

RACISMO ESTRUTURAL E LIMITES À ATUAÇÃO POLICIAL: CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO E DEMOCRÁTICO NA “ADPF DAS FAVELAS”

STRUCTURAL RACISM AND LIMITS TO POLICE VIOLENCE: CONSTITUTIONALISM LATIN AMERICAN AND DEMOCRATIC IN THE “ADPF OF THE FAVELAS”

TÁSSIA APARECIDA GERVASONI¹

PATRÍCIA SILVEIRA DA SILVA²

RESUMO: O presente artigo faz um diálogo entre os constitucionalismos democrático e latino-americano, e a possibilidade de resolução de litígios estruturais por mecanismos processuais existentes na legislação brasileira, como é o caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Para isso, será realizada uma análise da ADPF n. 635 ajuizada no Supremo Tribunal Federal, cuja medida cautelar foi deferida para obstar operações policiais nas comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia ocasionada pela COVID-19 e, assim, reduzir a letalidade policial nesses locais. Sustenta-se o racismo como litígio estrutural, e busca-se responder quais as possibilidades de transformação da realidade das operações policiais nas favelas por meio do novo constitucionalismo latino-americano, sobretudo a partir do método dialógico e do constitucionalismo democrático. A metodologia empregada no trabalho é a revisão de literatura sobre a temática, além de ter sido utilizada a pesquisa documental. Conclui-se pela necessidade do reconhecimento do racismo no Brasil enquanto litígio estrutural, para que as medidas judiciais que objetivam a redução da violência policial nas comunidades sejam eficazes, preservando-se, assim, a vida de pessoas negras ali residentes. Além disso, a oitiva de movimentos sociais no âmbito da ADPF 635 possibilitou um diálogo para rever o modo de atuação da polícia, sobretudo na importância de respeitar os direitos e garantias fundamentais da população

823

¹ Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, com período sanduíche na Universidad de Sevilla (Espanha). Mestre e Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Professora de Direito Constitucional e Ciência Política na Faculdade Meridional - IMED/Passo Fundo. Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu - Mestrado na Faculdade Meridional - IMED/Passo Fundo. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direitos Fundamentais, Democracia e Desigualdade, vinculado ao CNPq.

² Doutoranda em Direito na Universidade Federal do Paraná (PPGD/UFPR). Bolsista CAPES/PROEX. Integrante do Núcleo de Criminologia e Política Criminal (PPGD/UFPR) e do Resistência Ativa Preta (RAP) - Grupo de Produção de Conhecimento Negro do Direito/UFPR. Advogada.



residente nas favelas, para que seja possível um resultado concreto na redução de sua letalidade.

PALAVRAS-CHAVE: ADPF das Favelas; Constitucionalismo latino-americano; Letalidade policial; Racismo estrutural.

ABSTRACT: This article establishes a dialogue between democratic and Latin American constitutionalism and the possibility of resolving structural disputes through procedural mechanisms existing in Brazilian legislation, as is the case with the Claim of Non-Compliance with a Fundamental Precept. To this end, an analysis of ADPF n. 635 filed with the Federal Supreme Court, whose precautionary measure was granted to prevent police operations in communities in Rio de Janeiro during the pandemic caused by COVID-19 and, thus, reduce police lethality in these locations. Racism is supported as structural litigation, and the aim is to answer the possibilities of transforming the reality of police operations in favelas through the new Latin American constitutionalism, especially based on the dialogical method and democratic constitutionalism. The methodology used in the work is a literature review on the topic, in addition to documental research being used. It is concluded that there is a need to recognize racism in Brazil as a structural litigation, so that judicial measures aimed at reducing police violence in communities are effective, thus preserving the lives of black people living there. Furthermore, hearing of social movements within the scope of ADPF 635 enabled a dialogue to review the way the police act, especially regarding the importance of respecting the fundamental rights and guarantees of the population residing in favelas, so that a concrete result in a reduction of its lethality.

824

KEYWORDS: ADPF of favelas; Latin-American constitutionalism; Police lethality; Structural racism.

