

## NOTA TÉCNICA Nº 5 - DPGU/SGAI DPGU/GTPE DPGU

Em 25 de novembro de 2020.

### **Encaminhamentos ao GT de Combate à Violência Contra a População Negra do Estado do Rio Grande do Sul**

#### **1) Introdução**

Considerando a violência policial e o racismo estrutural e institucional que acentuam a vulnerabilidade e mortalidade de pessoas negras, principalmente durante uma crise pandêmica internacional, como evidenciam as manifestações antirracistas realizadas durante o ano de 2020 em diversas cidades do Brasil, o Estado do Rio Grande do Sul, instituiu o Grupo de Trabalho de Combate à Violência Contra a População Negra, em parceria com membros de órgãos públicos, conselhos e entidades da sociedade civil organizada, dentre eles o Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais (GTPE-DPU), conforme Portaria n. 84 de 20/11/2020, da Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul.

*Com o objetivo de discutir sobre violência policial contra a população negra a nível institucional, o GT promoveu reuniões quinzenais durante os meses de agosto e novembro de 2020, visando a elaboração de propostas e a construção de soluções no tocante ao racismo que sustenta as discriminações e perseguições da população negra do Estado do Rio Grande do Sul.*

A partir das discussões realizadas pelo GT de Combate à Violência Contra a População Negra, a Defensoria Pública da União, por meio do Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais (GTPE-DPU), apresenta este Relatório, esmiuçando os tópicos abordados e propondo diretrizes relacionadas à atividade policial, na intenção de construir políticas para enfrentamento efetivo da violência contra a população negra.

Para tanto, ressalta que, dentre suas atribuições, nos termos da Portaria n. 200/2018 da Defensoria Pública da União, em seu art. 2º, inc. VII e X, está a competência de difusão e conscientização dos direitos humanos e contribuição na elaboração de políticas públicas afetas às políticas etnorraciais, e, conforme o art. 13, inc. I, o seu dever de fomentar a efetivação da igualdade de oportunidades e o enfrentamento da discriminação racial.

#### **2) Dados sobre a Violência Policial (2019-2020)**

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, que compila informações de diversas fontes oficiais da Segurança Pública, a polícia militar brasileira matou 6.357 indivíduos no ano de 2019. Deste total, 79,1% são pessoas negras, porcentagem maior do que a de 2018, na qual estas representavam 75,4% dos assassinados.<sup>[1]</sup> Entre os policiais, a conjuntura não é diferente: 65,1% dos agentes de segurança assassinados no Brasil em 2019 eram negros.<sup>[2]</sup> Em comparação da taxa por 100 mil habitantes no Brasil, tem-se que a mortalidade entre pessoas negras em decorrência de intervenções policiais é 183,2% superior à taxa verificada entre brancos. Enquanto entre brancos a taxa fica em 1,5 por 100 mil habitantes brancos, entre negros é de 4,2 por 100 mil negros.

É de se destacar neste contexto que, apesar de compor maioria étnico-racial, 56,1% da população brasileira se autodeclara negra (preta ou parda, segundo os conceitos estipulados pelo IBGE).<sup>[3]</sup> Em um país cujo histórico é permeado pela escravização e desumanização de pessoas negras e indígenas, a sobre-representação da população negra entre as vítimas da letalidade policial precisa ser enfrentada.

A título de comparação, nos Estados Unidos, em que aproximadamente 13,4% da população se declara negra,<sup>[4]</sup> os assassinatos por parte da polícia em 2019 chegaram a 1092 pessoas, 275

das quais eram negras (25%).<sup>[5]</sup> Mais uma vez, o que se nota é a sobrerrepresentação da população negra nos índices de violência policial. Não à toa, nos Estados Unidos diante do caso de George Floyd, e no Brasil diante de inúmeros incidentes envolvendo jovens e crianças negras, com destaque ao caso de João Pedro, de 14 anos, assassinado em casa durante uma operação policial em São Gonçalo/RJ, ambos os países foram palco em 2020 de diversas manifestações em denúncia à filtragem racial da ação policial.

E reforçando a discriminação racial, a condução desses atos de protesto apresentaram, igualmente, uma alta taxa de repressão estatal por meio das autoridades policiais, levando a Defensoria Pública da União, por meio do Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais, junto a outras instituições, apresentar Recomendação às Secretarias Estaduais de Segurança Pública de diversos estados<sup>[6]</sup> para que fossem adotadas providências necessárias e suficientes a fim de evitar confrontos e procedimentos policiais desproporcionais em manifestações antirracistas.

Destaque-se que, mesmo durante uma crise pandêmica ocasionada pelo novo coronavírus, com a imposição de diversas regras em favor do distanciamento e do isolamento social, ao menos 3.148 pessoas foram mortas por policiais no primeiro semestre em todo o Brasil, enquanto nos Estados Unidos são contabilizadas 897 vítimas até o mês de outubro deste ano. Os dados corroboram com a decisão do Ministro Edson Fachin em junho de 2020, na ADPF 635, determinando a suspensão temporária de operações policiais nas comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia de Covid-19.

