

NOTA TÉCNICA Nº 6 - DPGU/SGAI DPGU/GTPE DPGU

Em 02 de dezembro de 2020.

NOTA TÉCNICA PARA FORMULAÇÃO DE PROTOCOLO DE ABORDAGEM POLICIAL A PARTIR DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELO GT DE COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A POPULAÇÃO NEGRA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

(PORTARIA N.84/2020, DA SECRETARIA DE JUSTIÇA, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS)

1. INTRODUÇÃO

Em consideração à violência policial, ao 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 (GTRS), 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 a violência policial contra a população negra em nível interinstitucional e com a sociedade civil, o GTRS realizou reuniões quinzenais durante os meses de agosto e novembro de 2020, visando à elaboração de propostas e à construção de soluções de enfrentamento ao racismo no que repercute em discriminações e violências contra a população negra no Estado do Rio Grande do Sul.

A partir das discussões realizadas no GTRS, 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 institucional 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 de equidade racial, 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.^[1] Entre os policiais, a conjuntura não é diferente: 65,1% dos agentes de segurança assassinados no Brasil em 2019 eram negros.^[2] 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).^[3] 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^[4], os assassinatos por parte da polícia em 2019 chegaram a 1092 pessoas, 275 das quais eram negras (25%).^[5] Mais uma vez, o que se nota é a sobre-representação 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^[6] 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 pelas polícias.^[7]

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.[8]

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 Relatório pelo Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais da Defensoria Pública da União (GTPE-DPU).

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.[9] Em 09 de setembro de 2020, o Grupo de Trabalho de Políticas 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 Luciano 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.

Questiona-se, neste ponto, a resposta obtida em setembro de 2020 pelo Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais da Defensoria Pública da União (GTPE-DPU) sobre ofício remetido à Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul, requisitando informações sobre a existência de manuais, normas e orientações internas relativas aos atuais critérios de abordagem padrão para busca pessoal e ações de policiamento preventivo, bem como sobre programação de capacitação da instituição acerca da temática.

A Brigada Militar Estadual informou a existência de três Procedimentos Operacionais Padrão (POP) que orientam os critérios de abordagem policial e policiamento, sendo eles: POP nº 1.2, sobre busca pessoal; POP nº 1.3 sobre o uso das algemas; e POP nº 1.4., sobre abordagem policial. Não foi apresentado, contudo, qualquer documento em referência aos procedimentos, sequer foram fornecidas

informações quanto às capacitações internas, fundamentais para o aprimoramento dos procedimentos de abordagem e policiamento.

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.**

Novamente, questiona-se contato anteriormente realizado pelo GTPE-DPU, por meio de Ofício direcionado ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, solicitando informações a respeito do controle externo das atividades policiais por parte da Instituição Ministerial, em 04 de novembro de 2020. Neste caso, o problema se encontra na falta de respostas, mesmo após a expedição do referido ofício e dos pedidos realizados em reunião junto ao promotor Luciano Vaccaro.

Faz-se oportuno ressaltar, ainda, a problemática em torno da efetividade do controle externo pelo Ministério Público sobre a atividade policial, considerando a impossibilidade lógica de exercê-lo plenamente, já que a atividade policial inegavelmente se encontra atrelada à atribuição acusatória da Instituição Ministerial, cuja função em estatísticas também conduz, por vezes, a uma arraigada ideologia institucional de eficiência pelo enfrentamento da criminalidade e que em grande medida robustece a própria estrutura institucional. Algo, portanto, a ser problematizado no que toca à reflexão sobre como tornar o controle externo da atividade policial mais efetivo, democrático e transparente.

Nessa dinâmica estrutural, é crível que independe se a abordagem, da qual se resulta o registro de ação da autoridade policial, se deu por razões de discriminação racial, eis que mexer nessa dinâmica por certo implica rever profundamente os dividendos institucionais, que podem ser identificados no grande número de inquéritos e denúncias e no encarceramento em massa da população negra.

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 conferir 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 (elementos de suspeição) com vistas a verificar se a ação policial foi orientada por seletividade racial de suspeitos.

