

A LETALIDADE DA AÇÃO POLICIAL: PARÂMETROS PARA ANÁLISE*

Adriana Loche*

RESUMO

O presente artigo apresenta dados sobre o uso da força letal pelas polícias da cidade de Nova Iorque e do Estado de São Paulo, relacionando-os com três parâmetros convencionados pela literatura internacional para analisar o grau de letalidade da ação policial. Os dados apresentados, quando relacionados a estes parâmetros, permitem uma importante reflexão sobre o problema da letalidade policial nas sociedades democráticas.

Palavras chave: polícia, letalidade policial, violência policial

* Este artigo foi originalmente elaborado para compor o dossiê “Mapas do extermínio: execuções extrajudiciais e mortes pela omissão do Estado”. A presente versão foi revisada e atualizada. A autora agradece ao Prof. Dr. Luís Antônio Franciso Souza, da Unesp-Marília, pela leitura e pelas sugestões que permitiram aperfeiçoar o artigo.

** Cientista social, doutoranda em Sociologia pela Universidade de São Paulo.

THE LETHALITY OF POLICE ACTION: PARAMETERS FOR ANALYSIS

ABSTRACT

This article presents data on the use of lethal force by the police of the New York City and the State of São Paulo, linking them with three parameters agreed by the international literature to analyze the degree of lethality of the police action. Data presented as related to these parameters provides an important reflection on the problem of police lethality in democratic societies.

Keywords: police, police lethality, police violence

O USO DA FORÇA PELA POLÍCIA

As reflexões a respeito do uso da força nas práticas policiais remetem à clássica discussão sobre o papel das instituições policiais nas sociedades democráticas. No Estado Moderno o uso legítimo da violência passou a ser monopólio do Estado, como um de seus instrumentos específicos de dominação dentro de um determinado território (Weber, 1968). Para o exercício desta dominação, o Estado conta com a instituição policial como sendo um dos órgãos encarregados da prevenção, repressão e contenção da criminalidade e da violência¹. Desta forma, salvo em períodos de exceção, a instituição policial tem como atribuição o uso legítimo da violência, dentro de parâmetros delimitados pela legislação, sujeito a imperativos legais que se fundam no respeito aos direitos das pessoas.

A polícia é um mecanismo de distribuição de força justificada por uma situação, no qual a possibilidade do uso da violência é não apenas um elemento intrínseco do trabalho policial, como também aquele que o diferencia de outras atividades profissionais. O uso da força pela polícia é determinado, em parte, pela natureza do poder de polícia e, em parte, pelas decisões tomadas pelos agentes policiais quando executam esse poder. O poder de polícia, por sua vez, é definido pela utilização da coerção para prender criminosos e pela possibilidade do uso da violência nessas situações.

A questão do *uso da força*² pela polícia é um tema fundamental para a democracia, pois trata dos limites do uso do poder de polícia. Para tentar definir os contornos destes limites, convencionou-se que o monopólio legítimo do uso da força deve seguir três regras básicas: 1)

¹ A ideia contida nesse conceito não é a de que a polícia – como órgão que exerce esse direito – possa ser violenta, mas sim de que não se pode admitir a violência advinda de qualquer outro grupo. “É, com efeito, próprio de nossa época o não reconhecer, em relação a qualquer outro grupo ou aos indivíduos, o direito de fazer o uso da violência” (Weber, 1968). O que o autor pretende demonstrar é que o Estado moderno, fundado na noção de território, reivindica o *monopólio do uso legítimo da violência física*, ou seja, ele é a única fonte de “direito” à violência.

² Para diferenciar a violência *legítima* – monopólio legítimo do uso da violência – daquela *ilegítima* – que será definida como violência policial – o termo utilizado será “o uso da força física”, que é o mais difundido na literatura específica.

o respeito aos direitos das pessoas; 2) a observação de procedimentos legais; e 3) o estrito cumprimento do dever. Dessa forma, o uso da força pela polícia assenta-se sobre bases legais que o legitimam. Ele não pode ser utilizado de forma arbitrária ou desnecessária à ameaça representada. As bases legítimas do uso da força são definidas, entre outras, pelas seguintes situações: 1) a recusa em se render; 2) a agressão contra um policial; 3) a necessidade de impedir que terceiros sejam feridos; 4) durante o cometimento de um crime. É importante ressaltar que, mesmo nessas situações, cabe à polícia evitar ferir o infrator, dominando-o (Westley, 1950).