Tal decisão impôs que as operações só poderiam ser realizadas em casos excepcionais, devendo as autoridades policiais justificá-las por escrito em comunicação ao Ministério Público, responsável pelo controle externo da atividade policial. Não por acaso, ainda em junho o registro no número de mortes em decorrência de intervenções policiais caiu significativamente. Se em junho de 2019 os números oficiais registraram 153 mortos em intervenções policiais no Estado do Rio de Janeiro, média que se manteve durante todo o ano e nos primeiros meses de 2020, exatamente um ano após o número reduziu em 77,8%, para 34 casos.

O fortalecimento da supervisão sobre a atividade policial também foi identificado em outros aspectos da sociedade. Com o impulsionamento das atividades virtuais, por conta da conjuntura pandêmica, outras formas de controle à discricionariedade das autoridades na implementação das políticas de segurança pública foram desenvolvidas. Aqui, urge apontar para os canais de denúncia desenvolvidos pela sociedade civil nas redes sociais, por meio de divulgações de gravações de vídeo e de voz sobre cenas de violência policial, cujo engajamento tem permitido que os relatos alcancem a mídia e o Estado de forma mais potente, exigindo atenção aos incidentes relatados.

Caso recentemente registrado e amplamente divulgado pela internet foi o assassinato de João Alberto Silveira de Freitas, homem negro, dentro do Supermercado Carrefour em Porto Alegre/RS, às vésperas do Dia da Consciência Negra. A abordagem, além de perturbadora, é o registro do ódio historicamente cultivado contra a população negra, tendo como um dos responsáveis pelo homicídio um policial militar temporário, cujas técnicas de violência não destoam das atuações da própria polícia. A divulgação do incidente ocasionou manifestações em diversas cidades no país, além de extensas pautas em noticiários locais e nacionais, exigindo a apuração dos fatos pelas autoridades competentes e a responsabilização dos agressores.

Pode-se dizer, assim, que tanto o controle do judiciário quanto o controle social, realizados especialmente durante a pandemia, evidenciam um aprimoramento dos meios de acompanhamento da atividade policial, permitindo uma reflexão sobre a adoção de medidas de reparação, como indenizações às vítimas e seus familiares, assim como a adoção de protocolos mais rígidos e claros para utilização de armamento letal e menos letal com o objetivo de adequado controle do uso da força das polícias.<sup>[7]</sup>

Deve-se ter em vista que, assim como apontado no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020, o controle da atividade policial pressupõe a valorização profissional de seus agentes, a articulação e autonomização dos órgãos internos e externos de controle, o incentivo à participação efetiva da sociedade civil no acompanhamento das atividades policiais, e o reconhecimento da interseccionalidade com questões de raça e gênero no encaminhamento e na tratativa das denúncias.<sup>[8]</sup>

Para alcançar tais pressupostos, o Grupo de Trabalho de Combate à Violência Contra a População Negra, em parceria com membros de órgãos públicos, conselhos e entidades da sociedade civil organizada, foi criado, permitindo diversas discussões temáticas para o fim de elaboração do presente

### **3) Atividades do Grupo de Trabalho de Combate à Violência Contra a População Negra**

O GT de Combate à Violência Contra a População Negra teve sua primeira reunião realizada em 11 de agosto de 2020, com segunda reunião no dia 26, conforme informações disponibilizadas no site oficial do Governo Estadual do Rio Grande do Sul.<sup>[9]</sup> Em 09 de setembro de 2020, o Grupo de Trabalho de Política Etnorraciais (GTPE-DPU) manifestou interesse em compor o GT, na condição de representante da Defensoria Pública da União, participando, a partir de então, de todas as reuniões subsequentes.

Desde o início o objetivo do GTPE-DPU foi de reunir informações no tocante a protocolos de abordagem policial sobre pessoas negras, desde a existência de treinamentos, até dados sobre registros de abordagem, os parâmetros utilizados, as identificações dos agentes policiais durante a abordagem, entre outras questões que permitissem um encaminhamento adequado para um aprimoramento da atividade policial no sentido de evitar ou reduzir casos de discriminação racial em situações de atividade policial.

São destacadas, a seguir, algumas questões levantadas sobre o tema, seja pelo GTPE-DPU, seja pelos palestrantes e demais participantes dos debates, que por vezes geraram controvérsias sobre as estratégias de combate à violência contra a população negra, evidenciando falta de informação produzida e/ou fornecida pelas Instituições então responsáveis quanto à temática.

Primeiramente, no que tange à discussão elaborada junto ao Tenente Jairo Rosa – ABAMF, em reunião do dia 24 de setembro de 2020, restou informado pelo Major Flores que a Brigada já discutiu sobre a abordagem policial em eventos esporádicos intitulados: “Abordagens de cotidianos femininos”, “Uma negra abordagem” e “Proteção da população negra e a Brigada Militar como garantidora de direitos individuais e coletivos”, mas **não houve especificação sobre os moldes das atividades internas**, se obrigatórias aos profissionais ou não, bem como sobre a metodologia de capacitação adotada.