INTRODUÇÃO

Diante do atual cenário de aumento da letalidade policial no estado do Rio de Janeiro, sobretudo nas favelas, mesmo durante a permanência da pandemia ocasionada pela COVID-19, que chegou a vitimar mais de 700 mil pessoas, foi necessário a tomada de algumas medidas para a preservação do direito à vida dessas pessoas e para a redução da letalidade policial nesses espaços. Nesse sentido, alguns casos de letalidade policial,³ além do modo de governança adotado

³ A ADPF nº 635 baseia-se principalmente nas mortes das crianças Ágatha Félix, Jenifer Silene Gomes e Marcos Vinícius, todas as mortes ocasionadas em operações policiais.

pelo à época governador Wilson Witzel,⁴ foram centrais para o ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635, popularmente conhecida como ADPF das Favelas, pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB).

A partir dos dados e argumentos que embasam a referida ação (e que serão devidamente explorados ao longo do texto), fica amplamente evidenciado que a violência policial atinge majoritariamente pessoas negras e pobres, configurando um contexto de verdadeiro genocídio da população negra (termo utilizado, inclusive, na Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal com o objetivo de investigar o Assassinato de Jovens no Brasil).⁵ Estudos como o Anuário Brasileiro de Segurança Pública revelam aumento nos homicídios entre a população negra nos últimos anos, em contraste com a redução desses índices relativamente à população não negra. Se considerada especificamente a violência policial que leva ao resultado morte, 82,7% das vítimas de homicídios no ano de 2023 eram pessoas negras (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2024). No mesmo sentido, há outras pesquisas que serão trazidas ao texto e cujos resultados convergem para a conclusão de que a violência policial no Brasil está diretamente relacionada ao racismo.

Essa estratégia processual adotada pelo PSB está amparada no modo de atuação que diversos países da América Latina vêm aplicando, com o objetivo de dar maior efetividade aos direitos e garantias fundamentais, especialmente aqueles previstos na Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Na América Latina, a Corte Colombiana possui destaque pela atuação na declaração do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do seu sistema penitenciário, na qual possibilitou a tomada de diversas medidas administrativas e políticas para melhorias do sistema prisional.

A exemplo da atuação da Corte Colombiana, no Brasil, por meio da ADPF 347/2015, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, de forma inédita até então, o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro. Isso significa que foram reconhecidas pelo Poder Judiciário as graves violações existentes no sistema prisional. A partir desse reconhecimento, os atores e as atrizes políticos(as) envolvidos(as) têm como modo de atuação uma intervenção judicial positiva, com o objetivo de promover melhorias efetivas ao sistema prisional.

⁴ Importante esclarecer que o governador Wilson Witzel sofreu *impeachment* em abril de 2021, por ter sido envolvido em esquema de corrupção. Entretanto, as duas ADPFs nº 635 e 594 foram baseadas especialmente nos discursos do ex-governador, que abertamente legitimava as ações violentas das polícias nas operações no Rio de Janeiro.

⁵ O primeiro capítulo do documento é intitulado “O genocídio da população negra” e, em síntese, o relatório conclui: “ainda que não tenhamos logrado compilar as estatísticas dos estados federados de forma completa, em razão da ausência de informações estratificadas por raça, gênero e idade ou pela omissão no dever de responder a esta CPI, os números que detemos comprovam a realidade assustadora do genocídio do jovem negro.” (SENADO FEDERAL, 2016, p. 119).

Ao declarar o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro na ADPF 2015, a Suprema Corte atesta o caráter sistemático das violações a direitos fundamentais e a condição estrutural do problema, a exigir do Estado, consequentemente, uma resposta igualmente ampla e contundente.

Seguindo esta mesma linha, o objetivo central da ADPF das Favelas é a redução da letalidade policial nas operações dirigidas nas comunidades, tendo como base o racismo estrutural no modo de atuação da polícia, ou seja, novamente um problema sistemático a demandar políticas à altura de sua abrangência e gravidade. A medida cautelar centralizou-se em (i) que não se realizem operações policiais em comunidades durante a pandemia da COVID-19, a não ser em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – responsável pelo controle externo da atividade policial; e, (ii) que nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária (BRASIL, 2020).