Segundo Bittner (1970), os debates sobre o uso da força se pautam por algumas restrições formais que pouco contribuem para avançar o debate. *“O discurso habitual sobre o uso legal da força pela polícia não tem praticamente nenhum sentido (...). A palavra ‘legal’ significa que os policiais não têm direito de cometer crimes, precisão esta evidente e inútil. Além disso, as condições nas quais eles poderiam e seriam levados a usar a força não são sequer definidas”*. Para o autor, o debate sobre a violência policial permanece em um impasse e toda a tentativa de acabar com ela torna-se impotente, isto porque é praticamente impossível fazer um “julgamento a respeito de ela [a violência] ter sido necessária, desejável e apropriada”.

Skolnick (1994) aponta o caráter conflitivo da atividade policial em uma sociedade democrática. Segundo este autor, ao mesmo tempo em que as polícias são parte do aparato estatal de controle social, elas devem submeter-se aos imperativos legais.

Dado que o uso da força pela polícia pode se referir a situações de legalidade, ou de coerção não negociável³, como definir se ela está sendo empregada de maneira proporcional à violência representada? É possível medir o quanto de força seria necessário para cada situação? Se a polícia não pode ser rotulada de violenta por empregar medidas mais duras (pois estas, isoladamente, não podem ser consideradas evidências diretas de culpa), como, então, definir a violência policial?

³ *Coerção não negociável*, segundo Bittner (1970), refere-se àquelas ações policiais em que o uso da força se deu dentro dos limites legais e os policiais não podem ser responsabilizados pela ação.

A violência policial: letalidade policial

Há uma permanente tensão entre a manutenção da ordem e o exercício legítimo do uso da força. A variação da intensidade da força pode estar associada à necessidade de um controle social mais efetivo – em especial, quando há um recrudescimento da violência urbana – que conduziria ao uso mais frequente da força. Por esta razão, o tema dos limites do uso da força pela polícia é uma questão central para compreender o papel das agências policiais em uma sociedade democrática.

O uso da força pela polícia se caracteriza tanto pelas situações de legalidade quanto por situações em que a margem entre o legal e o ilegal é bastante tênue. O exercício *ilegal e ilegítimo*⁴ do uso da força pela polícia, vulgarmente conhecido como violência policial, é um conceito de difícil definição, que abrange muitas nuances do trabalho policial e não há um consenso sobre como defini-lo de forma inequívoca, pois não existe *uma* violência policial, mas diversas formas que devem ser compreendidas em seus contextos e situações particulares.

Reiss (1968), em artigo em que trata do tema da violência policial, afirma que o que importa na definição da violência policial não é o ato em si, mas o significado desse ato aos olhos dos cidadãos. Para este autor, a violência policial pode ser definida, entre outras formas, como o sentimento de ser tratado de forma pouco digna pela polícia. Como bem ilustraram Skolnick & Fyfe (1993), *“podemos não estar capazes de definir a violência policial, mas a reconhecemos quando a vemos”*.

Em geral, a violência policial refere-se a casos de danos físicos e psicológicos graves a civis, nos quais há uma evidente exacerbação do uso força. Na literatura especializada, o essencial do debate sobre violência policial está relacionado ao uso da força física, em especial ao uso da força letal. Isto porque os dados referentes ao uso excessivo da força em circunstâncias outras são praticamente inexistentes ou, quando existem, difíceis de serem analisados por diversas razões, entre as quais se destacam: problemas de definição; relutância das agências

⁴ De acordo com Mesquita Neto (1999), a violência policial pode ser interpretada a partir da tradição jurídica – na qual se distingue força e violência com base na legalidade – ou do ponto de vista sociológico – no qual a distinção se dá a partir da legitimidade.

de polícia para fornecer dados confiáveis; preocupações com aplicação incorreta dos dados notificados; ausência de detalhes necessários para analisar os casos individuais.

Letalidade policial: parâmetros para sua aferição

O uso da força letal – ou letalidade policial – refere-se àquelas situações em que a ação policial teve consequências fatais para o cidadão. Ainda que ocorra em situações de legalidade, existem regras específicas sobre seu uso que devem ser respeitadas. Desta forma, o uso da força letal seria justificável quando respeitados os parâmetros de *razoabilidade* e de *necessidade*: sempre quando há a necessidade de *proteger a vida*. Ainda nestes casos, o dever da polícia é o de minimizar o risco de morte, não apenas de terceiros, mas também daquele que comete o delito. Isto porque cabe à polícia eliminar a resistência e não a pessoa que resiste, pois esta, mesmo que tenha cometido um ato punível, tem direito à vida e ao devido processo legal⁵. Por trás destas regras, estaria o reconhecimento de que o uso da força implica uma série de riscos, em especial quando se trata do emprego de armas de fogo, mas também que a polícia não tem carta “branca para agir”, o que significa restrições ao uso da força letal.