Já em diálogo com o Tenente Coronel Marcus Oliveira, Diretor do Departamento de Ensino da Brigada Militar, representando o CMT Geral, no encontro do dia 08 de outubro de 2020, houve a apresentação do Caderno Temático de Abordagem Policial, que padroniza as ações de abordagem a serem adotadas por PMs em serviço. No documento, são estabelecidos padrões de conduta de abordagem e busca pessoal, além de esclarecer as peculiaridades no atendimento aos idosos, crianças, mulheres, comunidade LGBT, entre outros. **O Caderno não possui, contudo, quaisquer considerações ou instruções sobre a abordagem de pessoas negras.**

Dentre as perguntas levantadas em reunião que cabem destaque neste Relatório, estão as de Gilvandro Antunes, do Movimento Vidas Negras Importam, sobre a posição da Brigada Militar quanto à orientação para que tenham câmeras nas fardas e nas viaturas, bem como a identificação de agentes policiais em atuação em manifestações e protestos. Felipe, integrante do Movimento Negro Unificado - RS, também apresentou indagações sobre os controles interno e externo das atividades policiais.

Em breve resposta, o Tenente Coronel Marcus Oliveira retirou o debate da esfera racial. Para ele, **os procedimentos operacionais são colocados não de forma específica, para cada grupo social, porque todos querem ser tratados como cidadãos**. Todos precisam ser tratados de uma forma igual: educadamente, tecnicamente, respeitosamente. Segundo o palestrante, **não importa se o desvio de conduta é com negro ou com branco, tem que ser tomadas providências. Reforçou, por fim, que não existe protocolo para atendimento diferente a pessoas negras.**

Em reunião do dia 22 de outubro de 2020, debruçando-se sobre as questões levantadas acerca do controle externo da atividade policial, o palestrante Luciano Vaccaro, promotor de justiça coordenador do Centro de Apoio Operacional Criminal e de Segurança Pública, informou que o Ministério Público exerce o controle externo da atividade policial no sentido da atividade policial investigativa, fazendo inspeções dos inquéritos, eventuais atrasos, entre outras ações. Acrescentou que o Ministério Público também exerce o controle da atividade da Brigada Militar, principalmente daquelas apurações feitas como termos circunstanciados, para inspeção dos setores encarregados dessa atividade, classificando-o como um controle de fiscalização.

**Sobre a elaboração de estatísticas acerca do controle externo da atividade policial, o promotor disse que não existe.** Justificou a falta de dados em problema nacional sobre a produção de estatísticas, alegando que o movimento dentro do Ministério Público ainda é de criar a cultura de registrar essa informação. Explicou que a polícia, por outro lado, tem algumas estatísticas que são enviadas a ele, mas **não soube dizer sobre o que eram os dados, nem se são exatos.**

Quanto a procedimento gerado a partir de atuação excessiva policial, o promotor afirmou que **tem coisas que não se lembra, incluindo a sua posição de realizar uma análise da atuação policial a partir de questões raciais.** Alegou, ainda, que **não há abordagem ou orientação institucional do MP/RS no sentido de analisar os procedimentos sobre o aspecto racial.**

Ainda, sobre os critérios de abordagem, o Coronel Marcel, participante do encontro, informou que o cerne da questão é buscar critérios de condutas suspeitas, e não de suspeição do agente. Que, de fato, **não se pode supor que a abordagem de um indivíduo negro pela polícia se dá por se suspeitar dele pela sua raça.** O policial sabe que a abordagem deve se dar pela conduta suspeita, **não se podendo entender que há um excesso,** pois um policial também está preocupado com a segurança.

Por fim, destaque-se que durante diversos encontros o emblemático caso do jovem Gustavo Amaral foi trazido à tona, a fim de se debater a atuação da Brigada Militar na proteção da vida da população negra. Trata-se de incidente que envolve o assassinato de Gustavo, jovem negro, pela polícia do RS em abril de 2020, supostamente confundido com um criminoso em fuga, por portar um celular na mão. A problemática central foi o arquivamento do processo contra o policial, diante de pedido feito pelo Ministério Público estadual do Rio Grande do Sul.

Durante a reunião que contou com a presença do promotor Daniel Vaccaro, o debate foi acentuado, diante da alegação deste sobre ter entendido, com base em provas processuais, que passava longe de se tratar de uma questão racial. **Segundo ele, o jovem estava no lugar errado na hora errada, tratando-se de uma fatalidade.**

Diante dos relatos expostos, alguns pontos merecem destaque.

#### **4) Considerações do GTPE-DPU sobre os debates do GT de Combate à Violência Contra a População Negra.**

EM PRIMEIRO, em muitos momentos de debate nas reuniões supramencionadas, **a violência cometida pelo Estado contra pessoas negras era equiparada à violência sofrida pelo policial,** como forma de confronto à temática. Deve-se ter em vista, contudo, que uma pauta não supera a outra, e que o objetivo do GT de combate à violência contra a população negra precisa passar, inicialmente, pela violência sofrida pela população civil, vulnerável diante da estrutura estatal, sem deixar de vincular o racismo sofrido dentro das Instituições policiais, com necessária valorização profissional dos agentes.