Desta forma, pautando-se na referida ADPF, o presente artigo faz um diálogo entre o constitucionalismo democrático e a possibilidade de resolução de litígios estruturais por mecanismos processuais existentes na legislação brasileira. Para isso, será feita uma análise da ADPF das Favelas ajuizada no Supremo Tribunal Federal, cuja medida cautelar foi deferida pelo Ministro Relator Edson Fachin em 26 de junho de 2020, para obstar operações policiais nas comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia ocasionada pela COVID-19 e, assim, reduzir a letalidade policial nesses locais, garantindo o direito à vida dessas pessoas.

Parte-se do racismo como litígio estrutural e busca-se responder quais as possibilidades de transformação da realidade das operações policiais nas favelas por meio do novo constitucionalismo latino-americano, sobretudo a partir do método dialógico e do constitucionalismo democrático. A metodologia empregada no trabalho é a revisão de literatura sobre a temática, além de ter sido utilizada a pesquisa documental, com ênfase em análise de processo judicial para extrair da ADPF os trechos necessários para a resolução do problema de pesquisa.

O trabalho será apresentado em duas partes. Na primeira parte serão apresentados dados e conceitos que corroboram com a hipótese de que o racismo no Brasil precisa ser considerado, e enfrentado, como um litígio estrutural. Na segunda etapa do trabalho será feita uma breve relação entre o novo constitucionalismo latino-americano, o constitucionalismo democrático e o seu método dialógico, e as suas possibilidades dentro da ADPF das Favelas. Que tem como objetivo dar maior efetividade a diversos direitos fundamentais à população periférica do Rio de Janeiro, em especial o direito à vida.

2. O RACISMO NO BRASIL ENQUANTO LITÍGIO ESTRUTURAL

Nesta primeira parte do trabalho, será sustentada a hipótese de que o racismo no Brasil precisa ser encarado como um litígio estrutural para, assim, ser possível traçar uma atuação positiva do Poder Judiciário⁶, especificamente do Supremo Tribunal Federal, por meio do constitucionalismo democrático e do seu modelo dialógico, visto que o pressuposto de sua atuação é a existência de um litígio estrutural. Para isso, serão abordados alguns dados que demonstram a existência do racismo estrutural no país.

De acordo com Puga, a expressão litígio estrutural “qualifica as intervenções judiciais que expandem o território do ‘justiciável’ para além dos interesses das partes processuais” (2014, p. 43, tradução nossa), cujos elementos mais frequentemente destacados pela doutrina compreendem:

- (1) La intervención de múltiples actores procesales.
- (2) Un *colectivo* de afectados que no intervienen en el proceso judicial, pero que sin embargo son representados por algunos de sus pares, y/o por otros actores legalmente autorizados.
- (3) Una causa fuente determina la violación de derechos a escala. Tal causa se presenta, en general, como una regla legal, una política o práctica (pública o privada), una condición o una situación social que vulnera intereses de manera sistémica o estructural, aunque no siempre homogénea.
- (4) Una *organización estatal o burocrática* que funciona como el marco de la situación o la condición social que viola derechos.
- (5) La invocación o vindicación de *valores de carácter constitucional* o público con propósitos regulatorios a nivel general, y/o demandas de derechos *económicos, sociales y culturales*;
- (6) Pretensiones que involucran la *redistribución de bienes*;
- (7) Una sentencia que supone un conjunto de *órdenes de implementación continua y prolongada*. (PUGA, 2014, p. 45-46, grifos no original).

827

Visando a especificação do sentido com que se vale do termo “litígio estrutural”, cumpre destacar, de antemão, a sua essencialidade enquanto instrumento de legitimação da centralidade judicial ínsita ao constitucionalismo democrático que

⁶ Não se desconhece a existência de posicionamentos dissonantes do marco teórico apresentado, inclusive, de relevantes doutrinadores, a exemplo de Jeremy Waldron e Richard Posner. Contudo, considerando-se que sobre os mais variados assuntos sempre poderá haver divergência acadêmica, em algumas pesquisas, sobretudo as limitadas espacialmente, como é o caso de um artigo nos moldes deste que se apresenta, são necessárias escolhas epistemológicas e recortes metodológicos para permitir o desenvolvimento do trabalho de modo consistente. Por este motivo, a despeito da relevância do debate e da exploração de pontos de vista distintos, o trabalho foca em consubstanciar os marcos teóricos que o embasam.

