utilizadas apenas as duas últimas técnicas de coleta de dados: levantamentos midiáticos e entrevistas semiestruturadas.

Notícias sobre os casos foram localizadas nos acervos dos jornais *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo* – incluídos, em especial, para os três casos mais antigos – e na ferramenta de busca *Google Notícias*. Essas notícias foram então sistematizadas de modo a criar linhas do tempo cobertura midiática dos episódios.

Foram realizadas trinta e três entrevistas, que tiveram como interlocutores (a) pessoas que exerciam cargos políticos executivos ou legislativos à época dos casos e que, de alguma forma, se envolveram na sua repercussão, (b) lideranças de movimentos sociais ou organizações da sociedade civil, (c) mães e familiares de vítimas e (d) sobrevivente do Massacre do Carandiru. É importante destacar que os integrantes destas últimas duas categorias também são atualmente ativistas na temática de violência de Estado e/ou racismo. Todos os entrevistados receberam um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido por meio do qual concordaram em participar da pesquisa e optaram por ser ou não identificados em seus produtos, tendo o estudo sido acompanhado pelo Comitê de Ética da instituição sede.

Para os casos ocorridos nos anos 1990, diante da menor disponibilidade de material jornalístico e das dificuldades para localizar os atores, utilizou-se literatura já produzida a seu respeito como fonte subsidiária de informação. Os conjuntos de dados foram então tratados qualitativamente, discutidos com a equipe de pesquisa e apresentados aos interlocutores.

2 Limitados avanços no início da “democracia dos massacres”

Os casos do Massacre do Carandiru e da Favela Naval ocorreram no momento em que começavam a se evidenciar tensões entre a defesa de direitos humanos que caracterizou a redemocratização e o modelo de segurança pública herdado da ditadura (Adorno, 1998; Pinheiro, 1997). O aumento da violência urbana durante os anos 1980-1990 intensificou o conflito, gerando clamores por endurecimento penal e reduzindo a força da pauta de direitos humanos (De Souza; Battibugli, 2014, p. 294-298).

Assim, conforme nos explicou em entrevista Paulo Sérgio Pinheiro (2021) ambos os casos, e especialmente o Carandiru, devem ser entendidos “no contexto, primeiro, da conciliação da Constituinte de 88”. Pinheiro acompanhou a investigação do Massacre do Carandiru como membro da Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos e, mais tarde (2001-2003), foi Secretário de Direitos Humanos da Presidência da República do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB).

O Massacre do Carandiru aconteceu na cidade de São Paulo em outubro de 1992, cerca de quatro anos depois a restauração da democracia brasileira. Uma ação policial do batalhão de choque da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) na Casa de Detenção de São Paulo resultou na morte de ao menos 111 detentos, a maioria deles negros. Sobreviventes como Maurício Monteiro (2021) afirmam que o número real de mortos foi bastante superior.

Alguns anos antes, o Estado de São Paulo vivera uma experiência frustrada de reforma da polícia (1983-1984). Em resposta a mudanças no treinamento e na supervisão policiais instituídas pelo governador Franco Montoro (PSDB), a PMESP havia deixado de atuar na segurança dos protestos sociais que ocorriam. Os eventos provocaram uma sensação de desordem e aprofundaram as divisões sobre o tema da segurança pública, dando mais espaço aos que defendiam formas autoritárias de policiamento (González, 2020, p. 230-232).

Nesse contexto, apesar da gravidade do caso, da ampla cobertura midiática e do número chocante de mortes, o Massacre do Carandiru não provocou indignação social generalizada. A opinião pública se dividiu quanto à reprovabilidade da conduta policial: embora alguns grupos denunciassem o episódio como um ato inaceitável de violência de Estado, também havia defensores bastante vocais da ação policial, que chegaram a organizar manifestações de apoio às forças envolvidas (González, 2020, p. 237-238).

González (2020, p. 19) aponta que em cenários de fragmentação das preferências sociais sobre o policiamento, atores políticos tendem a contemporizar com as forças policiais mesmo se diante de episódios graves de violência ou corrupção policial. Isso porque os incentivos eleitorais gerados por um escândalo só são suficientes para balancear os custos políticos de uma reforma da polícia se se traduzirem em um consenso social (ainda que temporário) sobre a necessidade de mudanças na segurança pública. Sem esse consenso, é mais vantajoso que os atores políticos se limitem a medidas simbólicas para dar uma resposta à população.

Nesse sentido foram as atitudes do governador à época do Massacre do Carandiru, Luiz Antônio Fleury Filho (PMDB). Em um primeiro momento, Fleury saiu em defesa da polícia. Contudo, em reação à repercussão midiática e social do caso, e inclusive a repercussão internacional, demitiu os comandantes policiais que supervisionaram a ação e substituiu o então Secretário da Segurança Pública. O novo secretário – Michel Temer – buscou dialogar com a sociedade civil (González, 2020, p. 238), mas não foram promovidas reformas ou mudanças institucionais na PMESP.

Segundo Costa (2008, p. 416), no Brasil, a violência urbana também é determinante para a relação entre a sociedade política e as polícias. Índices altos de criminalidade geram apoio ao recrudescimento da ação policial mesmo em setores sociais favoráveis a modelos democráticos de segurança pública. Há que se considerar, quanto ao ponto, que Fleury, um ex-policia militar, foi eleito com uma agenda de endurecimento penal e governou com taxas recordes de letalidade policial (González, 2020, p. 235). Dessa forma, sua base eleitoral muito provavelmente não estava entre os indignados com o caso. O fato de as vítimas do Carandiru serem detentos também é relevante para a construção pública dessa conjuntura e, pode se supor, para a própria ação policial: conforme expressou em entrevista Maurício Monteiro (2021), sobrevivente do Massacre, “no pavilhão, pra eles todos são criminosos e já era”.

Apesar desses fatores, ainda houve certa responsividade do Executivo estadual ao ativismo social e político em torno do caso. No período pós-redemocratização, na

esteira da transição, diversos movimentos de defesa dos direitos humanos se contrapunham às forças conservadoras e denunciavam as variadas violações que ocorriam nas ações policiais e nas prisões (Adorno, 1999, p. 134). Essa mobilização social vivia seu auge quando ocorreu o Massacre do Carandiru e conseguiu motivar o governo a colaborar na apuração dos fatos, ainda que não tenha logrado o mesmo sucesso quanto à pressão por mudanças na estrutura de coerção estatal. Conforme relato de Pinheiro (2021):

(...) o que o governo e as autoridades policiais e penitenciárias resolveram vender foi... um confronto ou então uma rebelião que foi reprimida, mas com esse saldo delirante de cento e tantos... eu não me lembro mais o nome (sic) exato, mas mais de uma centena de mortos e verdadeiramente depois nós vimos as fotos dos cadáveres amontoados, depois como os sobreviventes foram tratados. E isso ensejou uma abertura por parte do governador Fleury. Inclusive eu tive reuniões com ele, também com o Procurador Geral do Estado, que eu não me lembro o nome e o governo esteve muito aberto a uma... a uma judicialização do massacre, quer dizer, em termos de favorecer o tratamento pela... primeiro, pela... pela Procuradoria Geral do Estado, pelos procuradores e, depois, também pelo sistema judicial.

Além disso, no Legislativo federal, considera-se que o caso fomentou o debate a respeito da competência mantida pela Justiça Militar pós-1988 sobre os crimes cometidos por policiais militares (Pinheiro, 2021). Em 1996, foi promulgada a Lei 9.299/96, conhecida como Lei Hélio Bicudo. A legislação alterou a competência sobre crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares contra civis, passando-a para a Justiça Comum de nível estadual. A mudança legislativa é considerada uma das poucas conquistas pós-redemocratização no que se trata do controle externo da atividade policial. No entanto, estudos apontam que ela não foi suficiente para promover uma maior responsabilização de policiais militares que praticam atos letais em serviço (Zackseki; Neto; Freitas, 2018).

Menos de um ano após a promulgação da Lei Hélio Bicudo, em 1997, gravações amadoras registraram cenas de tortura contra os moradores da Favela Naval, em Diadema, município da Grande São Paulo. Os vídeos foram transmitidos no Jornal Nacional da Rede Globo em 31 de março. Diferentemente do Massacre do Carandiru, nesse caso as reações sociais convergiram em torno de um sentimento de repúdio às ações dos policiais (González, 2020, p. 246-247). Essa generalização da indignação é atribuída, em grande parte, à divulgação dos vídeos. Mais que dificultar uma versão alternativa dos fatos, as imagens constituíram-se em um acontecimento próprio que permitiu à mídia mobilizar emocionalmente o público (Rifiotis, 1999, p. 34). A isso, somou-se a construção simbólica da vítima fatal, Mário Josino, como um “trabalhador”, permitindo que a população articulasse uma “indignação modulada” quanto à violência policial, preservando a noção de

que há “classes perigosas” contra as quais agressões se justificam (Rifiotis, 1999, p. 39).

Uma série de medidas institucionais referentes aos direitos humanos foi aprovada pelo governo federal nos dias subsequentes. Entre 3 e 7 de abril de 1997, o Senado Federal e a Presidência da República de FHC promulgaram a Lei 9.455/97, que tipifica o crime de tortura e o torna inafiançável. A lei teve por base um projeto que tramitava desde 1994. Na mesma semana, foi antecipada a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, prevista para maio daquele ano. Ainda, foi dado andamento à proposta de federalização dos crimes contra os direitos humanos na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Por fim, a Comissão de Direitos Humanos do Congresso Nacional visitou a Favela Naval logo após a transmissão da reportagem da Rede Globo, em 6 de abril.

O conjunto de ações do Executivo é coerente com a atenção concedida pelos governos de FHC (1995-2002) à pauta dos direitos humanos (Adorno, 1999; Soares, 2007). Conforme destacou Pinheiro (2021), a Lei Anti-Tortura e a federalização dos crimes contra os direitos humanos já constavam como recomendações no Programa Nacional de Direitos Humanos I, elaborado em 1996. Ainda assim, a aceleração das medidas foi compreendida como uma resposta política ao escândalo (González, 2020, p. 248).