EM SEGUNDO, constata-se **a falta ou ausência de informação por parte do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul em relação à sua função institucional de controle externo da atividade policial,** preconizada pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 129, inciso VII. A partir dos questionamentos levantados em reunião, **nota-se a inexistência de elaboração de estatísticas sobre a referida atividade de controle externo, tanto em relação à Polícia Civil quanto sobre a Polícia Militar Estadual, muito menos de compreensão institucional sobre a necessidade de análises da atuação policial considerando as questões raciais.**

A falta de análise aprofundada por parte do Ministério Público Estadual sobre as abordagens policiais expõe a urgência de autorreflexão por parte das forças policiais e de todas as instituições do sistema de justiça sobre o tema, bem como a mobilização dos órgãos de estado envolvidos no controle da atividade policial, tendo em vista que a omissão por parte das Instituições competentes no sentido de conceder o devido tratamento de casos que envolvem discriminação racial torna-se precedente de permanência da cultura da violência.

Tal fato também destoa da proposta do GTPE-DPU ao CNJ, [\[10\]](#) colocada no Relatório de Atividade “Igualdade Racial no Judiciário”, realizado pelo Grupo de Trabalho Políticas Judiciárias sobre a Igualdade Racial no âmbito do Poder Judiciário (Portaria nº 108, de 8/7/2020), de melhoria do cruzamento de dados para análise dos fatores do encarceramento em massa, em favor do fomento e da adoção de produção de relatórios que realizem o cruzamento de dados raciais com o mérito das



condenações criminais. Tal cruzamento é fundamental para permitir a identificação dos processos de seletividade racial da política criminal e assim possibilitar uma efetiva discussão interinstitucional de estratégias de desmobilização da política de encarceramento em massa da população negra.

Acrescente-se que **o arquivamento do caso Gustavo Amaral vai igualmente ao encontro de proposta do GTPE-DPU ao CNJ,[11]** no tocante à orientação da Jurisdição Criminal para atenção à seletividade racial, no sentido de avaliação da dinâmica racial da atuação policial na valoração das provas com vistas a verificar se a ação policial foi orientada por seletividade racial de suspeitos.

EM TERCEIRO, identifica-se a **recusa por parte das autoridades policiais do Estado do Rio Grande do Sul em elaborar um protocolo de abordagem que considere, entre outros fatores, a vulnerabilidade social das pessoas negras**, sob o argumento de que este seria um critério de diferenciação racial, quando na verdade se trata de uma estratégia de impedimento de discriminação racial por parte das Instituições policiais. Sobre a temática, urge o reconhecimento do racismo de forma institucional e estrutural no contexto de formação do Brasil, considerando que as condições de acesso aos serviços e políticas públicas oferecidas pelo Estado se apresentam, como resultado de um processo histórico, desiguais entre pessoas negras, brancas e indígenas.[12]

Isso significa que a criação de uma protocolo de abordagem não objetiva privilegiar a população negra, mas reduzir os danos históricos que acentuam o processo de criminalização dos corpos negros e potencializam a violência contra esse grupo social. Não por acaso, de acordo com o Atlas da Violência de 2019, entre os anos de 2007 e 2017, a taxa de letalidade entre pessoas negras no Brasil cresceu 33,1%, enquanto a de não negros apresentou um pequeno crescimento de 3,3%, **sendo que, só no Rio Grande do Sul, a variação no mesmo período aponta para um aumento em 89,3% no número de casos de homicídios de pessoas negras no Estado.**[13]

Ademais, o Caderno Técnico da Brigada Militar sobre a abordagem policial de pessoas a pé, assim como alguns eventos promovidos pela Brigada Militar, evidenciam uma preocupação com grupos politicamente minoritários em buscas pessoais, havendo uma dedicação em relação à mulheres, crianças, adolescentes, idosos, deficientes físicos e pessoas LBGT, sendo injustificável o afastamento da proteção direcionada a população negra a partir de um critério de igualdade formal perante a lei, quando se é sabido que este grupo social sofre cotidianamente com o racismo estrutural e institucional.

Apesar de ter sido levantado em reunião que não se pode supor que a abordagem de uma pessoa negra se dê pela suspeita por parte da autoridade policial em razão da sua raça, a criação de um GT de Combate à Violência Contra a População Negra foi necessária justamente pela evidência de um direcionamento massivo de abordagens truculentas aos indivíduos negros. Urge questionar, a partir disso, quais são as instruções de abordagem, ainda que subliminares, que autorizam a discriminação racial em buscas pessoais.