o presente texto adota como premissa, porquanto este tipo de litígio requer “a participação ativa das comunidades de vítimas de violações de direitos, daqueles a serem responsabilizados diretamente por essas violações, e das instituições a quem compete a construção das soluções” (OLSEN; KOZICKI, 2021, p. 100). Com efeito, ao mesmo tempo que os mecanismos de litígio estrutural contribuem para o caráter dialógico da atuação jurisdicional, recrudescem sua legitimidade para uma atuação mais protagonista.

Essa necessidade decorre exatamente do fato de o litígio estrutural ter um caráter mais amplo, cujo tratamento apropriado exige uma visão igualmente mais abrangente, pois não se trata de algo que se circunscreve, por exemplo, simplesmente ao campo da ilicitude. Trata-se de “um estado de desconformidade estruturada”, isso é, “uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal”, de modo que “o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação)” (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 2-4).

Enquanto “falhas sistêmicas que violam massivamente direitos fundamentais”, entende-se que esse particular tipo de litígio pode resultar de ações ou omissões diretas das instituições, sejam públicas ou privadas, como também pode emergir de “problemáticas arraigadas numa determinada localidade em virtude de questões culturais, históricas e sociais” (NÓBREGA; FRANÇA, 2022, p. 5). Com efeito, alguns dos seus pontos centrais são:

1) as violações de direitos não são pontuais e isoladas – são dinâmicas e estão em curso - ; 2) os indivíduos cujos direitos estão sendo violados podem não fazer parte do processo judicial diretamente, mas serão afetados pelas consequências da sentença; 3) o centro de preocupação desse tipo de problema não são condutas específicas que inobservaram direitos, mas o próprio contexto em que acontecem; 4) mais importante que determinar quem é responsável pela atuação/omissão que viola direitos é pensar em como a situação pode ser resolvida e como os esforços para que isso aconteça podem ser subdivididos (na hipótese de haver mais de uma instituição que esteja causando o dano/violação); 5) a reparação do dano não ocorre pela simples concessão (no caso do pleito ser julgado procedente) de uma determinada prestação, pois a causalidade do problema é complexa, sendo necessário que, de fato, o juiz exerça um papel de articulador e mediador a fim de que o problema possa ser resolvido (NÓBREGA; FRANÇA, 2022, p. 7).

Fixados tais pressupostos, passa-se a discorrer sobre os argumentos e dados que permitem afirmar a caracterização do racismo como um tipo de litígio estrutural no

Brasil. Inicialmente, é importante destacar que a atual conjuntura do país conserva traços do período de colonização e da escravização de pessoas negras e indígenas em todos os aspectos da vida cotidiana. Essa parcela da população é a que possui a menor renda, a menor escolaridade e, no caso da população negra, a que mais morre e compõe a maioria nas prisões. Além disso, o Brasil conta com a terceira maior população carcerária do mundo, em sua maioria pessoas pretas/pardas e, especialmente, pobres.⁷

Todos esses fatos também vão influenciar nas oportunidades de trabalho para a população negra e pobre no Brasil. Os dados nacionais indicam que a população negra trabalha mais e tem menos acesso à educação, os menores salários, o menor acesso à saúde e a que menos participa do Produto Interno Bruto (PIB) (LINDBERGH, 2016, p. 32). Sobre os salários, foi verificado que “o rendimento médio da população ocupada de cor preta ou parda correspondia, em média, a 60,0% daquela de cor branca” (FONTOURA; PINHEIRO; REZENDE, 2019, p. 6). Ao fazer um recorte de raça e de gênero em comparação com os cargos desempenhados no mercado de trabalho, os dados revelam que os cargos de gerência e de intelectuais científicos tinham as maiores proporções de pessoas brancas, enquanto os trabalhos desenvolvidos por operários e outros ofícios registravam as principais participações de trabalhadores da cor preta ou parda (FONTOURA; PINHEIRO; REZENDE, 2019, p. 10).