As distintas pesquisas sobre polícia têm mostrado que a violência letal ocorre em diversos países, inclusive aqueles que se pautam por princípios democráticos (Skolnick & Fyfe, 1993; Chevigny, 1991). A letalidade policial, nessas sociedades, não raras vezes, tem servido como um instrumento de controle social, contanto que possa ser caracterizada como uma justificável resposta ao crime violento (Chevigny, 1991, Mayer, 1983), e seus governos tendem a justificar os tiroteios e as mortes provocadas pela polícia como uma necessidade, como o estrito cumprimento de seu dever legal de combater o crime e de aplicar a lei.

Como a linha que separa a necessidade do abuso é bastante tênue, foram convencionados três parâmetros para aferir se uma polícia usa

⁵ Uprimny, I.M. (s.d.). Límites de la fuerza pública en la persecución del delito. Bogotá, Defensoría del Pueblo, (serie Texto de Divulgación, 12).

da força de forma arbitrária ou não, em especial se uma polícia tem um elevado índice de letalidade, que seria incompatível com sua função legal. São eles:

- a relação entre civis mortos e civis feridos em uma ação policial;
- a relação entre civis e policiais mortos;
- o percentual das mortes provocadas pela polícia em relação ao total de homicídios dolosos.

Os parâmetros acima surgem de estudos nos Estados Unidos, conduzidos por especialistas que tinham por objetivo a redução do número de tiroteios, justificados ou não, nas ações policiais⁶. É importante esclarecer que estes parâmetros, se considerados isoladamente, não são suficientes para definir o grau de letalidade de uma polícia. Mas, se analisados em conjunto, podem oferecer inúmeras pistas para verificar se as mortes provocadas pela polícia, nos confrontos policiais, se justificam ou não.

Apesar desses parâmetros terem sido desenvolvidos há mais de duas décadas, serem bastante elucidativos sobre o grau de letalidade policial, oferecendo uma importante contribuição para a compreensão do fenômeno da violência policial, eles são totalmente desconhecidos do grande público e permanecem, ainda, pouco utilizados, seja por pesquisadores ou por gestores públicos brasileiros.

Para entender a importância prática destes parâmetros, serão aqui apresentados dados sobre as mortes provocadas pela polícia na cidade de Nova Iorque (Estados Unidos)⁷ e no estado de São Paulo⁸ (Brasil), distribuídos em um período de dez anos. É importante ressaltar que não é objetivo deste artigo comparar os dados entre si, a fim de aferir qual polícia é mais violenta ou qual sociedade é mais violenta. O objetivo é o de analisar os dados disponíveis para cada uma destas sociedades em sua relação com

⁶ Chevigny (1991); Mayer (1983), Sherman & Langworthy (1979).

⁷ Nos Estados Unidos as polícias responsáveis pelo policiamento ostensivo, preservação da ordem e por funções de polícia judiciária são subordinadas ao município, no Brasil são subordinadas aos governos estaduais. Por esta razão é que serão analisadas as polícias da cidade de Nova Iorque e as polícias do estado de São Paulo.

⁸ Os dados do estado de São Paulo referem-se às polícias militar e civil. No entanto, cumpre dizer que a quase totalidade de mortes é provocada pela polícia militar, não só pelo caráter de sua atividade, mas também pelo tipo de formação recebida e pela cultura militarista que graça naquela instituição.

os três parâmetros já mencionados, a partir de uma série histórica de dez anos. Desta forma, os anos distintos e as diferenças sócio-econômicas entre as duas sociedades são dados irrelevantes para o este artigo.

Dados sobre a letalidade policial em Nova Iorque e São Paulo

Os dados que serão apresentados a seguir têm por objetivo a reflexão sobre o uso da força letal pelas polícias da cidade do Nova Iorque e do estado de São Paulo. Como dito anteriormente, não se trata de uma comparação entre as duas sociedades ora apresentadas, mas sim de como o uso da força letal pode ser verificado a partir dos seguintes parâmetros: proporção entre civis mortos e feridos; proporção entre civis e policiais mortos; e a proporção do uso da força letal em relação ao total de homicídios.