No tocante ao Caderno Técnico de Abordagem Policial de Pessoas a Pé, apresentado em reunião pela Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul, algumas considerações são necessárias. Sobre a fundada suspeita, de acordo com o Caderno, trata-se da atitude do cidadão, da forma como ele age que leva o policial a suspeitar de uma possível situação ilegal, merecedora de verificação. Nas palavras do manual, “a Busca Pessoal é um ato administrativo obrigatório dos Policiais Militares em virtude de uma fundada suspeita, seja em pessoas que, pelas *circunstâncias de tempo, lugar ou modo, se revestem de suspeição intuída, ou pessoas que possuem características que as vinculem a determinado delito*” (p. 22). **Não se sabe, contudo, se existem parâmetros estabelecidos de fundada suspeita, ou se há algum treinamento nesse sentido que tornem tais nuances extremamente genéricas um instrumento de seletividade racial frequente, sabendo-se que a territorialidade no mais das vezes informa tais critérios.**

Sobre a identificação do policial, apontada como falha institucional durante as reuniões, o único momento em que o Caderno Técnico trata da identificação do policial para ciência da pessoa abordada é na fase de Anúnciação Verbal, em que de maneira rápida, a pessoa será comunicada que está sendo abordada. Comenta-se sobre a “possibilidade do cidadão abordado identificar o agente policial e saber qual conduta ou postura deverá adotar a partir daquele momento” (p. 19), mas **não trata da questão dos dados do policial estarem à disposição da pessoa abordada, bem como sobre a necessária observância do policial de adotar o procedimento de advertência sobre as posturas a serem adotadas pelo abordado.**

Ainda conforme o Caderno Técnico, **a confecção de boletim de ocorrência se dá a partir de toda e qualquer abordagem realizada**, mesmo que não resulte em prisão ou outro encaminhamento (p. 20). Resta a questão se, no caso de não encontro de objeto ou indício de crime há mesmo assim algum registro da abordagem, análise que ainda resta prejudicada pela falta de sistematização de dados dessas ocorrências.

Por fim, considerando a presente análise sobre o Caderno Técnico, urge evidenciar uma problemática de gênero: consta no Caderno que a busca pessoal em mulheres deve ser preferencialmente feita por Policial mulher, sempre se tratando de uma exceção a abordagem por Policial homem, devendo, neste caso, ser elaborada justificativa em documento administrativo (p. 24), todavia **a abordagem de travestis e transexuais por policiais femininas não é exigida** (p. 28). A razão de destaque ao tema neste Relatório sobre o combate à violência contra a população negra advém do fato do Brasil ser hoje um dos países que mais mata pessoas transexuais e travestis no mundo,<sup>[14]</sup> sendo que entre 2015 e 2017, das 24.564 notificações de violências contra a população LGBT registradas, metade era negra (50%) e 46,6% eram pessoas transexuais ou travestis.<sup>[15]</sup> Raça, gênero e sexualidade são, portanto, pautas interseccionais.

Diante do exposto, como conclusão, o Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais da Defensoria Pública da União (GTPE-DPU) reitera a necessidade de construção de um protocolo de abordagem, que viabilize-se como um parâmetro disciplinar com as seguintes balizas: i) critérios mais objetivos e concretos possíveis para o uso proporcional e progressivo da força, com disciplina dos armamentos permitidos e gradação de seu uso, sujeitos a treinamentos constantes e rigorosos constantes, devidamente certificados periodicamente; ii) emprego de equipamentos de identificação fácil do policial pelo cidadão abordado; iii) emprego de equipamentos de câmeras para registro das atividades policiais, no fardamento e nas viaturas; iv) constituição de observatórios com participação interinstitucional e da sociedade civil no controle interno e externo da atividade policial com banco público e integrado de dados; v) inclusão de marcadores raciais nos registros de ocorrências com preenchimento obrigatório; vi) capacitação sistêmica e permanente dos agentes em questões raciais; vii) determinação de afastamento cautelar e imediato de policiais envolvidos em abordagens excessivas que tenham resultado lesão ou morte de civis.

## **5) Proposta de Protocolo de Abordagem**

Diante dos diversos paralelos realizados entre os dados sobre violência policial nos Estados Unidos e no Brasil, um comparativo entre as medidas tomadas nos EUA<sup>[16]</sup> sobre a temática pode ser pertinente para elucidar a presente proposta de protocolo de abordagem de pessoas negras no Brasil. As reformas sobre as atividades policiais estadunidenses perpassam pelos seguintes temas: i) uso da força policial; ii) uso de câmeras; e iii) controle interno e externo.

Sobre as modificações feitas no que toca ao uso da força policial, os Estados da Califórnia, de Minnesota, de Connecticut do Texas e de Nova York aprovaram em 2020 leis que aumentam o limite para o tipo de força que os oficiais podem usar contra civis. **Dentre eles, estão a proibição de estrangulamentos, a investigação de tiroteios policiais, proibição da compra de equipamentos de nível militar pelos serviços de emergência, e concessão de acesso público aos registros de suposta má conduta de oficiais. Os policiais de Dallas, por sua vez, receberam ordens do chefe de polícia da cidade para intervir se outro policial usar força excessiva.** Em relação ao uso da força policial em manifestações, as cidades de Berkeley, São Francisco, Filadélfia e Seattle **proibiram o uso de gás lacrimogêneo em atos e protestos, assim como o uso de tanques e baionetas em civis desarmados.**