Outro dado interessante, e que merece destaque, refere-se à população que atualmente reside nas favelas brasileiras. Segundo pesquisa da Data Favela e Locomotiva e encomendada pela Comunidade *Door*, atualmente são 13,6 milhões de pessoas morando em favelas. Desses, 67% dos moradores são negros, além de que 49% dos lares são chefiados por mulheres (BOEHM, 2020). A maioria da população residente nas favelas ser negra revela mais um traço importante para a consideração do racismo como litígio estrutural, em razão da precariedade de infraestrutura e de serviços públicos de qualidade nesses locais.

Especificamente quanto ao tema desta pesquisa, qual seja, a letalidade policial e a necessidade de medidas efetivas para garantia do direito à vida da população residente nas favelas do Rio de Janeiro, torna-se necessário apresentar os dados atuais acerca da letalidade policial no Brasil, especialmente no estado em questão. De acordo com o Anuário de Segurança Pública de 2021, período da concessão da liminar na ADPF das favelas, a letalidade policial aumentou 0,3% em comparação com os dados do ano anterior (2020), sendo que 78,9% das vítimas foram identificadas como negras, 98,4% do sexo biológico masculino, e 76,2% pessoas de 12 a 29 anos (BRASIL, 2021).

No Rio de Janeiro, estado a ser analisado pelo trabalho, foram 1.245 pessoas mortas por intervenções de policiais em serviço e fora de serviço, um percentual de

⁷ No sistema prisional, dados da última atualização publicada pelo Levantamento de Informações Penitenciárias (INFOPEN), a população negra ocupa cerca de 61,66% das prisões, entre as prisões femininas e masculinas, e no sistema socioeducativo (BRASIL, 2019; BRASIL, 2019).

25,4% das mortes violentas intencionais no estado. Segundo o próprio relatório, são “percentuais muito elevados e que indicam um padrão de uso da força abusivo” (BRASIL, 2021, p. 63).

Esses dados corroboram com aquilo que Flauzina (2017) vai denominar como genocídio em curso da população negra. Para a autora, o racismo estrutura o sistema penal, além de servir como amparo para o extermínio estatal e o descaso brasileiro com a população negra. Flauzina (2017, p. 138) destaca que as diretrizes jurídicas (Lei Especial nº 2.889 de 1956) invocadas pela Organização das Nações Unidas para categorizar o genocídio, que não necessariamente precisa estar atrelado somente em período de guerra, se adequam perfeitamente à realidade brasileira em termos de assujeitamento de pessoas negras no Brasil.

O genocídio está nas bases de um projeto de Estado assumido desde a abolição da escravatura, com o qual nunca se rompeu efetivamente. A agenda de extermínio é recepcionada pelos sucessivos governos que assumiram a condução do país desde então, sem que se alterassem os termos desse pacto (FLAUZINA, 2017, p. 147).

Contrastando com o mito da democracia racial,⁸ tal conjuntura revela a persistência das marcas escravocratas, mesmo porque essa sociedade “[...] ao

830

⁸ De acordo com Sueli Carneiro, “o pensamento social brasileiro tem longa tradição no estudo da problemática racial e, no entanto, em quase toda a sua história, as perspectivas teóricas que o recortaram respondem, em grande parte, pela postergação do reconhecimento da persistência de práticas discriminatórias em nossa sociedade”. A partir das diversas concepções abordadas pela autora, conformam-se “duas matrizes teóricas e/ou ideológicas em disputa na sociedade. De um lado, o mito da democracia racial ao desracializar a sociedade por meio da apologética da miscigenação que se presta historicamente a ocultar as desigualdades raciais. [...] De outro lado, a força do pensamento de esquerda, que, a privilegiar a perspectiva analítica da luta de classes para a compreensão das nossas contradições sociais, põe as desigualdades raciais de lado, obscurecendo o fato de a raça social e culturalmente construída ser determinante na configuração da estrutura de classes em nosso país” (2011, p.16-18).