Para realizar esta análise, foram utilizados dados oficiais, ou seja, aqueles reportados pelas agências policiais. É de amplo saber no meio acadêmico que as estatísticas oficiais apresentam limites de confiabilidade e de validade, pois estão principalmente baseadas na forma como estas ocorrências são notificadas e registradas. No entanto, mesmo com possíveis problemas de subnotificação, os dados disponíveis permitem analisar a situação da letalidade policial, oferecendo elementos suficientes para verificar se há, ou não, uma atuação policial à margem da legalidade e da legitimidade.

Para a cidade de Nova Iorque, são analisados os dados compilados no **“Uniform Crime Reports”**, que é um relatório nacional de estatísticas criminais, enviadas pelas mais distintas agências de polícia americanas, e aqueles disponíveis no **NY Law Enforcement Agency**, para os dados de tiroteios entre policiais e civis. No caso de São Paulo, serão analisadas as estatísticas publicadas pela Secretaria de Segurança Pública, que agrupa os casos de mortes provocadas pela polícia nas chamadas “resistência seguida de morte”⁹.

⁹ *Resistência seguida de morte* se refere a mortes cometidas por policiais em confrontos, em que supostos suspeitos de crimes resistem à prisão. A categoria não encontra previsão legal, apesar de sua utilização sistemática nos inquéritos policiais. Desta forma, na categoria *resistência seguida de morte* existe uma “autorização” implícita do uso da força letal pela polícia.

Estes dados são dispostos como ocorrências envolvendo policiais (civis e militares), em serviço e fora de serviço. Mesmo que estes números não englobem todas as mortes provocadas pela polícia¹⁰, eles nos oferecem condições para analisarmos o uso da força letal pela polícia de São Paulo.

Indicadores da letalidade policial

Os três indicadores que serão analisados a seguir não podem ser tomados isoladamente, mas devem ser compreendidos em seu conjunto. No entanto, para uma melhor compreensão do problema da letalidade policial, os dados referentes a cada um dos indicadores serão apresentados separadamente.

1) *Civis mortos e feridos na ação policial*

A primeira consideração a ser feita é em relação ao número de civis mortos e feridos em cada ação policial. Conforme observou o pesquisador Paul Chevigny, especialista em estudos sobre as polícias das Américas, incluindo a polícia de São Paulo, o mais confiável indicador para definir o abuso do uso da força letal não é a morte provocada, mas o número de tiroteios envolvendo a polícia, pois cada tiroteio, em si, pode provocar uma morte em potencial¹¹. Em situações de confronto, o que se espera é que o número de feridos seja sempre superior ao número de mortos. Se a polícia mata mais do que fere, isto nos sugere que a polícia atira deliberadamente, sem levar em consideração a necessidade da ação.

¹⁰ Serão aqui analisados apenas os casos registrados como *resistência seguida de morte*. Outros casos em que posteriormente se comprovou o envolvimento de policiais - como chacinas e outros homicídios - não serão aqui analisados por falta de informações específicas sobre eles, estes casos estão incluídos na categoria "homicídio doloso".

¹¹ Chevigny, Paul, "Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina", Série Dossiê NEV, n.2, 1991, p.:10. Núcleo de Estudos da Violência, USP, São Paulo.

Tabela 1: Mortes provocadas pela polícia da cidade de Nova York

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
civis mortos	23	30	26	30	20	19	11	14	11	12	196
civis feridos	54	61	55	44	39	43	31	21	17	25	390
proporção*	0,4	0,5	0,4	0,7	0,5	0,4	0,3	0,7	0,6	0,5	0,5

Fonte: NY Law Enforcement Agency e Uniform Crime Report, Federal Bureau of Investigation.

(*) Refere-se ao número de civis mortos para cada civil ferido.

Ao observar a ação da polícia de Nova Iorque (tabela 1), uma das cidades mais populosas e violentas dos Estados Unidos, é possível observar que o número de civis mortos pela polícia, nas ações policiais, durante um período de 10 anos, não foi superior ao número de civis feridos pela polícia. Isto pode significar que existe uma orientação para se evitar a morte nas ações policiais que culminaram em tiroteio.

Tabela 2: Mortes provocadas pelas polícias do estado de São Paulo

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
civis mortos	595	459	610	915	663	329	576	438	431	549	5565
civis feridos	386	439	420	705	525	450	420	417	368	393	4523
proporção*	1,54	1,05	1,45	1,30	1,26	0,73	1,36	1,05	1,17	1,39	1,24

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo

(*) Refere-se ao número de civis mortos para cada civil ferido.