Pinheiro (2021) avalia ainda que “esses momentos em que o governo federal toma as responsabilidades, como no caso específico da federalização, são excepcionais porque, na verdade, o círculo em torno do Presidente funciona no sentido: ‘você [o Presidente] não tem que chamar isso pra você, porque todos os problemas vão cair no seu colo’”. De fato, o primeiro governo FHC enfrentou diversos desafios na área da segurança pública: a própria polarização da opinião pública; o aumento tanto da criminalidade comum e organizada quanto da violência contra minorias; os *lobbies* de corporações da justiça criminal; e a necessidade de negociação com governos estaduais (Adorno, 1999, p. 140-141).

Desse cenário, surge o que a literatura tem caracterizado como uma contradição da Presidência FHC: se de um lado foi institucionalizada uma política direitos humanos, por outro foram mantidas, sem reformas, as estruturas policiais herdadas da ditadura (Soares, 2007). Nesse sentido, nos debates subsequentes à Favela Naval foram rapidamente abandonadas propostas de reformar a segurança pública, como a desmilitarização, ou o fortalecimento do controle externo das polícias (González, 2020, p. 248).

As medidas aprovadas revelam, ainda, que a resposta política ao caso se pautou apenas no léxico de direitos humanos e não enfrentou discussões sobre o racismo estrutural e seu papel no policiamento brasileiro. A ênfase dada aos vídeos durante a repercussão contribuiu para isso, levando ao enquadramento midiático do caso como uma ocorrência “especial”, de interesse humanitário. Como consequência, os eventos foram desconectados da conjuntura maior de brutalidade policial contra cidadãos negros. A cobertura sequer mencionava a existência de múltiplos outros casos semelhantes ao de Mário Josino (Rifiotis, 1999, p. 35-36).

Em outras palavras, a tortura praticada contra cidadãos da Favela Naval foi tratada como uma violação de direitos humanos, mas sem que se abordasse o caráter sistemático das violações contra a população negra e periférica do Brasil. Tal uso do léxico de direitos humanos recorta os atos de agressão policial e invisibiliza o contexto em que ocorrem, que é de exclusão material e simbólica dos cidadãos negros. A violência policial, retratada como evento excepcional, é reconhecida como uma ação contrária ao direito universal a uma vida digna e que, portanto, exige intervenção jurídica. Contudo, a experiência sistemática de exclusão, por não corresponder precisamente ao rol de direitos elegidos para proteção, não recebe a mesma atenção institucional (Pires, 2019, p. 70-72). Cabe lembrar que o discurso de direitos humanos teve sua gênese em meio ao projeto moderno-colonial e, como reflexo, tem por parâmetro de universalidade o homem branco proprietário. Por ser pensado apenas para esse “sujeito soberano”, tal sistema normativo subdimensiona as violências sofridas por outros grupos e não dá conta de questões de desigualdade estrutural (Pires, 2018, p. 66).

Analisando as medidas tomadas a partir dessa lente, pode-se dizer que a consequência institucional mais relevante do caso Favela Naval ocorreu no Executivo estadual: após apresentar pedido de desculpas públicas, o então governador Mário Covas (PSDB) propôs à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), um projeto de lei para melhor estruturar a Ouvidoria da Polícia de São Paulo. O órgão havia sido instituído por Covas em 1995, com o objetivo de promover a transparência da atividade policial. Contudo, como havia sido criada por meio de decreto executivo, a Ouvidoria ainda não contava com caráter permanente, e Covas não havia conseguido, até então, angariar o apoio necessário na ALESP para uma lei que institucionalizasse o órgão (González, 2020, p. 244).

O projeto apresentado após a Favela Naval foi aprovado por unanimidade, resultando na Lei Complementar n. 826 de 20 de junho de 1997. Com essa lei, o ouvidor deixou de ser um cargo de confiança do Secretário de Segurança Pública e passou a contar com um mandato, designado a partir de lista tríplice elaborada

pelo Conselho Estadual de Defesa da Pessoa Humana (Condepe), composto majoritariamente por representantes da sociedade civil. Além disso, a Ouvidoria passou a contar com um número mínimo de assessores e com a prerrogativa de solicitar documentos de investigações em curso que envolvessem policiais.

Para Benedito Mariano (2021), primeiro Ouvidor das Polícias de São Paulo (1995-2000, e depois 2018-2020), a própria criação da Ouvidoria, em 1995, já havia sido importante para quebrar a “caixa preta” da polícia. Contudo, o caso da Favela Naval “reforçou a necessidade de ter um órgão mais fortalecido, mais institucionalizado de controle social da atividade policial” e motivou a concessão de uma maior autonomia à instituição (Mariano, 2021).

Analisando o caso González (2020, p. 245), aponta que Covas apresentava um perfil semelhante ao de Montoro quanto ao compromisso com a democratização do policiamento. Entretanto, evitava dividir a opinião pública e confrontar a polícia. O caso Favela Naval, ao promover uma convergência das preferências sociais e fragilizar as corporações, viabilizou o projeto da Ouvidoria. Ao mesmo tempo, as reformas estruturais propostas por deputados estaduais e pelo próprio Ouvidor nos meses após a Favela Naval – como mudanças no código disciplinar – não receberam atenção (González, 2020, p. 250).

A autora avalia que a formalização da Ouvidoria permitiu ao governador lidar com as pressões sociais resultantes da Favela Naval sem entrar em conflito com as lideranças policiais. Ademais, apenas a transparência de informações não bastaria para reduzir a violência policial, e a dificuldade em dar seguimento a denúncias de abusos policiais compromete o papel da Ouvidoria como mecanismo de controle externo (González, 2020, p. 94–96).

Mariano (2021) traz um contraponto a essa visão, destacando que a Ouvidoria da Polícia assume um papel importante diante da omissão do Ministério Público na fiscalização da atividade policial. Há que se considerar, também, que reformas mais ambiciosas nas polícias exigem o envolvimento do governo federal. O escopo de reformas passíveis de realização no nível estadual é restringido pela natureza constitucional das normas que estruturam a segurança pública (Oliveira; Oliveira, 2020) e pelo pacto federativo (Adorno, 1999).

De forma geral, apesar das limitações das mudanças institucionais promovidas em reação ao Massacre do Carandiru e à Favela Naval, pode se dizer que esses casos elicitaram – em alguma medida e mais no segundo caso do que no primeiro – respostas políticas relevantes. Esse cenário, no entanto, sofreria alterações nas décadas seguintes.

3 A consolidação dos movimentos sociais e da hesitação política

Os casos Chacina do Borel e Amarildo Dias de Souza, separados por 10 anos, ocorreram em favelas do Rio de Janeiro. Em ambos, o governo estadual se mostrou, em um primeiro momento, indiferente às ações letais de sua polícia. A mudança de posicionamento veio somente após a escalada da mobilização social em torno do caso e, ainda assim, não resultou em ações consistentes. Da parte do governo federal, à época ocupado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), as respostas foram mais tímidas que as dos anos 1990 e também só vieram depois de forte pressão da sociedade civil organizada.

Trata-se, nesse sentido, de um momento de consolidação dos movimentos sociais e de suas estratégias para responsabilizar jurídica e institucionalmente o Estado. A Chacina do Borel, ocorrida em abril de 2003, ilustra esse processo. Neste caso, policiais militares em incursão na comunidade do Borel executaram quatro jovens moradores. As mortes foram posteriormente justificando como decorrentes de confronto armado e resistência à abordagem policial – a figura da “resistência seguida de morte” ou “autos de resistência”.

À época, havia um incentivo do governo do Estado do Rio de Janeiro a incursões policiais nas favelas. A comunidade do Borel foi especificamente almejada por ser considerada controlada pelo Comando Vermelho. Em entrevista, Maria Dalva da Costa Correia da Silva (2021), conhecida como Dalva e mãe de uma das quatro vítimas fatais, Thiago da Costa Correia da Silva, explica o contexto em que ocorreu a chacina:

(...) 2003 foi um ano muito emblemático, porque teve uma rebelião em...no presídio. Foi uma carnificina, né morreu muita gente. E aí o Estado... mandava, que tivesse, né, as incursões na favela, nas favelas. E aí a polícia subia o morro e subia para descer com corpos, porque eles queriam o resultado, porque houve muita teve queima de ônibus (...) A favela virou o ponto de... a retaliação, né. E o ...o Secretário de Segurança ainda era Josias Quintal, e ele, ó, a gente tem que ter, a gente... meu bloco tá na rua e a gente quer resultado. Se tiver que morrer que morra do outro lado, né. E aí era o prefeito César Maia, a governadora Rosinha Garotinho e foi um sinal verde para a polícia matar e a polícia subia e descia com corpos, não interessa porque a favela era inimiga do Estado, né. Como é até hoje.

Assim, quando ocorreu a Chacina do Borel, “eles [o governo estadual] não deram a menor atenção, nem prefeito, nem ninguém” (Da Silva, 2021). Em sua entrevista, Dalva mencionou especificamente a não-ação da então-governadora Rosinha

Garotinho, do Partido Socialista Brasileiro, e de seu marido, o ex-governador Anthony Garotinho, que assumiu a Secretaria de Segurança Pública após o caso.

Diante dessa indiferença do poder local, a associação de moradores da comunidade, junto com as mães e familiares das vítimas, elaborou um relatório destinado ao governo federal, então ocupado por Luís Inácio Lula da Silva (PT). Para isso, formou uma parceria com a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). O executivo estadual só entrou em contato com os familiares quando foi organizada uma caminhada no centro do Rio de Janeiro para protestar as mortes. Ao final da caminhada, houve um ato simbólico de entrega do relatório produzido (Da Silva, 2021).

A estratégia do ativismo social surtiu resultado. Em maio de 2003, dois representantes do governo federal foram ao Borel: o Secretário Nacional da Segurança Pública, Luiz Eduardo Soares, e o Secretário Nacional de Direitos Humanos, Nilmário Miranda. Soares fez declarações públicas sobre a injusta estereotipização dos moradores da favela como traficantes e liberou fundos para que a Corregedoria das Polícias do Rio de Janeiro conduzisse “uma investigação exemplar”. Já Miranda anunciou a criação de uma comissão especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana para “limpar o nome e resgatar a honra das pessoas que morreram no Borel” (Cimieri, 2003).