Analizando a ideologia que sustenta o mito da democracia racial, Carvalho e Duarte (2017, p. 75) destacam que, “segundo os moldes da ciência oficial que vai de Gilberto Freyre [em *Casa-grande e senzala. Formação da família brasileira sob o regime patriarcal*] até os pós-modernos, o brasileiro somente pode ser nominado em sua diversidade, mas não pode reivindicar para si qualquer particularidade no presente. Qualquer tentativa de mudar essa percepção de que o Brasil é uma caixa de lápis de 36 cores é vista como uma violação desse tabu.” Por não ser objetivo direto deste estudo desenvolver esse debate desde as suas origens, recomenda-se, para o devido aprofundamento sobre a questão racial na obra de Gilberto Freyre, a Tese de Doutorado de Evandro Piza Duarte, “*Do medo da diferença à liberdade com igualdade: as ações afirmativas para negros*

transformar o africano em escravo, definiu o negro como raça, demarcou o seu lugar, a maneira de tratar e ser tratado, os padrões de interação com o branco e instituiu o paralelismo entre cor negra e posição social inferior” (SOUZA, 1983, p. 19). Com efeito, não se pode desconsiderar que a “raça” compõe uma noção ideológica branca que demarca a posição de cada grupo social na estrutura de classes. Se na ordem escravocrata “a representação do negro como socialmente inferior correspondia a uma situação de fato”, sua definição inferiorizante perdurou mesmo depois do advento da sociedade capitalista. Ademais, “nas sociedades de classes multirraciais e racistas como o Brasil, a raça exerce funções simbólicas (valorativas e estratificadoras)” (SOUZA, 1983, p. 20).

Dessa forma, é possível concluir que a escravização da população negra trouxe reflexos para o Brasil no período pós-abolição, ao passo que o modo de atuação da polícia vai ser correlacionado e direcionado ao controle da população negra. Destaca-se, nesse sentido, o livro “A história das prisões no Brasil”, no qual o autor Carlos Eduardo M. de Araújo, no capítulo “Entre dois cativos: escravidão urbana e sistema prisional no Rio de Janeiro, 1790 - 1821”, aponta que no final do século XVIII o estado do Rio de Janeiro contava com três prisões civis e, dentre elas, somente uma, o Calabouço, era destinada exclusivamente aos escravos (ARAÚJO, 2009, p. 176). Durante parte do século XVIII a forma de controle da criminalidade se deu através do cumprimento público das penas impostas a qualquer criminoso, sobretudo do escravizado. A exemplo disso, o autor cita o pelourinho, que era conhecido como o local de açoitamento de escravizados e escravizadas (ARAÚJO, 2009, p. 182).

Além dessa pesquisa do Rio de Janeiro, este trabalho destaca a pesquisa desenvolvida pela pesquisadora Fernanda Lima, em sua dissertação de mestrado em Direito na Universidade de Brasília. Na dissertação denominada “Dançar em praça de guerra: precariedade e liberdade na cidade negra (Recife, 1870-1888)”, a autora se debruçou no Arquivo Público Jordão Emerenciano (APEJE), em Recife, especificamente nos documentos da Casa de Detenção do Recife (CDR) e da Secretaria de Segurança Pública, analisando os registros de entrada e de saída na antiga prisão e os ofícios trocados entre as autoridades policiais. Nas palavras da autora, “[...] as infrações deixadas ao julgamento da polícia eram aquelas que moviam o cotidiano: contravenções, infrações a posturas municipais, delitos de pequena monta, todas estas, espelho de condutas praticadas pelos membros da cidade negra” (SILVA, 2019, p. 83).

De forma bem sintetizada, a autora concluiu que o controle exercido pela polícia na cidade negra de Recife na década oitocentista teve como foco a população negra, sobretudo pelas condutas típicas dessa população. Ela observou que muitas festas religiosas de origem cristã foram adaptadas para e pela população negra ali

no ensino superior e os procedimentos de identificação de seus benefícios” (2011), em especial, seu capítulo 8 [Gilberto Freyre: A Dialética do Senhor e do Escravo: Racismo e Miscigenação].

residente, sempre associadas a algumas danças de mulheres negras. Há uma nítida inquietação da polícia, conforme narrado pela autora, com a performatividade da mulher negra nesses espaços de festividade, o que vai ser associado a uma hipersexualização e ameaça à família branca. Assim, a autora vai identificar que “o campo da religiosidade estava, muitas vezes, em disputa” (SILVA, 2019, p. 169).