No estado de São Paulo, à exceção do ano de 2005, pode-se perceber que número de civis mortos, no período de 10 anos, foi sempre superior ao número de civis feridos (tabela 2). O maior número de civis mortos em relação ao número de civis feridos é um fato preocupante. Os dados sugerem que há um incentivo – ou uma permissão - de uma postura mais agressiva da polícia no patrulhamento ostensivo, o que inevitavelmente aumenta o risco de abusos por parte dos policiais contra os cidadãos. Além disso, a permanência desses indicadores revela que não há a adoção do controle da violência policial, nem mesmo para compensar o aumento do risco de abusos por parte dos policiais decorrente da postura mais agressiva da polícia no controle da criminalidade.

2) *Civis e policiais mortos*¹² na ação policial

Se a polícia está constantemente em ações que colocam a vida dos policiais em risco, a proporção entre civis e policiais mortos em uma ação é um dado muito importante. Muito embora haja uma dificuldade normativa em estabelecer o grau aceitável do uso da força letal pela polícia, há uma tentativa de estabelecer uma *ratio*, que varia muito. O FBI utiliza uma média de 12 não-policiais mortos para cada policial morto, enquanto outros estudos trabalham com uma média de 04 não-policiais mortos para cada policial (Cano, 1997; Oliveira, 2008). Muitos estudos desenvolvidos nos Estados Unidos¹³ apontam que quando a proporção de civis mortos em relação a policiais mortos é maior do que 10, a polícia usa a força letal de maneira desproporcional à ameaça, servindo a “propósitos outros do que a proteção da vida em emergências”.¹⁴

Tabela 3: Mortes de civis e policiais na cidade de Nova Iorque

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
civis mortos	23	30	26	30	20	19	11	14	11	12	196
policiais mortos	3	3	2	6	3	3	0	0	0	2	22
proporção*	7,7	10	13	5	6,6	6,3	11	14	11	6	8,9

Fonte: NY Law Enforcement Agency e Uniform Crime Report, Federal Bureau of Investigation.

(*) Refere-se ao número de civis mortos para cada policial morto.

Ao se observar as mortes de civis e policiais em tiroteios na cidade de Nova Iorque (tabela 3), é possível aferir que esta proporção foi superior a 10 civis mortos por policiais mortos em quatro anos, e que a média do período analisado foi de 8,9 civis mortos para cada policial. Estes dados sugerem uma preocupação em agir segundo a ameaça representada, tentando ao máximo a preservação de vidas.

¹² Cabe ressaltar que, no Brasil, agentes policiais morrem muito mais *fora de serviço* – no chamado bico – do que em ações *em serviço*, ao passo que matam mais em serviço do que fora. No entanto, como o bico é ilegal, essas mortes não são tratadas isoladamente. Apesar de sua importância, esse tema não será desenvolvido aqui, pois representa, ele mesmo, outro fenômeno.

¹³ Blumberg, M. 1994. “Police use of deadly force: exploring some key issues”. In: Thomas Barker & David Carter. eds. *Police Deviance*. Cincinnati, Anderson Publishing Co.

¹⁴ Chevigny, Paul, “Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina”, *Série Dossiê NEV*, n.2, 1991, p: 10. Núcleo de Estudos da Violência, USP, São Paulo.

Tabela 4: Mortes de civis e policiais no estado de São Paulo

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
civis mortos	595	459	610	915	663	329	576	438	431	549	5565
policiais mortos	49	49	59	33	27	28	38	36	22	22	363
proporção*	12,1	9,4	10,3	27,7	24,6	11,7	15,2	12,2	19,6	24,9	16,3

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo

(*) Refere-se ao número de civis mortos para cada policial morto.

Quando se analisa o que ocorreu nos últimos dez anos no estado de São Paulo (tabela 4), verifica-se uma situação bastante distinta daquela que pode ser observada em relação à polícia de Nova Iorque. No estado de São Paulo, em apenas um ano, em uma década, esta proporção foi inferior a 10 civis mortos para cada policial morto. Observe-se que a média na década foi de 16,3 civis mortos para cada policial morto, mais de 63% superior ao que se considera internacionalmente “justificável”.