Em entrevista, Mônica Francisco (2021), moradora do Borel que atuava como agente comunitária em 2003 e hoje é deputada estadual pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), avaliou que o caso foi o primeiro em que um “grande movimento de favela, popular, orgânico, ganha as ruas a partir da organização dos próprios favelados e consegue acionar setores do governo, setores institucionalizados, para estarem na favela e em diálogo com os moradores e moradoras numa cobrança de respostas”. Assim, as respostas político-institucionais obtidas na Chacina do Borel representaram uma vitória dos movimentos sociais das favelas.

O caso também foi uma primeira demonstração da força da mobilização de mães e familiares de vítimas da violência. A articulação surgida em torno das vítimas da Chacina do Borel deu origem ao Movimento “Posso Me Identificar?”. Com nome que fazia referência à última frase dita por uma das vítimas da chacina, o grupo passou a se dedicar ao ativismo contra a violência policial no Rio de Janeiro. Pouco tempo depois, a partir da reunião do “Posso Me Identificar?” com movimentos de mães familiares de outras favelas e organizações da sociedade civil, foi constituída a Rede de Comunidades e Movimentos Contra a Violência (Silva; Santos; Ramos, 2019, p. 22-23). A Rede não só assumiria papel central entre os movimentos sociais

cariocas e no debate nacional sobre violência de Estado, como também se tornaria uma referência e uma inspiração para movimentos de mães e familiares em diversos locais do Brasil (De Araújo Almeida, 2022, p. 424).

Por outro lado, cabe destacar o caráter paliativo das medidas tomadas pelo governo federal brasileiro, que focaram no suporte à investigação dos fatos e não em mudanças no modelo de policiamento. Visando pressionar o Estado, o “Posso Me Identificar?” acionou, paralelamente, a Organização das Nações Unidas (ONU), por intermédio da organização não governamental (ONG) Justiça Global Brasil (Da Silva, 2021). A estratégia resultou em uma visita da Relatora Especial da ONU para Execuções Extrajudiciais, Asma Jangahir, à comunidade do Borel (Figueiredo, 2003).

Dez anos depois, em julho de 2013, movimentações como essas se repetiriam em reação ao desaparecimento forçado de Amarildo Dias da Souza, visto pela última vez sendo conduzido por policiais da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) da Rocinha, favela onde morava. Dessa vez, no entanto, a mobilização da família para cobrar respostas do Estado ocorreu em meio ao ciclo de protestos de 2013. Como consequência, houve uma soma circunstancial das pautas e uma potencialização da repercussão. Gláucia Marinho (2021), diretora da ONG Justiça Global e responsável pela denúncia internacional do caso Amarildo, relata em entrevista:

Nós soubemos do desaparecimento forçado do Amarildo já no contexto da... do levante, né das manifestações de 2013, naquele início. O Rio de Janeiro por causa do aumento da passagem, antes das manifestações de junho, desde janeiro, já vinha fazendo manifestações esporádicas. Até... até, o, vamos dizer assim, o ápice. Teve uma manifestação, né, um ato promovido pela própria família já nesse bojo de várias manifestações, atos públicos que estavam rolando na cidade. A família foi pra uma área da Rocinha e com cartazes e comunica, né, denuncia o desaparecimento forçado. Esse desaparecimento, esse anúncio, essa denúncia, ela sai na imprensa, os movimentos começam a fazer a denúncia do caso (...). Então, naquele momento a partir das denúncias e uma articulação realizada entre a Justiça Global com a Comissão de Direitos Humanos da ALERJ, o DTH, que é outra organização de Direitos Humanos do Rio de Janeiro, iniciaram uma série de mobilizações para acionar essa família.

Marinho (2021) avaliou que a inclusão do caso no bojo de uma onda maior de protestos foi positiva, pois motivou a publicização de outros relatos de mortes e desaparecimentos forçados envolvendo policiais. As denúncias de um genocídio da população negra e periférica se somaram, assim, à pauta de desmilitarização da polícia que havia surgido nas ruas após a violenta repressão das polícias militares aos protestos de junho de 2013.

As pautas de racismo estrutural e militarismo na segurança pública também aparecem conjugadas na análise de Maria do Rosário, Secretária de Direitos Humanos da Presidência da República do governo Dilma Rousseff (PT) à época do desaparecimento forçado de Amarildo. Em entrevista, Rosário (2021) relatou à equipe de pesquisa que:

[No caso Amarildo] tudo desde o início indicava a participação de agentes do Estado. Ainda que num primeiro momento nós não devêssemos levantar esta hipótese sem que existisse alguma indicação mais concreta, eu lembro que como Ministra da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, eu levantei. Porque me pareceu justo e adequado que fosse essa hipótese tratada não apenas em relação ao Amarildo, mas em relação a muitas situações que nós vivíamos no Brasil, vivemos no Brasil, que são históricas, que são graves e que mantêm uma atuação das estruturas policiais com um viés patrimonialista, racista e com práticas do período da ditadura militar (...) Então, como já levantávamos essa questão com as organizações de direitos humanos e a violência policial e a violência racial estavam em franco reconhecimento no Brasil, estávamos sem dúvida em um momento em que procurávamos, como governo, não deixar de reconhecer quando o Estado cometia crimes, porque foi isso que aconteceu com a ditadura. A ditadura nunca aceitou e assumiu os seus crimes, e nunca devolveu os desaparecidos.

Com o aumento da pressão social, o executivo estadual do Rio de Janeiro repetiu seu padrão de atuação reativa. Após os pedidos de “Cadê o Amarildo?” ganharem tração e adentrarem o conjunto de pautas tematizadas nas manifestações de todo o país, Sérgio Cabral, então governador pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), recebeu a família de Amarildo no Palácio da Guanabara e prometeu, em suas redes sociais, “mobilizar todo o governo para descobrir onde está Amarildo e identificar os responsáveis pelo seu desaparecimento” (Cabral, 2013).

Foram também tomadas medidas para substituir o comando da UPP da Rocinha, bem como de outras unidades do projeto (PM, 2013). Ainda, Cabral e José Mariano Beltrame, Secretário de Segurança Pública e idealizador das UPPs, dialogaram com o governo federal sobre a prevenção da violência policial, como narra Maria do Rosário (2021):

Eu me lembro de ter ido ao Rio de Janeiro, também. Ter estado na Secretaria de Segurança, conversado com o secretário, conversado com o governador à época, para que pudéssemos trabalhar não só a situação do Amarildo, mas a partir da situação da Amarildo um conjunto de situações e recebi ali um relato que foi muito... muito forte, do número de policiais também que haviam sido afastados do trabalho como policiais porque envolvidos com tortura, violência, com abuso de autoridade. Este aspecto

também foi um debate com a Secretaria de Estado de Segurança do Rio naquele período.

No entanto, as medidas institucionais concretamente tomadas no Rio de Janeiro – demissões e pronunciamentos públicos – se enquadram naquilo que González (2020, p. 33-38) caracteriza como respostas simbólicas: ações isoladas, realizadas *ad hoc* e que, em última análise, permitem a continuidade do arcabouço estrutural das polícias. As ações do governo federal seguiram uma fórmula parecida. Maria do Rosário (2021) explica que a proposta geral do governo de Dilma Roussef era de mudar a cultura institucional autoritária a partir do exemplo, mas admite que a estratégia não foi bem-sucedida:

Então, naquele período o que eu realmente procurava era posicionar o governo de uma mulher que foi torturada e que foi vítima de violação de seus direitos ao lado das vítimas e por reformas estruturais (...) tentávamos com isso alterar a cultura institucional, mas sinceramente não conseguimos. Uma cultura institucional subjacente, e inclusive reacionária, reativa às iniciativas que tomamos foi fortemente mobilizada, levando o país a uma fascisização (...). Eu realmente acredito que nós procuramos dar um exemplo e fazer uma transformação cultural. Fortalecemos os defensores de direitos humanos, mas não conseguimos mudar a cultura do Brasil que é uma cultura de violência de Estado.

A Secretaria de Direitos Humanos participou das investigações, colocando sua estrutura a serviço da apuração dos fatos (Ministério, 2013; Secretaria, 2013). No entanto, as reformas da polícia que Maria do Rosário defendeu como necessárias durante a repercussão midiática do caso (Passarinho; Costa, 2013) não aconteceram. A entrevistada considerou que, apesar do posicionamento favorável do PT à pautas como a desmilitarização das polícias – uma Proposta de Emenda Constitucional nesse sentido, de autoria de Lindbergh Farias (PT), foi inclusive proposta em setembro de 2013 –, a promoção de mudanças na segurança pública foi desfavorecida pelo contexto político do Brasil. Rosário (2021) relatou ainda que havia segmentos dentro do governo Dilma que “acreditavam que nós não deveríamos fazer a abordagem dessa questão da desmilitarização”.

O caso Amarildo tem, no entanto, uma consequência institucional indireta muito relevante: a perda de legitimidade das UPPs. O projeto, iniciado em 2008, propunha instalar nas comunidades cariocas controladas pelo tráfico de drogas uma polícia de viés comunitário e vinculada a serviços sociais. Inicialmente, a iniciativa foi bem recebida, sendo considerada uma alternativa viável para melhorar a relação da população periférica com a polícia (Moraes; Mariano; Franco, 2015; Prado; Trebilcock, 2018).

Em 2013, no entanto, as ideias basilares do projeto já estavam sob forte crítica (Batista, 2011; Leite, 2012). O componente social do projeto – “UPP Social” – nunca foi devidamente colocado em prática e se multiplicavam os relatos de abusos por parte dos policiais das UPPs contra moradores das comunidades. Esse cenário motivou tanto ações de movimentos sociais e quanto a produção de levantamentos e informes por ONGs ligadas ao ativismo de direitos humanos, como relatou em entrevista Gláucia Marinho (2021).