Todos esses dados de violência indicam que o período pós-escravidão no Brasil é marcado pelo racismo estrutural como consequência de não terem sido adotadas pelo Estado brasileiro políticas de reparação e de realocação de pessoas negras na sociedade, ocasionando uma perpetuação do projeto de estratificação da sociedade a partir da raça. Nesse ponto, Flauzina (2017, p. 148) destaca que o “[...] genocídio, como instrumento de declaração política, alavanca e acelera a discussão sobre a responsabilidade objetiva do Estado brasileiro em reparar a população negra pelos processos de exploração que a submeteu”.

Contudo, para a afirmação da hipótese aqui trabalhada, de que o racismo precisa ser enfrentado enquanto litígio estrutural, torna-se importante distinguir os conceitos entre racismo individual, institucional e estrutural. O objetivo desta distinção é de proporcionar melhor compreensão dos motivos, além dos dados já expostos, que levam este trabalho a sustentar o racismo no Brasil como um litígio estrutural.

Os primeiros autores a teorizarem sobre o racismo institucional foram Charles Hamilton e Kwame Ture, na obra *Black Power: Politics of Liberation in America*, traduzido recentemente para o Brasil na obra “Black Power: A política de Libertação nos Estados Unidos”. Eles conceituaram o racismo institucional como uma prática de toda a comunidade branca contra a comunidade negra (HAMILTON; TURE, 1967). O exemplo utilizado pelos autores diz respeito às práticas institucionais que mantêm as pessoas negras em favelas, sofrem com condições de pobreza a discriminação, sem que haja uma reação em termos institucionais para ruptura dessa realidade (CHARLES; KWANE, 1967, p. 2).

Para Moreira, ao abordar a questão sob a perspectiva da discriminação, que também auxilia na diferenciação aqui pretendida entre o racismo institucional e o racismo estrutural, o primeiro está associado a uma “forma de tratamento desfavorável que tem origem na operação de instituições públicas ou privadas. Essa manifestação ocorre quando seus agentes tratam indivíduos ou grupos a partir dos estereótipos negativos que circulam no plano cultural.” Com efeito, “o conceito de discriminação institucional possui uma dimensão coletiva porque expressa a forma como as instituições sociais atuam para promover a subordinação, embora esse não seja seu objetivo primário” (2020, p. 439).

No Brasil, a violência perpetuada pelas polícias, sobretudo nas favelas, pode ser encarada como uma forma de racismo/discriminação institucional, ao considerar a desproporcional taxa de letalidade entre pessoas brancas e não brancas. Em termos de racismo individual, por sua vez, este diz respeito a atos de indivíduos brancos agindo contra indivíduos negros, seja proferindo ofensas, ou agredindo

fisicamente, mas acontecendo de forma individualizada. “Ao contrário de atos individuais de discriminação, que podem ser atribuídos a determinadas pessoas, a discriminação institucional tem um caráter mais encoberto porque não pode ser atribuída à ação de indivíduos específicos” (Moreira, 2020, p. 439).

Apresentada a distinção entre o racismo individual e o racismo institucional, é necessário conceituar o que é racismo estrutural, para que seja possível a relação com a atuação positiva do Poder Judiciário, por meio do constitucionalismo democrático e do seu modelo dialógico.

Essas condições de dominação possibilitadas pelo racismo institucional, nas quais as pessoas não brancas não têm o mesmo acesso a determinados locais, acabam por interferir na estrutura da sociedade. Logo, esses comportamentos individuais e os processos institucionais são derivados de uma sociedade essencialmente racista. Por isso que não basta a existência de políticas públicas para que pessoas não brancas tenham acesso a determinados locais, como por exemplo as cotas raciais, pois é necessário que “haja mudanças profundas nas relações sociais, políticas e econômicas” (ALMEIDA, 2019, p. 34). Nessa perspectiva, o racismo se torna um elemento basilar da forma como a sociedade se organiza, visto que os recursos são escassos e aqueles que detêm o poder precisam de elementos estruturais – como o racismo – para se perpetuar hegemonicamente no controle social (MOORE, 2007).