Como bem ressaltou Tereza Caldeira (2000, p:160), “*as mortes de civis em confronto dificilmente podem ser consideradas acidentais ou como um resultado do uso da violência pelos criminosos. Se fosse o caso, o número de policiais mortos também deveria aumentar, o que não é o caso. Em São Paulo, a razão entre mortes de civis e policiais é desproporcionalmente alta*”¹⁵. Como declarou o ex-Secretário Nacional de Segurança Pública, Cel. José Vicente da Silva Filho: “quando passa da taxa de dez civis mortos e, principalmente acima de 20 para um, não há dúvidas de que há excesso de força e execuções”¹⁶. Este dado em si revela que há uma violência desproporcional à ameaça apresentada e que o uso da força letal é uma prática deliberada e reflete uma política de controle da criminalidade pela violência, que coloca não apenas a vida de civis em risco, mas também a vida dos próprios agentes policiais.

3) Mortes provocadas pela ação policial e os homicídios dolosos

E, por fim, o terceiro indicador refere-se à relação entre as mortes provocadas pela polícia e o número de homicídios dolosos registrados em

¹⁵ Caldeira, T. 2000. Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo, Editora 34/Edusp.

¹⁶ Jornal Folha de S. Paulo, 16 de julho de 2007.

determinada sociedade. Este indicador vem sendo amplamente utilizado para medir o uso da força letal pelas polícias e, inclusive, para definir se estas ações se tratam de ações justificadas ou de execuções extra-judiciais¹⁷. Apesar de ser um importante indicador, ele não pode ser, assim como os demais, tomado isoladamente, posto que não há uma definição do que seria ou não aceitável como um número mínimo de homicídios em determinada sociedade. Estudos feitos nos Estados Unidos observaram que as mortes provocadas por policiais representaram 3,6% do total dos homicídios dolosos registrados no país, durante um período de 5 anos¹⁸. Isso não significa que este número seja utilizado como um parâmetro internacional, mas apenas que quando as mortes provocadas pela polícia representam um elevado percentual em relação à taxa de homicídios, os números podem sugerir que as polícias não estão agindo aos incidentes mais violentos, mas sim utilizando a força de maneira desproporcional à ameaça representada.

Quando se analisa os dados para a cidade de Nova Iorque (tabela 5), com cerca de 20 milhões de habitantes, percebe-se que o percentual de mortes provocadas pela polícia ao longo de uma década não superou a 3% do total de homicídios registrados naquela cidade. Ou seja, ela foi inferior à média nacional definida por estudiosos do tema.

Tabela 5: Homicídios dolosos e mortes por policiais na cidade de Nova Iorque

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
civis mortos	23	30	26	30	20	19	11	14	11	12	196
homicídio doloso	2420	2016	1510	1353	1093	924	903	952	960	909	13040
proporção*	0,9%	1,5%	1,7%	2,2%	1,8%	2,0%	1,2%	1,5%	1,1%	1,3%	1,5%

Fonte: NY Law Enforcement Agency e Uniform Crime Report, Federal Bureau of Investigation.

(*) Refere-se ao percentual de civis mortos em relação aos homicídios em geral.

Ao analisar os mesmos indicadores para o estado de São Paulo (tabela 6), é possível observar que este percentual é bastante superior àquele

¹⁷ Sobre esse tema, ver relatório de Philip Alston, Relator Especial da ONU para Execuções Sumárias, quando da sua visita ao Brasil em 2007 (Relatório ONU - A/HRC/8/3/Add.4, 14/05/2008).

¹⁸ Sherman, L.W. & Langworthy, R.H. 1979. "Measuring homicide by police officers". *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 70, p:546-60.

verificado na cidade de Nova Iorque, considerada uma cidade de altas taxas de violência. É interessante notar, ainda, que apesar dos homicídios dolosos terem reduzido em cerca de 60% entre os anos de 2000 e 2009, as mortes provocadas pela polícia não apresentaram uma queda na mesma proporção. Enquanto os homicídios dolosos apresentam uma escala descendente, as mortes pela polícia oscilam entre a queda e o aumento, apontando para um aumento.

Tabela 6: Homicídios dolosos e mortes por policiais no estado de São Paulo

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
civis mortos	595	459	610	915	663	329	576	438	431	549	5565
homicídio doloso	12638	12475	11847	10954	8753	7592	6559	5153	4690	4799	85460
proporção*	4,71	3,68	5,15	8,35	7,57	4,33	8,78	8,50	9,19	11,43	6,5%

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo

(*) Refere-se ao percentual de civis mortos em relação aos homicídios em geral.