O Caso Amarildo cumpriu o papel de expor para o grande público o real funcionamento das UPPs, levando as críticas para além das comunidades e dos círculos ativistas. Michelle Lacerda (2021), sobrinha de Amarildo, militante de direitos humanos e atualmente assessora parlamentar na ALERJ, assim descreve a questão:

A UPP nunca funcionou aqui dentro da rocinha. E todos os amigos que eu converso de outras favelas, eles têm a mesma visão: tem uma vitrine onde é apresentada (sic) e vendido o bom policial. E tem a realidade da favela, que é o beco e a viela. Então assim, politicamente e publicamente, o caso do meu tio veio pra publicizar tudo aquilo que acontece sempre que aconteceu no beco e na viela, sabe.

Assim, apesar de não ter provocado reformas nas polícias militares, o desaparecimento forçado de Amarildo teve consequências estruturais para as políticas de segurança pública. A repercussão do caso criou um “ponto de inflexão” para que fosse colocada em xeque a solução de “pacificação” proposta pelas UPPs, como explica Mônica Francisco (2021):

Eu acho que o caso do Amarildo, ele traz um ponto de inflexão fundamental. Ele coloca em xeque a idoneidade do projeto. Foi fundamental porque a gente já vinha denunciando. Quando eu digo ‘a gente’, eu falo favelados e movimentos né, mas principalmente as organizações, os coletivos de favela vinham dizendo que a UPP era uma farsa, que a UPP era um projeto que já nasceu falido porque ele nasce de cima para baixo, que a UPP Social, que tinha um papel, não consegue cumprir... então uma série de críticas em torno desse projeto das Unidades de Polícia Pacificadora que tinha quase que cem por cento da opinião pública, e não era só de quem morava no asfalto: a própria favela aprovava. Parte da favela aprovava o projeto porque, de fato você não tinha tiroteio. Você pode sair, você pode ficar na porta da sua casa. Você não vai ter polícia chegando atirando (...). Então, você tinha quase que uma unanimidade. E essas vozes, além de criminalizadas, porque se você tá reclamando da polícia é porque tu quer (sic) os bandidos. Se você tá falando que a polícia está ruim porque alguma associação com o tráfico, ou então você gostava do tráfico. É impossível ser uma voz dissonante de um projeto bem-sucedido como esse (...). E a morte... a morte do Amarildo. E todo aquele processo, quando as cenas começam a vir a público, e a

tentativa de criminalizar o Amarildo, de atrelá-lo ao tráfico. Quando começa a aparecer inclusive, de grupos de dentro da própria UPP da Rocinha que eram contrários a aquela ação e que estavam sendo também ameaçados. Quando tudo começa a vir à tona, coloca o ponto de interrogação sobre a idoneidade do projeto (...). Se era de fato uma outra política de segurança como era vendido.

Esses dois casos ilustram a consolidação de algumas tendências já manifestadas na primeira década de vigência da Constituição Federal de 1988. De um lado, comprovou-se que a violência policial contra negros e negras, em especial os moradores das periferias, permaneceria apesar da democratização. Tornou-se claro também que a postura do poder político estatal sobre o tema seria inconstante e suas respostas institucionais tímidas, mesmo em conjunturas governamentais progressistas. Por fim, evidenciou-se que mobilização social de mães e familiares de vítimas seria essencial para garantir alguma responsabilização do Estado e seus agentes por episódios de violência racial letal.

4 Legitimação da letalidade policial como nova tendência político-eleitoral

O Caso Luana Barbosa dos Reis ocorreu na cidade de Ribeirão Preto, São Paulo, em abril de 2016. Luana, uma mulher negra e lésbica, foi abordada e brutalmente espancada por três policiais militares. As agressões teriam começado após Luana exigir que sua revista fosse feita por uma policial mulher, conforme previsto em lei. Os golpes resultaram em danos cerebrais que levaram à morte de Luana após cinco dias internada.

A repercussão midiática e a mobilização social em torno da morte de Luana teve, comparativamente, menor amplitude, e não houve manifestações das instituições políticas do Estado a respeito do caso. Conforme relatou em entrevista Enedina de Amparo Alves (2021), militante e assistente da acusação no processo criminal contra os agressores de Luana:

Então o caso da Luana, por exemplo, não mobilizou Ribeirão Preto e não mobilizou o Brasil. Não, não mobilizou o Brasil. Um caso tão brutal, e não mobilizou a esquerda, porque a gente, nós fizemos diversas vaquinhas para ir para Ribeirão Preto. Lembro das meninas tentar tirar dinheiro do aluguel das suas casas do aluguel para pagar o ônibus, e a gente ficava mandando vaquinha pros grupos e tal e não mobilizou. Não mobilizou a esquerda. Mobiliza alguns grupos pontuais. Então... e então foi também uma luta, e é uma luta também, muito solitária, entre mulheres negras, lésbicas, transexuais... algumas mulheres cis negras de alguns movimentos, mas não parou o mundo como o caso da Marielle, por exemplo, o caso do George Floyd (...).

A menor repercussão do Caso Luana possivelmente se relaciona com o fato do assassinato ter ocorrido fora dos grandes centros urbanos do país. Na interpretação de Alves (2021), também é relevante considerar a “não-normatividade” da vítima, enquanto mulher negra e lésbica, como fator desagregador dos movimentos. Apesar dessas dificuldades, em 2021, um PL contra o lesbocídio no Estado do Rio de Janeiro foi proposto por Mônica Francisco (PSOL) para homenagear Luana Barbosa, a partir de uma aliança entre pautas lésbicas, transsexuais e de combate à violência policial (Francisco, 2021).

A morte de Luana teve, também, reverberação internacional. Em nota, a ONU Mulheres e o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos destacaram a interseccionalidade da violência perpetrada, com marcadores de raça, gênero e orientação sexual, e pediram por uma investigação imparcial (ONU, 2016). Contudo, o impacto da nota na responsabilização dos agressores foi avaliado por Alves (2021) como limitado, tendo em vista o distanciamento dessas entidades da realidade do caso. Nesse sentido, a entrevistada caracterizou o pronunciamento como “um cumprimento de tarefa” do ponto de vista da ONU.

Se o Caso Luana Barbosa nos mostra uma atitude desinteressada dos poderes políticos, a Chacina do Cabula, em 2015, e o Massacre de Paraisópolis, em 2019, revelam uma alternativa ainda pior. Em ambos, a reação inicial do executivo estadual foi não só de indiferença com as mortes, mas também de respaldo à letalidade policial.

A Chacina do Cabula envolveu a entrada de policiais militares na Vila Moisés, região localizada no Cabula, bairro popular de Salvador. Os policiais então dispararam 43 tiros contra um grupo de moradores, deixando doze jovens negros mortos. Muito embora a prova pericial e testemunhal sugerisse execuções sumárias, a Secretária de Segurança Pública e a Polícia Militar da Bahia alegaram que houve confronto armado com o grupo. Os moradores da comunidade, as famílias das vítimas e mesmo o Ministério Público contestam essa versão, apontando que a ação policial foi motivada por vingança e as mortes, planejadas.

Rui Costa (PT), então governador da Bahia, comentou o caso utilizando metáforas de futebol. Suas declarações, reproduzidas na mídia, sugeriam que a operação policial que matou doze pessoas e feriu outras seis havia sido um sucesso:

É como um artilheiro em frente ao gol que tenta decidir, em alguns segundos, como é que ele vai botar a bola dentro do gol, pra fazer o gol. Depois que a jogada termina, se foi um golaço, todos os torcedores da arquibancada irão bater palmas e a cena vai ser repetida várias vezes na televisão. Se o gol for perdido, o artilheiro vai ser condenado, porque se

tivesse chutado daquele jeito ou jogado daquele outro, a bola teria entrado (Redação, 2015).

Costa declarou, ainda, que não havia indícios de atividade fora da lei a justificar o afastamento dos policiais envolvidos. Avaliou que devia se aguardar a apuração pela Polícia Civil. Na mesma ocasião, o Secretário de Segurança Pública da Bahia, Maurício Barbosa, disse preferir “acreditar na versão dos meus policiais até que algum outro fato apareça. A resposta da polícia tem que ser dura e energética no combate ao crime organizado” (Quem, 2015).

A Comissão Estadual da Verdade da Bahia qualificou as declarações de “defesa prévia e perigosa de fatos possivelmente violadores dos direitos humanos, ainda que apoiados por parte da população” (Comissão, 2015). Contudo, a Secretaria de Segurança Pública seguiu sustentando, inclusive durante o processo jurídico, que a maior parte das vítimas era ligada ao tráfico de drogas e que houve um confronto entre elas e a polícia (SSP, 2015).

Como destacou Dandara Pinho (2021), presidente da Comissão de Promoção da Igualdade Racial da Ordem dos Advogados da Bahia, a reação do governo Rui Costa à Chacina permite “perceber, que apesar de estarmos em um governo de esquerda, a gente não tem uma perspectiva ainda de uma política de segurança pública que seja progressista ao ponto de não violar direitos da comunidade negra”. O caso ilustra, assim, que políticas de repressão que atingem desigualmente cidadãos negros, pobres e periféricos têm sido mantidas por governos de todo o espectro político, inclusive os progressistas (Martins, 2021, p. 564-566).

As análises da política criminal do PT durante seus doze anos no governo federal respaldam essa análise. O balanço geral é de que houve um rápido abandono das reformas estruturais prometidas pela campanha de Lula para a segurança pública, e um posterior reforço do encarceramento em massa e da política de guerra às drogas (Azevedo; Cifali, 2015; De Souza; Battibugli, 2014; Madeira; Rodrigues, 2015; Martins, 2021; Sá e Silva, 2012). No governo Dilma Rousseff, houve, ainda, uma renovação da militarização do policiamento no contexto de preparação para os megaeventos esportivos de 2014-2016 (Azevedo; Cifali, 2015, p. 122; Martins, 2021, p. 574; Sá e Silva, 2017). Especificamente quanto aos eventos da Chacina do Cabula, não houve envolvimento do governo federal.