EM TERCEIRO, identifica-se a **resistência por parte das autoridades policiais do Estado do Rio Grande do Sul em construir 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 brancas, negras e indígenas.[\[12\]](#)

Isso significa que a criação de um protocolo de abordagem não objetiva privilegiar ou discriminar 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.[\[14\]](#) sendo que entre 2015 e 2017, das 24.564 notificações de violências contra a população LBGT registradas, metade era negra (50%) e 46,6% eram pessoas transexuais ou travestis.[\[15\]](#) Raça, gênero e sexualidade são, portanto, pautas interseccionais.

Diante do exposto, como conclusão dessas considerações, 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 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, devidamente certificados periodicamente; ii) emprego de equipamentos de fácil identificação 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 [\[16\]](#) 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.

a. Protocolo de abordagem

De acordo com estudo da Universidade Federal da Bahia,^[17] 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, configurando 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.^[18] (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 no esteio 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 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.

Ainda sobre o protocolo de abordagem, conforme destacado em item anterior, é fundamental a plena identificação, de fácil visualização e compreensão dos agentes policiais. Trata-se de corolário do princípio da publicidade do ato administrativo, sendo inadmissível que uma pessoa em situação tensa e conflituosa não disponha de informação sobre a autoridade policial. Dada a dificuldade de memorização em momento de abordagem, é insuficiente a identificação por código alfanumérico, devendo se dar pelo nome próprio do agente, além de ser absolutamente necessário que seu rosto seja visível.

A possibilidade do cidadão de identificar com qual agente público está lidando é necessária para que seja possível um efetivo controle da atividade policial, em sentido estrito, e da própria atividade da Administração Pública, em sentido amplo. Qualquer impedimento na identificação pode resultar em frustrante arquivamento de procedimento investigatório em caso de eventual abuso ou prática de crime por parte da autoridade policial.

De outro lado, não se pressupõe que a proteção do policial deva ser trabalhada na perspectiva de torná-lo um agente público de difícil identificação pelo cidadão durante a atividade regular de policiamento, porque nesse escopo os resultados estatísticos mostram que não se protege nenhuma das partes envolvidas, nem o cidadão, nem o agente policial, na medida em que não há dados idôneos de que a identificação do policial constitua fator de agravamento dos índices de vitimização de policiais por crimes violentos.

Segundo o Anuário da Segurança Pública de 2020^[19], em números absolutos, segundo os dados disponibilizados pelas gestões estaduais, registraram-se 172 policiais civis e militares vítimas de crimes violentos letais intencionais em 2019, sendo que desse total, 62 (6 policiais civis e 56 policiais militares) foram mortos em serviço, e 110 (9 policiais civis e 101 policiais militares) foram vitimados fora de serviço, em confronto ou por lesão não natural – as mortes fora de serviço representaram, portanto, 64% do total de policiais mortos (essa proporção havia alcançado 75% em 2018).

Tais dados são categóricos em demonstrar que grande parte da letalidade dos agentes policiais decorre de situação fora do serviço e sugerem como fatores o envolvimento irregular dos agentes policiais em atividades de segurança privada e situações de confrontos pessoais, como aponta também o anuário 2020:

Estudos associam essa tendência ao fato de que o PM, pela natureza de seu trabalho, está alerta e vulnerável à violência praticamente durante todo o tempo. Não se deixa de ser policial na folga. E é justamente nesses momentos em que muitos profissionais de segurança pública, sobretudo PMs, se valem dos “bicos”, trabalhos em que atuam armados, geralmente para empresas da segurança privada. **Ocasões em que o policial não raro atua sozinho ou em equipes reduzidas, sem apoio de recursos operacionais e de comunicação da instituição policial, o que pode deixá-lo mais vulnerável. A própria missão constitucional e formação militar dos PMs contribuem para uma maior exposição a situações de risco, visto que são profissionais muitas vezes submetidos a treinamentos focados no enfrentamento ao inimigo, e que incorporam em suas rotinas estados de alerta permanentes, em que o “inimigo” pode ser qualquer um.**

b. 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. Em verdade, é inquestionável que a função policial é altamente estressante e de intenso risco pessoal, devendo não ser exigido apenas formação técnica, mas também formação psicológica, para que se consolide que a função policial é de proteção do cidadão e da cidadania, e que todas as pessoas, a princípio, devem ser protegidas e não combatidas, sempre com o objetivo final de estrita e rigorosa observância das garantias constitucionais.