Se a violência letal da polícia está correlacionada com crimes violentos, especificamente, com as taxas de homicídios dolosos, era de se esperar que, com a queda destes últimos, diminuíssem consideravelmente os primeiros. Mas não é o que está ocorrendo em São Paulo. Em sua visita recente ao Brasil, o relator da ONU para execuções sumárias, Philip Alston constatou que as polícias de São Paulo utilizam a força letal e não a inteligência para controlar o crime. Mais do que isso, esta força letal é utilizada para a proteção do patrimônio e não da vida¹⁹.

Não se está sugerindo que este percentual deveria ser o mesmo que aquele verificado para a cidade de Nova Iorque ou mesmo para os Estados Unidos, mas apenas que o número de mortes provocadas pelas polícias de São Paulo podem revelar as características de uma política de segurança pública que se baseia na repressão arbitrária, e cuja eficácia se mede pelo número de “suspeitos” mortos nos aludidos confrontos.

¹⁹ Em nota explicativa, sobre a queda das taxas de crimes violentos no segundo semestre de 2009, a Secretaria de Segurança Pública afirma: “Desde março a polícia tem focado suas ações em todo o Estado no combate aos crimes contra o patrimônio. A polícia está na rua para impedir o roubo, furto e latrocínio. Os resultados já começam a aparecer.” http://www.ssp.sp.gov.br/estatisticas/downloads/nota_explicativa_2_tri_2009.pdf

Conclusões

Quando se analisa o conjunto de indicadores relativos ao uso desproporcional da força letal pela polícia – a proporção entre civis mortos e civis feridos; a proporção entre civis mortos e policiais mortos; e a proporção das mortes provocadas em ações policiais em relação ao total de homicídios dolosos –, chega-se à conclusão de que, em São Paulo, a violência letal é utilizada como forma de controle social coercitivo, direcionado, na maioria dos casos, contra pessoas não identificadas, rotuladas como “suspeitas” ou por apresentarem uma “atitude suspeita”. Pelos dados analisados pode-se afirmar que, no estado de São Paulo, as polícias, em sua ação rotineira e em nome do estrito cumprimento do dever, mais do que impedir a ocorrência do crime, executam sumariamente pessoas, ignorando o direito ao devido processo legal.

Com a escusa de combater o crime, as polícias matam um elevado número de civis em situações pouco elucidativas e em nome do “estrito cumprimento do dever legal”. As autoridades tendem a definir tais ações como necessárias e decorrentes do trabalho policial. As repostas violentas por parte da polícia são, não raras vezes, caracterizadas como “justificáveis repostas” ao crime violento. Quando a violência nas ações policiais, como no caso dos homicídios decorrentes da chamada “resistência seguida de morte”, é considerada normal ou aceitável, perde-se o controle da legalidade da ação policial. Desta forma, transmite-se uma mensagem equivocada sobre a verdadeira função da polícia e cria-se um espaço para que muitos de seus membros passem a agir à margem da lei, sem qualquer controle, no qual qualquer cidadão pode ser vítima desta ação.

Estas ações, que envolvem policiais em situação de confronto com civis, recebem a denominação de “resistências seguidas de morte”²⁰, no caso de São Paulo, e raras as vezes chegam a ser investigadas – para

²⁰ No estado do Rio de Janeiro, estes confrontos são conhecidos como “autos de resistência”. A origem da ferramenta jurídica “auto de resistência” está na Ordem de Serviço “N”, nº 803, de 2/10/1969, da Superintendência da Polícia Judiciária, do antigo estado da Guanabara. O dispositivo afirma que “em caso de resistência, [os policiais] poderão usar dos meios necessários para defender-se e/ou vencê-la” e dispensa a lavratura do auto de prisão em flagrante ou a instauração de inquérito policial nesses casos. É importante ressaltar que, naquele momento, o Brasil era uma ditadura militar.

aferir se a morte resultante era mesmo necessária para defender a vida das pessoas – e seus autores responsabilizados. Isto porque o registro das ocorrências é realizado pelos próprios policiais, que figuram como vítima no boletim. A vítima da morte, em geral, figura como indiciado. A ação policial quase nunca é submetida a investigação e os policiais envolvidos retornam às suas atividades rotineiras, sem qualquer tipo de responsabilização por seus atos²¹.

No estado de São Paulo, pelos dados apresentandos, pode-se concluir que as polícias têm agido com alto grau de letalidade em suas ações, utilizando a força e a violência de forma desproporcional à ameaça representada e sem respeito aos direitos das pessoas e aos procedimentos legais. Boa parte da tarefa de aplicação da lei está concentrada nas mãos das instituições policiais que ignoram o direito ao devido processo legal quando, para além de deter o indivíduo que comete o crime, “*condenam, sentenciam e aplicam a pena*”. Casos envolvendo policiais nas resistências seguidas de morte raras as vezes são investigados e chegam à justiça. Na sua maioria são arquivados e os policiais continuam a agir, sem qualquer responsabilização.