Mesmo diante de forte atuação dos movimentos sociais, de protestos dos familiares e da repercussão do caso na mídia, o governo de Rui Costa não mudou sua posição quanto à ação violenta na comunidade do Cabula.

De outro lado, o Massacre do Paraisópolis consubstancia uma postura mais ambígua. Nesse caso, o governo estadual de João Doria chegou a abandonar a postura de defesa dos policiais militares após a repercussão do caso, mas assumiu atitudes contraditórias e retaliou o Ouvidor das Polícias por suas denúncias da ação policial.

O Massacre de Paraisópolis foi uma ação da PMESP em um baile funk na comunidade de Paraisópolis, São Paulo, que resultou na morte de nove jovens. A festa de rua contava com cerca de 5000 participantes, e a intervenção policial violenta resultou em pânico e tumulto. Os jovens morreram por asfixia e traumas na coluna. Similarmente a outros casos, os policiais alegaram ter reagido a disparos efetuados por um grupo de participantes da festa.

Logo após o episódio, Doria declarou que a segurança pública de São Paulo não iria mudar de orientação. Também negou que o Estado fosse responsável pelo desfecho da situação, afirmando que “a letalidade não foi provocada pela PM, e sim por bandidos que invadiram a área onde estava acontecendo baile funk” (Paraisópolis, 2019). Nesse primeiro momento, apenas seis dos 38 policiais participantes da operação foram afastados (Adorno, 2019).

Benedito Mariano, que na ocasião exercia seu terceiro mandato como Ouvidor das Polícias do Estado de São Paulo, se posicionou em sentido contrário ao do governador. Logo após o episódio, disse que a PMESP precisava repensar sua atuação em bailes funks, referindo o fato de as mortes terem ocorrido no contexto de uma “Operação Pancadão”, protocolo policial desenvolvido para coibir festas na periferia (Araújo, 2019).

Mariano apontou ser evidente que esse tipo de interferência em eventos de rua de grande porte e que já estão em andamento gera confusão e perigo para os presentes. Diante da natureza improvisada da ação, afirmou que os policiais haviam agido dolosamente, pois “sabiam do risco e correram o risco de ter mortes” (Mariano, 2021). O Condepe e outras entidades da sociedade civil, bem como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, se manifestaram de forma parecida e cobraram respostas do governo estadual (Lacerda, 2019).

Vídeos de policiais agredindo jovens que participavam da festa viralizaram nas redes sociais, e moradores de Paraisópolis organizaram uma passeata até o Palácio dos Bandeirantes, sede do executivo paulista. Doria então moderou sua atitude frente ao caso. O governador recebeu as mães de duas vítimas, concedeu que revisaria os protocolos de atuação policial e prometeu criar uma comissão externa da sociedade civil para acompanhar as investigações. Ainda, em nova reunião com

familiares de vítimas, aceitou o pedido de que todos os policiais envolvidos na operação fossem afastados do serviço operacional (Adorno, 2019).

Membros do grupo de trabalho executivo sobre segurança pública em São Paulo apontaram que Doria somente mudou sua abordagem do caso porque a defesa dos policiais “não estava emplacando nem mesmo junto aos seus eleitores mais fiéis” (Adorno, 2019). Ainda assim, a postura do governador seguiu ambígua. Em primeiro lugar, a promessa de criação de uma comissão externa para acompanhar o caso não foi cumprida (Stabile, 2020). Em segundo lugar, o governador deixou de reconduzir Benedito Mariano ao cargo de Ouvidor, apesar do sociólogo ter sido reeleito na votação do Condepe. Foi a primeira vez nos 25 anos de existência da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo que o primeiro colocado da lista tríplice não foi indicado pelo governador (Lacerda, 2020).

O Condepe entendeu a decisão como decorrente não só da postura combativa de Mariano de forma geral, mas também especificamente das suas críticas à atuação policial no Massacre de Paraisópolis, que desagradaram as bancadas conservadoras da ALESP e o próprio governador (Lacerda 2020; Machado, 2020). Mariano (2021) também avaliou que o caso Massacre de Paraisópolis influenciou a decisão de não o reconduzir ao cargo:

Minhas colocações sobre o Paraisópolis foi (sic) pro Brasil inteiro, né, deu muito destaque... e era um contraponto que eu fazia diretamente com a fala do governador, que cada semana ele falava uma coisa sobre Paraisópolis, né... e eu tinha dito que ia fazer um relatório público sobre Paraisópolis para depois encaminhar para a Polícia Civil e para a Polícia Militar. 20 dias antes de eu tornar público o relatório, o governador resolveu não me reconduzir.

Os três casos discutidos nesta seção sugerem que a assunção de uma postura indiferente e/ou ambígua frente a casos de letalidade policial passou a ser considerada uma opção politicamente interessante pelas pelos governos brasileiros. Isso possivelmente decorre do aumento dos índices de violência urbana (Azevedo; Cifali, 2015, p. 107) e, conseqüentemente, dos riscos político-eleitorais associados à segurança pública. Dentre estes, se destaca a possibilidade de o gestor ser responsabilizado por aumentos na criminalidade ocorridos na sequência de mudanças na polícia (Costa, 2008; Soares, 2007).

Assim, no Caso Luana Barbosa dos Reis, a mobilização segmentada permitiu que instituições políticas estatais se omitissem, de forma que sequer houve posicionamentos oficiais. A Chacina do Cabula e o Massacre de Paraisópolis revelam outra face da questão: frente a casos de letalidade policial racializada,

atores políticos podem optar por se manifestar em defesa do modelo de segurança pública vigente.

Trata-se de uma estratégia para tirar proveito eleitoral do imaginário social brasileiro, no qual a violência é compreendida como forma legítima de manutenção da ordem (Adorno, 1998; Pinheiro, 2001). Em decorrência de sua formação em meio à escravidão, esse imaginário é, também, marcadamente racista: naturaliza, sobretudo, a violência praticada contra pessoas negras, associadas a valores sociais negativos (Freitas, 2020, p. 134–136). Tais ideias adquiriram um caráter estrutural na sociedade brasileira e contemporaneamente são reproduzidas tanto entre as classes altas quanto entre a população pobre, de maioria negra. Para além de ser o mais vitimado pela violência policial, este último grupo é também o mais atingido pela criminalidade violenta. Como reflexo, é comum que parte de seus membros apoie ações duras e até truculentas contra “bandidos” (Caldeira, 2013). Dessa forma, a provisão desigual de segurança aos grupos marginalizados fragmenta sua opinião e dificulta um posicionamento uníssono contra a brutalidade das polícias (González, 2020, p. 39-40).

Diante do apoio (ao menos parcial) de diversas classes à violência policial, fica evidente que há importantes incentivos eleitorais para que atores políticos promovam uma reinterpretação estratégica da letalidade policial. Nessa versão “alternativa”, os problemas dignos de atenção pública (Gusfield, 1984) não são a violência de Estado e o racismo, mas sim a injusta culpabilização de policiais que buscam apenas manter a ordem. Casos emblemáticos podem se tornar, assim, ocasiões para que se legitimem mortes.

5 O outro lado da moeda: a progressiva racialização do debate sobre letalidade policial

O caso mais recente abordado nessa pesquisa é o assassinato de João Alberto Freitas, ocorrido em 19 de novembro de 2020. João Alberto foi morto por dois agentes de segurança privada enquanto fazia compras em um supermercado Carrefour de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul. Um dos dois seguranças envolvidos era também policial militar, embora naquele momento estivesse atuando fora do serviço policial. Após um desentendimento entre João Alberto e uma funcionária do Carrefour, os dois seguranças espancaram João Alberto e o imobilizaram por tempo prolongado, levando à sua morte por asfixia mecânica.

O assassinato de João Alberto se destaca dos demais porque as respostas oferecidas pelas instituições políticas estatais se articularam em torno da problemática racial. A caracterização da letalidade policial como um problema ligado ao racismo é

recente na política brasileira, uma vez que “a transição democrática não incluiu o racismo estrutural no debate da segurança pública”, permitindo a continuidade de um legado cultural e institucional discriminatório que “ultrapassa os governos de esquerda ou de direita” (Mariano, 2021).

Durante e depois da transição democrática, o léxico predominantemente utilizado para discutir a violência de Estado foi o dos direitos humanos, dentro de uma narrativa que colocava o período de repressão militar (1964-1985) como a origem dessas preocupações. Essa versão dos fatos, contudo, foi e segue sendo disputada pelo movimento negro:

(...) na verdade, a história dos direitos humanos, ela não começa na ditadura. Ela sempre existiu, porque eu considero que é assim, que a gente sempre teve os direitos humanos violados, né, que a gente sempre resistiu a isso. Mas que... é, não era levado em consideração enquanto foram só negros, só pobres, que tiveram os direitos violados. Por isso que pode parecer que o marco da existência dos direitos humanos seja a ditadura militar. Mas não é isso, né. Não é isso que a gente tem para a história (Barbosa; Dos Santos, 2021).

Na década de 1990, muito embora o movimento negro tenha denunciado o Massacre do Carandiru e a Favela Naval como episódios de violência racial letal (Ramos, 2021, p. 204-244), o léxico dominante na abordagem do tema seguiu sendo o dos direitos humanos, considerado “mais palatável” pelos meios de comunicação e pelos atores políticos (Rifiotis, 1999). Como já foi discutido, o uso desse léxico tende a esvaziar o debate sobre a conjuntura ampla de violações a que está sujeita a população negra (Pires, 2018).

Ao longo dos anos 2000, alguns fatores contribuíram para mudar a forma como o tema da letalidade policial era tratado por figuras públicas. Primeiro, o movimento negro viveu uma ascensão institucional: seus representantes foram conquistando cargos eleitos e espaço na formulação de políticas públicas. De forma relacionada, os governos federais incorporaram pautas de igualdade racial à agenda política formal, inclusive com a inauguração de um ministério para o tema em 2003, no início do primeiro governo Lula (Ramos, 2021, p. 248). Segundo, passaram a ser divulgadas pesquisas¹ que demonstravam a disparidade racial na vitimização por homicídios no Brasil. Começou então a circular, com cada vez mais intensidade, a noção de que um genocídio da população negra do país estava em curso (Ramos,

¹ Em especial, as séries históricas geradas pelo projeto *Mapa da Violência* do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a partir de 2016 renomeado *Atlas da Violência* e produzido conjuntamente pelo IPEA e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

2021, p. 266-272). Os aspectos raciais da letalidade policial foram assim progressivamente reconhecidos no debate político-institucionais sobre o tema.