Quanto ao uso de câmeras, a questão foi levantada especialmente em relação à falta de identificação das autoridades policiais em abordagens durante manifestações. Sobre o tema, a polícia de Denver anunciou que policiais e unidades da SWAT ligariam as câmeras do corpo durante operações táticas, devendo os agentes policiais relatarem se intencionalmente apontarem arma de fogo para uma pessoa. **Já o governador de Connecticut emitiu ordem executiva exigindo que os agentes usem câmeras corporais. No mesmo sentido, o prefeito da cidade de Houston instruiu policiais a usar câmeras corporais enquanto cumpriam mandados de prisão preventiva, enquanto a prefeita de Seattle informou que ordenaria aos policiais que ligassem as câmeras corporais durante protestos.**

Em relação às formas de controle interno e externo da atividade policial, **o Estado da**

**Geórgia passou a exigir por lei que os policiais documentem quando alguém é submetido a um crime de ódio com base em raça, orientação sexual, identidade de gênero, deficiência, religião ou origem nacional. A cidade de Nova York, por sua vez, exigiu que a polícia divulgue quais formas de tecnologia de vigilância os oficiais usam e relate quais regras estão em vigor para proteger os dados pessoais coletados pelos oficiais. Destaque-se, por fim, a lei do Estado de Massachusetts que revogou a imunidade qualificada para policiais cuja certificação foi cancelada por má conduta.**

Não por acaso, as discussões realizadas pelo GT de Combate à Violência Contra a População Negra tangenciaram os mesmos pontos. Questões sobre a existência de fiscalização sobre a atuação policial em abordagens, o afastamento de policiais por má conduta, a realização de cursos e formações sobre a questão racial e a orientação sobre o uso de câmera e identificação em abordagens policiais são algumas das principais razões para a elaboração de um protocolo de abordagem que em especial busque reduzir os impactos da seletividade racial nas abordagens.

Nesse sentido, a proposta de protocolo de abordagem do Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais da Defensoria Pública da União (GTPE-DPU), considerando os debates realizados pelo GT de Combate à Violência Contra a População Negra, bem como os estudos sobre as movimentações acerca da temática nos Estados Unidos em comparativo com o contexto brasileiro, dá-se nos seguintes termos.

### **5.1. Protocolo de abordagem**

De acordo com estudo da Universidade Federal da Bahia,<sup>[17]</sup> a fundada suspeita, enquanto mecanismo precedente do ato de abordagem, possui duas dimensões complementares. A primeira corresponde à técnica-operacional, correspondente à norma institucionalizada, pautada em critérios objetivos. A segunda, por sua vez, é a discricionária, de caráter subjetivo, dependendo do julgamento dos agentes policiais. Apesar de ser notório que a primeira dimensão deva ser prevalente em relação à segunda, conforme se nota a partir dos dados reunidos no presente relatório, a dimensão discricionária tem predominado nas abordagens, concedendo um papel decisivo na definição do perfil do indivíduo suspeito.

Antes de iniciar abordagens corriqueiras, a autoridade policial precisa estar preparada e capacitada para interpretar a consolidação desse perfil suspeito atribuído aos indivíduos negros, especialmente homens jovens. A incorporação da compreensão da questão racial como gatilho subjetivo da percepção da suspeição antecede, portanto, o momento de busca pessoal, devendo estar atrelada à desconstrução do imaginário social brasileiro e de suas instituições acerca da criminalização da população negra.

Reitera-se, aqui, trecho de Módulo do SENASP/MJ, constante no Caderno Técnico de Abordagem da Brigada Militar do Rio Grande do Sul:

A suspeita é a atitude do cidadão, é a forma como ele age que leva você, policial, a suspeitar de uma possível situação ilegal, merecedora de verificação. **Jamais se pode dizer que “a pessoa é suspeita”**, o cidadão por si só não carrega essa característica. Sem dúvidas, a adjetivação de suspeita deve recair sobre condutas.<sup>[18]</sup> (Grifo nosso)

O que se pauta, em um protocolo de abordagem, é, para além da incorporação normativa de que não há pessoas suspeitas, que a dimensão discricionária da abordagem policial seja igualmente capacitada para a desvinculação do perfil do indivíduo negro à possibilidade de atitude suspeita. Por tal razão, devem ser estabelecidas diretrizes de busca pessoal na forma do art. 244 do Código de Processo Penal, de modo a evitar tratamento racialmente discriminatório. O objetivo é que, tanto quanto possível, a prévia especificação das ações de contenção permitidas ou vedação de determinadas posturas ostensivas, acarrete que o ato de revista ou busca pessoal não seja realizado de forma agressiva ou constrangedora às pessoas detidas como suspeitas de atos delituosos com uso desproporcional da força, quando absolutamente desnecessário.

No momento da abordagem, normativamente, é evidente que as buscas pessoais devem ser realizadas de forma digna a qualquer cidadão brasileiro, ressalvadas as hipóteses de necessidade comprovada do emprego da força, progressiva e moderadamente, tendo em mira que os maiores bens a serem preservados são as vidas humanas (de outrem, própria e do detido). Frise-se, contudo, que a presente discussão não se dá nesta dimensão. A necessidade de um protocolo de abordagem é porque os

dados demonstram, inquestionavelmente, que estas condutas não tem sido adotadas pelas autoridades policiais, notadamente quando direcionadas às pessoas negras. O desmantelamento da criminalização seletiva do indivíduo negro perpassa, necessariamente, pela desconstrução de narrativas racistas engendradas na lógica do sistema criminal Brasileiro que privilegia bens outros que não as vidas negras.