Não há o que justifique, portanto, o disparo de arma de fogo em defesa do patrimônio ou de outro bem jurídico que não aqueles atingidos com o disparo, ou seja, a vida ou a integridade corporal. O mesmo vale para casos em que há descumprimento da ordem legal de parada de um policial, sendo inconcebível o imediato disparo de arma de fogo para contenção do indivíduo. Exemplos como estes, em que a maioria das vítimas são pessoas negras, reforçam a urgência de capacitação sobre questões raciais.

c. 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. 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 estritamente 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 e excepcional 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.

d. 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 no 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 regular 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, notadamente de apuração, o que demandaria alteração normativa, mas da 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. Desta sorte, deve o órgão ministerial 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, a permitir o exercício de tal poder-dever de maneira mais democrática e transparente.

Nesse sentido, é importante que algumas regras de procedimento básico das polícias estejam acessíveis à população, como meio de se garantir que a autoridade policial esteja sob fiscalização da sociedade civil. Cabe às polícias militar e civil elaborar extratos de seus documentos normativos e Procedimentos Operacionais Padrão, com dados fundamentais sobre o que se espera das atividades policiais para divulgação pública, ainda que preservando informações sigilosas.

e. Inclusão 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.

f. 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 proporcionar um meio eficiente 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 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.

Recentemente, o uso de gravação de vídeo feita por um policial constituiu meio eficiente para comprovar os arroubos autoritários de um desembargador em São Paulo em face da conduta correta de abordagem de um policial para aplicação de multa pelo descumprimento do uso obrigatório de máscara em razão da pandemia do novo coronavírus[20].

O uso da câmera no fardamento permite que as imagens necessariamente apresentem a visão frontal do agente policial, o que não pode não ocorrer caso a câmera seja instalada em capacete, boné ou boina. Trata-se de consagração do princípio administrativo da publicidade, devendo os vídeos gravados serem criptografados para que não haja possibilidade de edição, com corte de cenas de possíveis excessos e desvios praticados.

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. A obrigatoriedade também se faz pertinente para a polícia civil, devendo prevalecer a instalação de câmeras no fardamento e na viatura para casos de operações especiais, como ocorrem com grupos especiais, tais como GOE, entre outros.

Obviamente, situações excepcionais, devidamente justificadas, que impeçam o uso do equipamento devem ser previstas, mas sempre na perspectiva de gerar o dever do agente público policial de justificar e na medida possível comprovar as dificuldades para o uso regular do equipamento, com controle adequado da motivação pelas instâncias institucionais internas e externas.

6. ABORDAGEM DA NORMATIVA INTERNACIONAL SOBRE VIOLÊNCIA CONTRA A POPULAÇÃO NEGRA

O combate à violência contra a população negra, ao perpassar pelo direito internacional, evidencia um forte movimento em favor de diretrizes mais seguras de uso da força policial e de redução de resultados discriminatórios, em especial no que toca: i) aos artigos 1º e 16 da Convenção das Nações Unidas Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991; ii) ao artigo 6º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992); iii) aos artigos 1º, 4º, 5º, 7º, 8º, 11, 19 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992); e iv) aos artigos 1º, 6º e 8º da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (Decreto nº 98.386, de 9 de dezembro de 1989).

A vedação expressa à prática de atos atentatórios aos direitos humanos contra cidadãos por funcionários públicos, obrigando o Estado brasileiro a proibi-los e, quando necessário, coibi-los ao máximo, permite uma análise, a partir dos pactos e convenções supramencionados, de decisões da Corte

Internacional sobre a temática, sinalizando desde já que descumprimentos por parte dos Estados signatários podem levar à condenação internacional.

Exemplo que cabe destaque é o julgamento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o Caso Acosta Martínez e outros vs. Argentina, sentenciado em 31 de agosto de 2020, que declarou a responsabilidade internacional da Argentina por violações a diversos direitos em razão da privação de liberdade ilegal, arbitrária e discriminatória, com base em estereótipos raciais. Em breve resumo, trata-se da morte resultante de violência policial contra o Sr. José Delfín Acosta Martínez após denúncia anônima de que no lugar em que estava havia uma pessoa armada provocando distúrbios. Apesar de restar comprovado que não portava arma e de que não havia ordem de captura em seu desfavor, a vítima foi levada à delegacia, onde sofreu diversas lesões que levaram ao seu óbito.