Nesse sentido, quando Soares, na qualidade de Secretário de Direitos Humanos, se pronunciou sobre a Chacina do Borel, comentou que a polícia criava “um estereótipo para os jovens moradores de favelas”, mas sem mencionar raça (Cimieri, 2003). Ao comentar o desaparecimento forçado de Amarildo, a então Secretária de Direitos Humanos, Maria do Rosário (2021), incluiu o racismo estrutural em sua análise. No entanto, as declarações de Rosário reproduzidas pela mídia à época da repercussão não faziam referência a esse aspecto do caso (Governo, 2013; Parrasinho; Costa, 2013).

Na Chacina do Cabula, no Caso Luana Barbosa dos Reis e no Massacre de Paraisópolis, conseguiu-se racializar, em certa medida, a discussão, mas somente devido à atuação da mídia alternativa (Alves, 2021) e de figuras politicamente vinculadas à pauta dos direitos raciais (Francisco, 2021; Mariano, 2021; Pinho, 2021). Já no que se trata do Caso João Alberto Freitas, a denúncia de racismo foi quase unânime. Gestores e parlamentares de diversas orientações políticas se manifestaram nesse sentido, notavelmente o governador do Rio Grande do Sul, Eduardo Leite (PSDB), o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, e o presidente do Senado, Davi Alcolumbre, ambos do Partido Democratas, com orientação de centro-direita (Governador, 2020; Jornal Nacional, 2020). Alcolumbre opinou que o que aconteceu com João Alberto “estrangeira e escancara a necessidade de lutar contra o terrível racismo estrutural que corrói nossa sociedade” (Jornal Nacional, 2020).

Os Ministros Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes e Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal também se manifestaram a respeito do caso. Referenciaram o fato de o assassinato ter ocorrido na véspera do Dia da Consciência Negra e comentaram a necessidade de combater o racismo estrutural, descrito por Moraes como “uma das piores chagas da sociedade” (Jornal Nacional, 2020). Essas e outras declarações foram reproduzidas nos principais veículos de comunicação do país. Muitas das manchetes, inclusive, deram destaque ao fato de João Alberto ser um homem negro, o que não ocorreu nos outros casos estudados.

Notáveis exceções a esse movimento foram o então Presidente da República, Jair Bolsonaro (Partido Liberal) e seu vice Hamilton Mourão, (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro). Sem citar o nome de João Alberto, ambos fizeram falas nas quais afirmavam que não existia racismo no Brasil e que havia uma tentativa de “importar tensões alheias à nossa história” (Froufe; De Castro, 2020). Contudo, cabe levar em consideração que Bolsonaro e Mourão são figuras vinculadas à

extrema-direita brasileira e que sua presidência foi marcada por ataques a instituições democráticas e pela negação de diversos princípios constitucionais (Vieira, 2021; Machado & Pimenta, 2023), inclusive com tentativas de legitimação discursiva e legislativa da violência policial (Goldani, 2024; Bordin-Rolim, 2024). Ou seja, é possível dizer que, ao menos no âmbito do espectro político democrático, o caso foi consensual e publicamente reconhecido como um episódio de violência racial.

Ainda que pronunciamentos sejam respostas simbólicas, o reconhecimento do racismo enquanto elemento constituinte da letalidade policial é relevante, ainda mais quando respaldado por atores de posicionamentos políticos diversos. Na conjuntura brasileira, em que as instituições ainda se mostram fortemente influenciadas pelo mito da democracia racial (Pires, 2018, p. 70), esse relativo consenso sobre o racismo presente nas forças de segurança configura um passo importante no debate político.

Certas especificidades deste caso podem ter facilitado o posicionamento de atores políticos cujos eleitorados não apoiam pautas de reforma da polícia e/ou justiça racial. Primeiro, deve ser considerado o impulso oferecido pela onda mundial de protestos deflagrada pela morte brutal de George Floyd, na cidade de Minneapolis, Estados Unidos da América. Floyd foi assassinado em 26 de maio de 2020, quando um policial ficou por nove minutos ajoelhado sobre seu pescoço, levando sua morte por asfixia mecânica. A semelhança entre as circunstâncias que levaram à morte de João Alberto, bem como sua proximidade temporal com a morte de George Floyd, contribuíram para gerar comoção em torno do caso.

Segundo, parece importante destacar que João Alberto foi agredido por seguranças particulares e dentro do estabelecimento de uma empresa privada. Essas circunstâncias podem tornar declarações de repúdio menos politicamente contenciosas. É plausível pensar que quando os responsáveis pela agressão são policiais em serviço, cujo comando cabe ao Estado e cuja tarefa é a preservação da ordem no espaço público, é mais polêmico que atores políticos tomem posição. Terceiro e último, o crescimento político do movimento negro levou militantes das pautas raciais a circularem por espaços institucionais. Isso também favoreceu um tratamento mais apropriado do racismo estrutural implicado em casos de violência policial.

Se destaca, quanto a esse segundo ponto, a atuação da Bancada Negra da Câmara Municipal de Porto Alegre, eleita poucos dias antes dos fatos. Atualmente formalizada como Frente Parlamentar Antirracista, a bancada inclui Bruna Rodrigues e Daiana Santos (Partido Comunista do Brasil), Laura Sito (PT), e, ainda,

Karen Santos e Matheus Gomes (PSOL). No dia seguinte ao assassinato de João Alberto, que coincidiu com o Dia da Consciência Negra (20 de novembro), os vereadores eleitos organizaram uma manifestação em frente ao Carrefour. A bancada realizou, ainda, reuniões com o Ministério Público do Rio Grande do Sul e com a delegada responsável pela investigação (Gomes, 2021).

Para além dessas reações imediatas ao caso, Daiana Santos (2021) sustenta que, no exercício de seus mandatos, os vereadores trabalharam para implementar “uma agenda política do povo negro” na Câmara Municipal, que visa “alcançar justiça pro caso do Beto” promovendo mudanças nas condições de vida da população negra da cidade. A agenda incluiu projetos diversos, referentes, entre outros temas, à rede de assistência básica, ao eixo da cultura, e à segurança pública, apesar de nessa última haver uma limitação oriunda da competência estadual e federal sobre o tema (Gomes, 2021; Santos, 2021).

Contudo, Santos (2021) avalia que a principal contribuição da Frente Parlamentar foi, justamente, pautar a questão racial dentro da institucionalidade gaúcha, promovendo “uma defesa de que os recortes são importantes”. Nesse sentido, as reações da Frente ao assassinato de João Alberto Freitas se articularam a partir da ideia de antirracismo enquanto agenda ampla de contestação do racismo estrutural e dos vieses sociais que o sustentam:

A luta antirracista, pra mim, é a inclusão de crianças e jovens negros e negras nesses projetos que vão fazer a ruptura desses ciclos ali da frente. A luta antirracista, pra mim, é olhar para essa mulherada preta que tá aí, agora, trabalhando para sobreviver com um salário-mínimo que não dá para absolutamente nada, nada – quando se consegue um salário-mínimo, porque, na maioria das vezes, inclusive, tá na informalidade. A luta antirracista é pra que elas tenham a garantia do mínimo, do básico para sobreviver, pra poder alavancar essa mudança. Não tem como a gente falar em combate à desigualdade ou à violência, se a gente não especificar quem é que tá sofrendo com isso. E isso é falar do caso do Beto, isso é falar da Dandara, isso é falar da Luana. É falar da gente, humanizando essa relação (Santos, 2021).

Ações em resposta ao caso também foram pautadas no Legislativo federal. Como em outros casos, foi primeiro criada uma comissão para acompanhar a apuração do caso e dar “uma resposta ao país” (Rodrigues, 2020). No entanto, além disso, a Câmara dos Deputados realizou uma audiência pública sobre o assassinato de João Alberto Freitas. Diversos juristas negros foram convidados a participar e “debater soluções”, em especial iniciativas legislativas que focassem “na prevenção e na inclusão”, ao em vez de na punição de agressores. O magistrado André Nicolitt, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, afirmou que ele e os demais participantes

da audiência estavam “numa sintonia de não nos conformarmos com uma legislação simbólica e factual em função de um episódio” (Barbiéri; Calgaro, 2020).

Paralelamente, o senador Paulo Paim (PT) apresentou, poucos dias após o caso, projeto de lei que cria, na Lei de Crimes Raciais, um tipo penal específico para “agentes de segurança, pública ou privada, que ajam de forma violenta e motivados por preconceito”. O projeto também aumenta, em proporção de 50%, as penas dos crimes da Lei de Abuso de Autoridade e dos delitos de violência arbitrária e denúncia caluniosa quando cometidos em contextos discriminatórios. Por fim, determina que empresas implementem treinamentos contra a discriminação para funcionários que lidam com o público e coloca a não-discriminação como um direito do consumidor (Garcia; Resende, 2020).

A preferência por medidas que respondem de forma pontual ao episódio segue presente na repercussão do caso João Alberto Freitas. Também se verifica a tendência contemporânea de buscar soluções penais que apostam na racionalidade dos agentes e preceituam a importância simbólica da punição (Garland, 1999). Ainda assim, nesse caso, tais aspectos aparecem conjugados a pautas de justiça racial, denotando uma diferença importante com relação ao passado. Ou seja, no caso João Alberto Freitas, o racismo é reconhecido como um problema público sobre o qual deve haver intervenção estatal (Gusfield, 1984), o que entendemos como um passo adiante na repercussão sociopolítica de episódios de violência racial letal.