#### **5.1.1. Capacitação sistêmica dos agentes em questões raciais**

Diretamente relacionada com o tópico anterior, a proposta de capacitação sistêmica dos agentes corresponde à formação dos profissionais direta ou indiretamente atuantes no exercício da atividade policial para que se garanta o afastamento do perfil do indivíduo negro enquanto sujeito suspeito que se automatiza no consciente e no inconsciente do policial.

Retomando a proposta do GTPE-DPU ao CNJ, colocada no Relatório de Atividade “Igualdade Racial no Judiciário”, realizado pelo Grupo de Trabalho Políticas Judiciárias sobre a Igualdade Racial no âmbito do Poder Judiciário (Portaria nº 108, de 8/7/2020), tem-se como necessária e urgente a capacitação sistemática de operadores do sistema de justiça em direito antidiscriminatório, bem como na promoção da efetividade normativa do Estatuto da Igualdade Racial, o que só será possível mediante efetiva discussão interinstitucional de estratégias de desmobilização da política de criminalização da população negra.

Nesse sentido, o agente policial precisa ter contato frequente com as temáticas raciais para compreender as complexidades que levam à formação de uma subjetividade racista.

#### **5.1.1. Uso proporcional e progressivo da força**

A posição de vulnerabilidade da sociedade civil diante da autoridade policial precisa ser reconhecida, em especial no que toca a jovens negros, pobres e moradores de áreas periféricas ou “favelizadas”. Os incidentes de abuso da força e violência policial durante o ano de 2020 citados neste Relatório são alguns dos muitos exemplos sobre o excesso das práticas por parte das autoridades policiais tanto em abordagens corriqueiras quanto em manifestações.

A quantidade de leis criadas nos Estados Unidos sobre a limitação do tipo de força a ser utilizada contra civis é um reflexo disso. Os dados sobre as mortes de pessoas negras em abordagens policiais são o registro de que as técnicas utilizadas pela polícia precisam ser revistas, considerando que em grande parte dos casos se tratam de pessoas desarmadas. É incompatível a equiparação do treinamento policial a partir da metodologia militar, em que a população, sujeito de direitos, passível de proteção, é colocada na condição de inimigo a ser combatido.

O mesmo vale para a intervenção policial em manifestações, devendo ser estabelecidos critérios e diretrizes rigorosos para intervenção policial em atos e protestos, com disciplina ao uso restrito de instrumentos ofensivos de dispersão, como bombas de efeito moral e gás lacrimogêneo, que, conforme mencionado, teve a utilização foi proibida em diversas cidades estadunidenses.

#### **5.1.3. Controle interno e externo da atividade policial com participação social e banco público e integrado de dados.**

O controle da atividade policial, nos termos já esmiuçados no presente Relatório, vem o sentido de fiscalização interna, pela própria autoridade policial, e externa, pelos demais órgãos institucionais de controle, sobre a atuação policial junto à sociedade civil. Neste ponto, destaca-se a preocupação com a formalização de afastamento de profissional indiciado por participação em incidente violento que resulta em grave lesão ou morte de pessoa negra, inclusive com procedimento de proteção às vítimas e testemunhas.

Aponte-se, ainda, para uma aproximação com as propostas do GTPE-DPU ao CNJ, constantes no Relatório de Atividade “Igualdade Racial no Judiciário”, de produção de relatórios de casos que envolvam discriminação sistêmica, preconceito e outros tipos de tratamentos de cunho discriminatório, bem como de produção de relatórios que realizem o cruzamento de dados raciais com o mérito das condenações criminais, fundamental para permitir a identificação dos processos de seletividade



racial da política criminal.

Em que pese a definição constitucional da atribuição do Ministério Público para o exercício do controle externo, as evidências sociais estão a exigir participação social e interinstitucional sobre tal exercício, não no sentido de realizar interferência sobre o curso de tal atividade, o demandaria alteração normativa, mas com possibilidade de acessar, discutir e promover análise crítica embasada sobre o seu regular exercício, pois, ainda que se trate de atribuição exclusiva da instituição ministerial, o arcabouço constitucional não a coloca imune à transparência, ao interesse público e ao princípio democrático, de tal sorte que deve prestar contas do regular exercício de tal atribuição à sociedade e dialogar de forma constante e ampla com outras instituições sobre os critérios eleitos para atuação, de sorte a exercer tal poder-dever de forma mais democrática e transparente possível.