A detenção e morte da vítima foram entendidas pela Corte como ocorridas em um contexto geral de discriminação racial, violência policial e utilização de perfis raciais na Argentina, tendo em vista que, apesar das investigações apontarem inúmeras controvérsias sobre as alegações das autoridades policiais quanto à autolesão e ao consumo de drogas por parte da vítima, o juiz que recebeu o caso entendeu pela inexistência de delito, arquivando-o. Mesmo com os diversos pedidos de reabertura, a realização de novas perícias e as novas declarações, o caso seguiu arquivado, desconsiderando a questão racial pautada.

Não obstante o Estado tenha reconhecido sua responsabilidade sobre o caso, a Corte Interamericana, com a finalidade de consolidar jurisprudência sobre a temática, centrou-se na análise do marco normativo aplicável e da ilegalidade da detenção, bem como na análise da arbitrariedade da detenção e da sua relação com o princípio da igualdade e da não discriminação. Destaque-se:

Lo anterior demuestra que los agentes de policía actuaron movidos más por un perfil racial, que por una verdadera sospecha de comisión de un ilícito. El carácter amplio de la normativa de los edictos policiales les permitió, a posteriori, justificar su intervención y darle una apariencia de legalidad. Sin embargo, estas motivaciones demuestran el carácter arbitrario de la detención del señor Acosta Martínez.^[21] (Grifo nosso)

Considerando que a proposta de protocolo de abordagem do GTPE-DPU perpassa justamente pelo enfrentamento da atual amplitude normativa que concede à polícia a faculdade de privar a liberdade com base em características do sujeito abordado ao invés das suas condutas, a referida decisão reforça a necessidade de proibição da abordagem cujo critério de suspeição seja o perfil racial, visto que se trata de decisão arbitrária, baseada em preconceitos e estereótipos sobre grupos historicamente discriminados.

Também em aproximação com os temas enfrentados por este Relatório, e identificando a própria sentença como uma forma de reparação, a Corte ordenou outras medidas de compensação integral, sendo elas: i) **obrigação de investigar o caso em comento, sancionando todos os responsáveis pelos sucessivos danos provocados à vítima e aos seus parentes, levando em consideração o contexto de violência policial por racismo e discriminação;** ii) **publicação de resumo oficial da sentença em jornal de ampla circulação nacional e publicação da sentença no site oficial do governo federal;** iii) **garantias de não repetição do incidente, exigindo a inclusão no curso de formação regular da polícia capacitações sobre o caráter discriminatório que permeiam os estereótipos raça, cor, nacionalidade e origem étnica, assim como o uso de perfis raciais em detenções, e a implementação de mecanismo que registre denúncias de pessoas que aleguem terem sido detidas de forma arbitrária com base em perfis raciais, consolidando um sistema de registro e estatísticas sobre a população negra no país;** e iv) **indenizações compensatórias, com o pagamento em quantias monetárias relativo a danos de origem material e moral, assim como custas e gastos processuais.**

O reconhecimento internacional do urgente combate à discriminação racial no que toca à atividade policial por meio da referida decisão perpassou por outras investigações e análises que demonstram avanço no entendimento sobre o tema. Em se tratando de violência policial no Brasil, o Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil elucida a prática de execuções extrajudiciais, tortura e violações à dignidade humana especialmente voltada à população pobre e negra, apontando para graves deficiências e irregularidades nos procedimentos de apuração dos atos, em notória violação às garantias judiciais.

O incidente relata a omissão estatal em não adotar medidas para investigar e punir as

execuções extrajudiciais de vinte e seis pessoas, dentre elas seis crianças, e os abusos sexuais praticados contra duas crianças e uma mulher, por agentes de segurança pública em pleno exercício da função, no âmbito de incursões policiais levadas a efeito pela Polícia Civil e Militar do Estado do Rio de Janeiro nos dias 18/10/1994 e 08/05/1995.

A fim de reforçar que os níveis de violência policial contra a população negra adotados no Brasil são alarmantes, a Defensoria Pública da União requereu sua inclusão no caso de Nova Brasília na condição de *amicus curiae* perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Assim como destacado pela DPU em seu pedido, trata-se não apenas de uma análise do caso concreto, mas de reflexão e engajamento de todas as instituições de direitos humanos para o enfrentamento da violência estatal contra a sua população marginalizada.

Sobre o tema, tem-se como marco jurídico inicial o art. 4(1) da Convenção Americana de Direitos Humanos, quanto à violação ao direito à vida:

CADH, 4(1) - Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente.