A polícia está autorizada a usar a força e é treinada para usá-la, mas quando o nível de força excede aquele considerado justificável, as atividades da polícia deveriam estar sob escrutínio público, não importa se ela faz parte do comportamento individual de determinado agente policial ou de uma prática institucional.

A violência policial é um problema que afeta a qualidade de vida dos cidadãos, pois gera desconfiança nas agências responsáveis pela aplicação da lei, conduzindo, dessa forma, a respostas cada vez mais privadas – e violentas – de resolução de conflitos. As instituições policiais sabem que quando a força utilizada pelos seus agentes é superior àquela considerada necessária para conter a desordem ou o crime a autoridade policial tende a ser enfraquecida. O uso desnecessário da força pode até ser percebido como um símbolo de poder, mas pode ser igualmente interpretado como um sintoma da ausência de autoridade.

²¹ Do mesmo modo que é importante esclarecer que os números apresentados de mortes devem ser atribuídos em sua quase totalidade às polícias militares, é fundamental esclarecer que as polícias civis, ao permitirem o registro da ocorrência como resistência seguida de morte (ou seus equivalentes), são, no mínimo, coniventes com este tipo de ação.

Referências Bibliográficas

ALSTON, Philip. 2008. **“Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic and cultural rights, including the right to development”**. Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions (A/HRC/8/3/Add.4). Washington, United Nations.

BITTNER, E. 1970. “De la faculté d’user la force comme fondement du rôle de la police”. In: Brodeur, J.-P. & Monjardet, D. (orgs) **“Connaître la police: grands textes de la recherche anglo-saxonne”**. Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Hors-série, 2003.

BLUMBERG, M. “Police use of deadly force: exploring some key issues”. In: Thomas Barker & David Carter. eds. **Police Deviance**. Cincinnati, Anderson Publishing Co., 1974.

CALDEIRA, T. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo. Editora 34/Edusp, 2000.

CHEVIGNY, P. **“Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina”**, Série Dossiê NEV, n.2, p: 10. Núcleo de Estudos da Violência, USP, São Paulo, 1991.

COSTA, A.T.M. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2004.

FOLHA DE SÃO PAULO. 2007. “Polícia do Rio mata 41 civis para cada policial morto”. Jornal **Folha de São Paulo, Caderno Cotidiano**, 16/07/2007, p. C1.

MAYER, J. “Notes toward a working definition of social control in historical analysis. In: Cohen, S. & Scull, A. Eds. **Social control and the State**. New York, St. Martins, 1983.

MESQUITA NETO, P. de. “Violência policial no Brasil: abordagens teóricas práticas de controle”. In: Pandolfi, D. et al. eds. **Justiça, cidadania e violência**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.

OLIVEIRA JR, E. N. **Letalidade da ação policial e teoria interacional: análise integrada do sistema paulista de segurança pública**. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais da Universidade de São Paulo, 2008 Disponível em: www.teses.usp.br/.../TESE_EMMA-NUEL_NUNES_DE_OLIVEIRA_JR.pdf.

REISS, A. 1968. Violences policières. “Réponses à des questions-clefs”. In: Brodeur, J.-P. & Monjardet, D. (orgs) **“Connaître la police: grands textes de la recherche anglo-saxonne”**. Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Hors-série, 2003.

SHERMAN, L.W. & LANGWORTHY, R.H. “Measuring homicide by police officers”. **The Journal of Criminal Law and Criminology**, 70, p: 546-60, 1979.

SKOLNICK, J.H. **Justice without trial**. New York: Macmillan, 1994.

SKOLNICK, J.H. & FYFE, J.J. **Above the law: police and the excessive use of force**. New York. Free Press, 1993.

UPRIMNY, I.M. (s.d.). **Límites de la fuerza pública en la persecución del delito**. Bogotá, Defensoría del Pueblo, série Texto de Divulgación, 12.

WEBER, M. “A política como vocação”. In: Weber, M. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1968.

WESTLEY, W.A. 1950. “Les racines de l'étiqúe policière”. In: Brodeur, J.-P. & Monjardet, D. (orgs) **“Connaître la police: grands textes de la recherche anglo-saxonne”**. Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Hors-série, 2003.