#### **5.1.4. Preenchimento obrigatório de marcadores raciais**

O objetivo do preenchimento rigoroso de marcadores raciais nos registros de abordagem é não apenas garantir uma identificação precisa das pessoas abordadas, mas também permitir a composição de evidências estatísticas mais seguras sobre a persistência de um perfil racial de seleção da atuação policial, evitando a subnotificação das variáveis raciais em investigações e produção de dados sobre a temática. Isso porque a escassez de dados a partir de um viés racial pode aprofundar os índices de seletividade racial no âmbito do sistema de justiça criminal, dificultando as avaliações que se fazem necessárias acerca da perpetuação da criminalização da população negra.

##### **5.1.1.2. Uso de câmeras**

A insegurança provocada pela falta de identificação das autoridades policiais em abordagens traz à tona a necessidade de se implementar o uso de câmeras no fardamento e nas viaturas durante buscas pessoais e operações, a fim de conceder mais um meio de controle sobre a atividade policial. A orientação é válida tanto para que as câmeras nas fardas e viaturas se constituam freios aos instintos de uso excessivo da força, quanto para que haja a devida e rápida identificação de agentes policiais em atuação em abordagens cotidianas, bem como para permitir que os policiais também se sintam respaldados de acusações indevidas de abusos, razão pela qual o emprego do equipamento é protetivo do policial que cumpre zelosa e adequadamente seu dever.

Nesse sentido, em caso de detenções, a gravação por meio de equipamento eletrônico pessoal dos agentes policiais do ato de detenção permite a aferição adequada da lisura da ação policial, bem como em caso de uso excessivo ou desproporcional da força permite a apuração devida das responsabilidades, assim também em relação ao cidadão que comete ilícito em face do agente policial.

## **6. Conclusão**

Diante do exposto, o Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais (GTPE-DPU) conclui pela necessidade de especial atenção por parte do Estado do Rio Grande do Sul e seus diversos mecanismos de atuação para com o indispensável combate da discriminação racial a partir da **construção de um protocolo de abordagem policial que estabeleça parâmetros minimamente seguros de atuação policial na atividade de abordagem da população civil, com o devido disciplinamento e capacitação dos agentes policiais para a sua observância na atividade cotidiana de policiamento urbano.**

Nesse sentido, algumas questões acerca do controle interno e externo da atividade policial, da desinformação sobre os meios para garantir a proteção de direito antidiscriminatório, da garantia de utilização de identificação policial e de uso proporcional e progressivo da força precisam ser urgentemente debatidas, para serem enfim normatizadas e efetivamente incorporadas pelas forças policiais por forças/instituições competentes.

---

[1] Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>.

- [2] Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/09/03/no-de-pessoas-mortas-pela-policia-cresce-no-brasil-no-1o-semester-em-plena-pandemia-assassinatos-de-policiais-tambem-sobem.ghhtml>.
- [3] Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2019/11/20/consciencia-negra-numeros-brasil/>.
- [4] Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/06/14/violencia-policial-nos-eua-e-no-brasil-e-igual-diz-professora-de-chicago.htm>.
- [5] Disponível em: <https://mappingpoliceviolence.org/>.
- [6] À SSP do Rio Grande do Sul expediu-se a Recomendação de n. 3692577 - DPGU/SGAI DPGU/GTPE DPGU, recebendo como resposta a Mensagem n. 196/2020-GAB/SSP.
- [7] Amnesty International, 2015. Disponível em: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1025522016ENGLISH.PDF>.
- [8] Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>.
- [9] Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/grupo-de-trabalho-sobre-combate-a-violencia-contrapopulacao-negra-realiza-primeira-reuniao>.
- [10] CNJ. Relatório de atividade: Igualdade Racial no Judiciário. Grupo de Trabalho Políticas Judiciárias sobre a Igualdade Racial no âmbito do Poder Judiciário, 2020, p. 68-69.
- [11] CNJ. Relatório de atividade: Igualdade Racial no Judiciário. Grupo de Trabalho Políticas Judiciárias sobre a Igualdade Racial no âmbito do Poder Judiciário, 2020, p. 68-69.
- [12] Instituto de Segurança Pública. Dossiê: Crimes Raciais 2020. Elab. Jonas Pacheco, Erick Lara e Thiago Falheiros, p. 09.
- [13] Atlas da Violência 2019. Orgs. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019, pp. 49-55.
- [14] De acordo com o Boletim nº 03/2020 disponibilizado pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais, 94,8% da população trans afirmam terem sofrido algum tipo de violência motivada por discriminação devido a sua identidade de gênero.
- [15] PINTO, Isabella Vitral et al. Perfil das notificações de violências em lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais registradas no Sistema de Informação de Agravos de Notificação, Brasil, 2015 a 2017. Rev. Bras. Epidemiol. nº 23, jul. 2020, p. 06.
- [16] Disponível em: <https://www.axios.com/police-reform-george-floyd-protest-2150b2dd-a6dc-4a0c-a1fb-62c2e999a03a.html>.
- [17] ANUNCIAÇÃO, Diana et al. “Mão na cabeça!”: abordagem policial, racismo e violência estrutural entre jovens negros de três capitais do Nordeste. Saúde Soc, v. 29, n. 1, e190271, 2020.
- [18] SENASP/MJ. Aspectos Jurídicos da Abordagem Policial – Módulo 2 - Atualização em 23/10/2009, p. 17.