É sabido que a jurisprudência da Corte tem ampliado o seu alcance material, de forma a contemplar tanto o direito de não ser arbitrariamente privado da vida (o que redundaria na vedação à prática de execuções extrajudiciais pelo Estado), como também o de “ter garantidas as condições de existência digna, o que demanda a criação de condições para que não se produzam violações à este direito básico e o dever de impedir que agentes estatais atentem contra a vida”.[\[22\]](#)

O direito à vida não se limita, portanto, de acordo com a Corte, meramente à vedação de arbitrária supressão instantânea da existência biológica. O caso brasileiro em comento sinalizou múltiplas e graves falhas do Estado, que antecederam a prática das violações e permitiram que elas ocorressem e propiciaram um ambiente para que os agentes responsáveis prosseguissem impunes. Não por acaso, a Corte já estabeleceu que “[e]n todo caso de uso de fuerza que haya producido la muerte o lesiones a una o más personas corresponde al Estado la obligación de proveer una explicación satisfactoria y convincente de lo sucedido y desvirtuar las alegaciones sobre su responsabilidad, mediante elementos probatorios adecuados.”[\[23\]](#)

O caso, julgado em fevereiro de 2017, dentre suas medidas de reparação exigidas pela condenação, impôs ao Estado brasileiro: i) **publicação anual de relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia em todos os estados do país, com informação atualizada sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que redunde na morte de um civil ou de um policial;** e ii) **estabelecimento de mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados.**[\[24\]](#)

Em singela análise, nota-se a proximidade entre as determinações impostas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e as propostas levantadas pelo GTPE-DPU de combate à violência contra a população negra, em especial no que toca ao controle interno e externo da atividade policial, bem como da notória necessidade de produção de dados e estatísticas sobre o tema.

A crescente pressão internacional para que os Estados estabeleçam diretrizes mais seguras de uso da força policial e reduzam resultados discriminatórios deve ser considerada seriamente. A Nota Pública da ONU sobre o assassinato de João Alberto Silveira de Freitas, lembrando que a proibição da discriminação racial está consagrada em todos os principais instrumentos internacionais de direitos humanos, bem como na legislação brasileira, é um alerta para que medidas sejam tomadas a nível municipal, estadual e nacional:

A ONU Brasil insta as autoridades brasileiras a garantirem a plena e célere investigação do caso e clama por punição adequada dos responsáveis, por reparação integral a familiares da vítima e pela adoção de medidas que previnam que situações semelhantes se repitam.[\[25\]](#)

Diante das condenações da Corte Interamericana de Direitos Humanos e dos instrumentos internacionais ora mencionados, é fundamental que o governo do Rio Grande do Sul se

comprometa com avanços na pauta, a fim de que as atuais circunstâncias não resultem em uma condenação internacional do Estado Brasileiro a partir da verificação de uma reiterada ineficiência ou omissão da gestão estadual.

7. 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 identificação policial e de uso proporcional e progressivo da força precisam ser urgentemente consideradas, para serem enfim normatizadas e efetivamente incorporadas pelas instituições competentes, a partir das diretrizes ora apresentadas.

[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.ghtml>.

[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-contra-populacao-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.

[19] <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf> pgs. 76 a 81.

[20] <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2020/07/19/desembargador-humilha-guarda-apos-multa-por-nao-usar-mascara-em-sp-analfabeto.ghtml>

[21] *Caso Acosta Martínez y otros vs. Argentina. Fondos, Reparaciones y Costas*. Sentença de 31 de agosto de 2020. Parágrafo 93.

[22] *Caso Villagrán Morales y Otros vs. Guatemala (Caso Niños de la Calle)*. Sentença de 19 de novembro de 1999. Parágrafo 144.

[23] *Caso Montero Aranguren. y otros (Centro de Detención de Catia) vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentença de 5 de julho de 2006. Série C No. 150, parágrafo 80.

[24] *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 16 de fevereiro de 2017.

[25] Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/101792-nota-publica-da-onu-brasil-sobre-morte-de-joao-alberto-silveira-freitas>.



Documento assinado eletronicamente por **Rita Cristina De Oliveira, Coordenador(a)**, em 03/12/2020, às 14:29, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **4115193** e o código CRC **B556B0F9**.