Considerações finais

Partindo da reconstrução narrativa das consequências político-institucionais de oito casos emblemáticos de letalidade policial contra pessoas negras no Brasil, este artigo argumentou que episódios de violência racial letal não motivam rearranjos significativos na segurança pública nem no sistema de justiça criminal, mesmo quando atingem a proporção de escândalos. A repercussão midiática e a mobilização social em torno dos casos pressionam as instituições políticas do Estado por respostas, mas a opção é, em geral, por formulá-las a partir da promoção de respostas simbólicas ou, no máximo, reformas pontuais (González, 2020).

Essa tendência se mantém mesmo em contextos políticos mais favoráveis a reformas nas polícias, como governos federais progressistas (Azevedo; Cifali, 2015; Martins, 2021; Soares, 2007). Após os anos 1990, as medidas institucionais tomadas em resposta a casos de violência racial letal se tornaram mais tímidas e as respostas simbólicas, dependentes de intensa mobilização social. Em paralelo, a partir da

década de 2010 se verificou um novo fenômeno: a utilização de casos de letalidade policial para buscar capital eleitoral junto à população favorável ao endurecimento penal, por meio de declarações de apoio à polícia.

Um desenvolvimento relevante pode ser percebido na repercussão do assassinato de João Alberto Freitas: o tratamento do caso como um episódio de violência racial letal por atores de diversas orientações ideológicas. No contexto brasileiro de negação do racismo, o reconhecimento político quase unânime de que a violência racial sistêmica constitui o pano de fundo de casos de letalidade policial contra pessoas negras representa uma conquista. Muitas das reações foram simbólicas, mas o Caso João Alberto provocou, também, uma movimentação no Congresso Nacional para pensar iniciativas abrangentes de justiça racial. Denota-se, assim, uma possível expansão da proposta traçada pela Frente Parlamentar Antirracista de Porto Alegre de buscar justiça para casos como o de João Alberto por meio da ampliação dos direitos da população negra e da garantia de seu acesso a oportunidades equitativas.

Referências

ADORNO, Luís. Em 7 dias, Doria troca elogios por afastamento de PMs que agiram em baile. *Notícias UOL*, São Paulo, 10 dez. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/12/10/em-7-dias-doria-troca-elogios-por-afastamento-de-pms-que-agiram-em-baile.htm>. Acesso em: 26 jun. 2023.

ADORNO, Sérgio. Consolidação Democrática e Políticas de Segurança no Brasil: rupturas e continuidades. In: ZAVERUCHA, Jorge (org.). *Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX*. Recife: Bagaço, 1998.

ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos entre a lei e a ordem. *Tempo Social*, v. 11, p. 129-153, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v11n2/v11n2a08.pdf>

ALVES, Enedina de Amparo. *Entrevista* [15 out. 2021]. Entrevistador: Núcleo de Justiça Racial e Direito – FGV Direito SP. São Paulo, 2021.

ARAÚJO, Glauco. 'PM precisa mudar protocolo', diz ouvidor das polícias após 9 mortes em baile funk em Paraisópolis. *G1 São Paulo*, São Paulo, 01 dez. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/12/01/pm-precisa-mudar-protocolo-diz-ouvidor-das-policias-apos-9-mortes-em-baile-funk-em-paraisopolis.ghtml>. Acesso em: 26 jun. 2023.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço

de uma experiência de governo pós-neoliberal. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 15, n. 1, p. 105-127, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2015.1.19940>

BARBIÉRI, Luiz Felipe; CALGARO, Fernanda. Maia diz que racismo no Brasil é estrutural e defende que a Câmara debata soluções. *G1*, Brasília, 27 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/11/27/maia-diz-que-racismo-no-brasil-e-estrutural-e-defende-que-a-camara-debata-solucoes.ghtml>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BATISTA, Vera Malguati. O alemão é muito mais complexo. *Revista Justiça e Sistema Criminal: Modernas Tendências do Sistema Criminal*, v. 3, n. 5, p. 103-125, 2011.

BORDIN-ROLIM, Sofia. Carta branca para matar: excludente de ilicitude e elementos totalitários na política de segurança pública do governo Bolsonaro. In: PIMENTA, Raquel de Mattos; BORDIN-ROLIM, Sofia (Orgs.) *Direito e Autoritarismo em Democracias em Construção (Brasil 2019 – 2022)*. São Paulo: FGV Direito SP, 2024.

CABRAL promete mobilizar governo para descobrir paradeiro de morador da Rocinha desaparecido. *O Globo*, Rio de Janeiro, 24 jul. 2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/cabral-promete-mobilizar-governo-para-descobrir-paradeiro-de-morador-da-rocinha-desaparecido-9161419>. Acesso em: 26 jun. 2023.

CALDEIRA, Teresa P.R. The Paradox of Police Violence in Democratic Brazil. In: GARRIOT, William (org.). *Policing and Contemporary Governance: The Anthropology of Police in Practice*. New York: Palgrave Macmillan, 2013. p. 97-124.

CASO Amarildo: se PMs estiverem envolvidos serão expulsos, diz Beltrame. *Correio Braziliense*, Brasília, 02 ago. 2013. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2013/08/02/interna_politica,380468/caso-amarildo-se-pms-estiverem-envolvidos-serao-expulsos-diz-beltrame.shtml. Acesso em: 26 jun. 2023.

CIMIÉRI, Fabiana. Secretário diz que PM criou estereótipo para moradores de favelas. *Folha de São Paulo*, Rio de Janeiro, 22 maio 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u75393.shtml>. Acesso em: 26 jun. 2023.

COMISSÃO da Verdade critica apoio do governo da BA à PM após 12 mortes. *G1 Bahia*, Salvador, 10 fev. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2015/02/comissao-da-verdade-critica-apoio-do-governo-da-ba-pm-apos-12-mortes.html>. Acesso em: 26 jun. 2023.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. As reformas nas polícias e seus obstáculos. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 8, n. 3, p. 409-427, 2008.

DE ARAÚJO ALMEIDA, Matheus. Maternidade contra o genocídio: o Movimento Mães de Maio frente à democracia das chacinas. *Revista Antropolítica*, v. 54, n. 3, p. 415-437, 2022.

DA SILVA, Maria Dalva da Costa Correia. *Entrevista* [30 set. 2021]. Entrevistador: Núcleo de Justiça Racial e Direito – FGV Direito SP. São Paulo, 2021.

DE SOUZA, Luís Antonio Francisco; BATTIBUGLI, Thaís. O difícil caminho da reforma: A polícia e os limites do processo de reforma pós-redemocratização. *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 7, n. 2, p. 293-319, 2014.

FERREIRA, Poliana da Silva. *A responsabilização da polícia que mata: estudo de caso sobre o tratamento jurídico das abordagens policiais com resultado morte*. São Paulo: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2019.

FERREIRA, Talita. Enviada se emociona em favela. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 06 out. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0610200303.htm>. Acesso em: 20 dez. 2021.

FRANCISCO, Mônica. *Entrevista* [28 set. 2021]. Entrevistador: Núcleo de Justiça Racial e Direito – FGV Direito SP. São Paulo, 2021.

FREITAS, Felipe da Silva. *Polícia e Racismo: uma discussão sobre mandato policial*. Brasília: Programa de Pós-Graduação (Doutorado) em Direito da Universidade de Brasília, 2020.

FROUFE, Cecília; DE CASTRO, Fabrício. Sem citar João Alberto, Bolsonaro diz que há tentativas de importar tensões alheias à nossa história. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 nov. 2020. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,um-dia-apos-assassinato-de-joao-alberto-bolsonaro-enaltece-diversidade-do-brasil-no-g20,70003523099>. Acesso em: 26 jun. 2023.

GARLAND, David. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. Tradução de Bento Prado de Almeida Neto. *Revista de Sociologia e Política*, v. 13, p. 58-80, 1999.

GOMES, Matheus. *Entrevista* [29 out. 2021]. Entrevistador: Núcleo de Justiça Racial e Direito – FGV Direito SP. São Paulo, 2021.

GODOI, Rafael *et al.* Letalidade policial e respaldo institucional: perfil e processamento dos casos de “resistência seguida de morte” na cidade de São

Paulo. *Revista de Estudios Sociales*, [s. l.], n. 73, p. 58-72, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.7440/res73.2020.05>

GOLDANI, Julia Maia. A produção de uma segurança pública autoritária na democracia brasileira (1988-2020): entre discursos legais e a continuidade das polícias militares. In: PIMENTA, Raquel de Mattos; BORDIN-ROLIM, Sofia (Orgs.) *Direito e Autoritarismo em Democracias em Construção (Brasil 2019 – 2022)*. São Paulo: FGV Direito SP, 2024.

GONZÁLEZ, Yanilda María. *Authoritarian Police in Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

GOVERNADOR do RS diz que houve 'excesso de violência' em morte de negro em supermercado de Porto Alegre. *G1 Rio Grande do Sul – RBS TV*, Porto Alegre, 20 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2020/11/20/governador-do-rs-diz-que-houve-excesso-de-violencia-em-morte-de-negro-em-supermercado-de-porto-alegre.ghtml>. Acesso em: 26 jun. 2021.

GOVERNO está preocupado com caso Amarildo, diz Maria do Rosário. *O Estado de São Paulo*, Brasília, 02 ago. 2013. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2013/08/02/rosario-governo-esta-preocupado-com-caso-amarildo.htm>. Acesso em: 26 jun. 2021.

GUSFIELD, Joseph R. *The Culture of Public Problems*. Chicago: University of Chicago Press, 1984.

JORNAL NACIONAL. Morte de João Alberto provoca reações indignadas de autoridades e entidades. *G1*, 20 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/11/20/morte-de-joao-alberto-provoca-reacoes-indignadas-de-autoridades-e-entidades.ghtml>. Acesso 26 jun. 2023.

LACERDA, Nara. Entidades cobram Doria (PSDB) por mortes em Paraisópolis: "Violência institucional". *Brasil de Fato*, São Paulo, 03 dez. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/12/03/entidades-cobram-governador-por-mortes-em-paraisopolis-violencia-institucional/>. Acesso em: 26 jun. 2023.

LACERDA, Nara. Doria troca ouvidor após relatório mostrar aumento da letalidade policial. *Brasil de Fato*, São Paulo, 06 fev. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/02/06/doria-troca-ouvidor-apos-relatorio-mostrar-aumento-da-letalidade-policial>. Acesso em: 26 jun. 2023.

LEITE, Márcia Pereira. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 2, n. 11, p. 374–388, 2012.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis; PIMENTA, Raquel de Mattos. Authoritarian Zones within Democracy: Rule of Law in Contemporary Brazil. *VRÜ Verfassung und Recht in Übersee*, v. 55, n. 4, p. 441-458, 2023.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 1, p. 3-21, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-76121702>

MARIANO, Benedito. *Entrevista* [28 set. 2021]. Entrevistador: Núcleo de Justiça Racial e Direito – FGV Direito SP. São Paulo, 2021.

MARINHO, Gláucia. *Entrevista* [25 nov. 2021]. Entrevistador: Núcleo de Justiça Racial e Direito – FGV Direito SP. São Paulo, 2021

MARTINS, Carla Benitez. Permanências estruturais e ausência de rupturas na política criminal e de segurança nos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016). *Revista Direito e Práxis*, v. 12, n. 1, p. 548-579, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/57154>

MINISTÉRIO de Direitos Humanos fará apuração paralela do caso Amarildo. *G1 Rio*, Rio de Janeiro, 25 set. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/09/secretaria-de-direitos-humanos-fara-apuracao-paralela-do-caso-amarildo.html>. Acesso em: 26 jun. 2023.

MISSE, Michel; GRILLO, Carolina Christoph; NERI, Natasha Elbas. Letalidade policial e indiferença legal: A apuração judiciária dos ‘autos de resistência’ no Rio de Janeiro (2001-2011)’. *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. Especial 1, p. 43-71, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7316>

MORAES, Joysi; MARIANO, Sandra R.H.; FRANCO, Andrea Marinho de Souza. Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: uma história a partir das percepções e reflexões do gestor responsável por sua implantação. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 2, p. 493-518, 2015.

NUNES, Maria do Rosário. *Entrevista* [27 set. 2021]. Entrevistador: Núcleo de Justiça Racial e Direito – FGV Direito SP. São Paulo, 2021.

OLIVEIRA, Márcio Luís de; OLIVEIRA, Edson Rodrigues de. A desmilitarização e a unificação das instituições militares estaduais e a polícia civil no Brasil: reflexos na segurança pública estadual. *Revista de Direito da Cidade*, v. 12, n. 1, p. 51-94, 2020.

ONU pede apuração sobre mulher morta em suposta agressão por PMs. *G1 Ribeirão e Franca*, Ribeirão Preto, 04 maio 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2016/05/onu-pede-apuracao->

sobre-mulher-morta-em-suposta-agressao-por-pms.html. Acesso em: 26 jun. 2023.

PARAISÓPOLIS: Doria nega culpa da PM; policiais serão "preservados". *Notícias UOL*, São Paulo, 02 dez. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/12/02/paraisopolis-doria-nega-culpa-da-pm-policiais-serao-preservados.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 26 jun. 2023.

PASSARINHO, Nathalia; COSTA, Fabiano. Caso Amarildo revela necessidade de 'reforma na polícia', diz ministra. *G1*, Brasília, 02 out. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/10/caso-amarildo-revela-necessidade-de-reforma-na-policia-diz-ministra.html>. Acesso em: 26 jun. 2023.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Entrevista* [20 out. 2021]. Entrevistador: Núcleo de Justiça Racial e Direito – FGV Direito SP. São Paulo, 2021.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Transição política e não-estado de direito na República. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P.S. (org.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 260-305.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. *Tempo social*, v. 9, n. 1, p. 43-52, 1997.

PINHO, Dandara. *Entrevista* [30 nov. 2021]. Entrevistador: Núcleo de Justiça Racial e Direito – FGV Direito SP. São Paulo, 2021.

PM anuncia troca no comando da UPP da Rocinha, no Rio. *G1 Rio*, Rio de Janeiro, 28 ago. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/08/pm-anuncia-troca-no-comando-da-upp-da-rocinha-no-rio.html>. Acesso em: 26 jun. 2023.

PIRES, Thula. Racializando o debate sobre os direitos humanos: limites e possibilidades da criminalização do racismo no Brasil. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 15, n. 28, p. 65-75, 2018.

PIRES, Thula. Direitos humanos e América Latina: por uma crítica americana ao colonialismo jurídico. *LASA Forum*, v. 5, n. 3, p. 69-74, 2019.

PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J. *Institutional Bypasses: A Strategy to Promote Reforms for Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

'QUEM enfrentar a polícia terá resposta à altura', diz secretário após tiroteio. *G1 Bahia*, Salvador, 06 fev. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/bahia/noticia/2015/02/quem-enfrentar-policia-tera-resposta-altura-diz-ssp-apos-tiroteio-na-ba.html>. Acesso em: 29 jun. 2023.

RAMOS, Paulo César. *Gramática negra contra a violência de estado: da discriminação racial ao genocídio negro (1978-2018)*. São Paulo: Programa de Pós-Graduação (Doutorado) em Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2021.

REDAÇÃO. 'É como um artilheiro em frente ao gol', diz Rui Costa sobre ação da PM com doze mortos no Cabula. *Correio – O que a Bahia quer saber*, Salvador, 06 fev. 2015. <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/e-como-um-artilheiro-em-frente-ao-gol-diz-rui-costa-sobre-acao-da-pm-com-doze-mortos-no-cabula/>. Acesso em: 23 jun. 2023.

RIFIOTIS, Theophilos. Violência policial e imprensa: o caso da Favela Naval. *São Paulo em Perspectiva*, v. 13, n. 4, p. 28-41, 1999.

RODRIGUES, Larissa. Câmara cria comissão para acompanhar apuração da morte de João Alberto. *CNN Brasil*, Brasília, 24 nov. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/camara-cria-comissao-para-acompanhar-apuracao-da-morte-de-joao-alberto/>. Acesso em: 26 jun. 2023.

SÁ E SILVA, Fabio De. Barcos Contra a Corrente: A Política Nacional de Segurança Pública de Dilma Rousseff a Michel Temer. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 11, p. 17-27, 2017.

SÁ E SILVA, Fabio De. "Nem isto, nem aquilo": trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, n. 2, p. 412-432, 2012.

SANTOS, Daiana. *Entrevista* [21 dez. 2021]. Entrevistador: Núcleo de Justiça Racial e Direito – FGV Direito SP. São Paulo, 2021.

SECRETARIA de Direitos Humanos acompanha investigações do caso Amarildo. *Agência Brasil*, Brasília, 26 set. 2013. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-09-26/secretaria-de-direitos-humanos-acompanha-investigacoes-do-caso-amarildo>. Acesso em: 26 jun. 2023.

SILVA, Uvanderson Vitor da; SANTOS, Jaqueline Lima; RAMOS, Paulo César. *Chacinas e a politização das mortes no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: Histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avancados*, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-40142007000300006>

SSP divulga áudios e diz que mortos no Cabula têm ligação com quadrilha. *G1 Bahia*, Salvador, 03 jul. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2015/07/ssp-divulga-audios-e-diz-que-mortos-no-cabula-tem-ligacao-com-quadrilha.html>. Acesso em: 26 jun. 2023.

STABILE, Arthur Doria descumpre promessa sobre comissão externa do massacre de Paraisópolis. *Ponte Jornalismo*, São Paulo, 06 fev. 2020. Disponível em: <https://ponte.org/doria-descumpre-promessa-sobre-comissao-externa-do-massacre-de-paraisopolis/>. Acesso em: 26 jun. 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Authoritarian populism and constitutional resilience in Brazil. *Georgetown Journal of International Affairs*, Washington D.C, 10 de julho de 2021. Disponível em: <https://gjia.georgetown.edu/2021/07/10/authoritarian-populism-and-constitutional-resilience-in-brazil/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

ZACKSEKI, Cristina Maria; NETO, Edi Alves de Oliveira; FREITAS, Felipe da Silva. Controle Interno da Atividade Policial: Um Estudo sobre as Corregedorias Ci- vis e Militares do Nordeste Brasileiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 12, n. 2, p. 66–90, 2018. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1084>.

Sobre a autora

Julia Maia Goldani

Doutoranda em Direito e Desenvolvimento na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV), com apoio de Bolsa Mário Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa e Bolsa de Doutorado FAPESP (processo nº 2021/05078-4) e Pesquisadora do Núcleo de Justiça Racial e Direito da FGV". Mestre em Sociologia do Direito pelo Instituto Internacional de Sociologia Jurídica de Oñati.

Nota

O presente artigo apresenta e discute os resultados de um dos eixos da pesquisa "*Os Desafios da Responsabilidade Estatal pela Letalidade de Jovens Negros: Contextos Sociais e Narrativas Legais No Brasil (1992-2020)*", desenvolvido no âmbito do Núcleo de Justiça Racial e Direito da FGV Direito SP, sob coordenação dos professores Marta Machado e Thiago Amparo. Sua execução aprovada pelo Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getulio Vargas, por meio do Parecer n. 002/2021 e aditivos.

O projeto de pesquisa contou com financiamento da *Google.org Foundations* e da *Tides Foundations*. A equipe executora foi coordenada por Paulo César Ramos e Juliana Farias, tendo como pesquisadoras Inara Firmino, Poliana Ferreira, Sofia Toledo e a autora. O projeto contou ainda com apoio executivo das assistentes da Coordenadoria Executiva Larissa Margarido e Nathalia Dutra. Ressalta-se que, apesar da autoria da presente análise ser individual, os dados foram coletados de forma conjunta pela equipe. No decorrer do projeto, foram produzidos oito mapeamentos midiáticos e realizadas trinta e três entrevistas semiestruturadas. Para além de relatório de pesquisa, os resultados do projeto foram divulgados ao público amplo por meio do podcast documental "*Justiça em Preto e Branco*" e de memorial digital às vítimas dos casos discutidos. Todos os produtos estão disponíveis em: <https://justicaracialdireito.com.br/projetos-especiais/>.

Agradecimentos

A autora agradece especialmente à Marta Machado por sua orientação na construção dos argumentos e contribuições ao texto.