Afirmar a condição estrutural do racismo implica em “reconhecer o caráter sistêmico da discriminação”, pois diz respeito a “tipos de dominação que fazem parte da operação normal da sociedade. Elas estão inscritas nas normas jurídicas, nas normas políticas, na ordem econômica e no plano cultural” (Moreira, 2020, p. 447). Dessa forma, o racismo estrutural relaciona-se intrinsecamente com o conceito de dominação social, a qual “ocorre por meio de processos sociais que parecem ser formas normais de operação institucional, mas que encobrem os mais diferentes meios de exclusão por expressarem os interesses dos grupos dominantes” (Moreira, 2020, p. 447).

Posto isso, reforça-se a ideia inicial de que o racismo no Brasil precisa ser encarado como um litígio estrutural, pois as condições individuais e institucionais direcionam a população negra para os lugares subalternos na sociedade, sendo essa assimetria, então, normalizada, passando a estruturar as próprias dinâmicas sociais. Nesse contexto, o ajuizamento da ADPF das favelas teve como ponto central a preservação do direito à vida desta parcela da população, conforme será analisado a seguir.

3. OS CONSTITUCIONALISMOS LATINO-AMERICANO E DEMOCRÁTICO: POSSIBILIDADES DENTRO DO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO POR MEIO DA ADPF DAS FAVELAS

A partir da necessidade de reconhecimento do racismo enquanto litígio estrutural no Brasil, de acordo com as problemáticas apontadas no tópico anterior, torna-se possível a utilização de mecanismos que possam auxiliar na resolução

deste grave problema histórico, sobretudo no que diz respeito à redução da letalidade policial nas favelas brasileiras. Nesse sentido, este trabalho pretende apresentar as possibilidades de amenizar os efeitos do racismo estrutural nesses espaços de maior ocorrência de violência policial, no âmbito da concretização do constitucionalismo latino-americano, e por meio da perspectiva do constitucionalismo democrático e do seu modelo dialógico proposto por Robert Post e Reva Siegel (2007). No Brasil, a atuação desse modelo pode ser visualizada através da atuação do Supremo Tribunal Federal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de nº 635/2020, popularmente conhecida como “ADPF das Favelas”.

Para além de toda a sua complexidade e considerando os específicos propósitos deste trabalho, o novo constitucionalismo latino-americano pode ser sintetizado como um movimento relativamente recente verificado em alguns países sul-americanos que tentam romper com a lógica liberal-individualista das constituições políticas tradicionalmente consolidadas por uma hegemonia eurocêntrica. O movimento em questão busca reinventar “o espaço público a partir dos interesses e necessidades das maiorias alijadas historicamente dos processos decisórios” e, dessa forma, as novas constituições surgidas no âmbito da América Latina operam uma substancial ruptura com a antiga matriz eurocêntrica, voltando-se “para a refundação das instituições, a transformação das ideias e dos instrumentos jurídicos em favor dos interesses e das culturas encobertas e violentamente apagadas da sua própria história” (WOLKMER; FAGUNDES, 2011, p. 378). Nesse sentido, irrepreensível a representação de Quijano:

Aplicada de manera específica a la experiencia histórica latinoamericana, la perspectiva eurocéntrica de conocimiento opera como un espejo que distorsiona lo que refleja. Es decir, la imagen que encontramos en ese espejo no es del todo quimérica, ya que poseemos tantos y tan importantes rasgos históricos europeos en tantos aspectos, materiales e intersubjetivos. Pero, al mismo tiempo, somos tan profundamente distintos. De ahí que cuando miramos a nuestro espejo eurocéntrico, la imagen que vemos sea necesariamente parcial y distorsionada. Aquí la tragedia es que todos hemos sido conducidos, sabiéndolo o no, queriéndolo o no, a ver y aceptar aquella imagen como nuestra y como perteneciente a nosotros solamente. De esa manera seguimos siendo lo que no somos. Y como resultado no podemos nunca identificar nuestros verdaderos problemas, mucho menos resolverlos, a no ser de una manera parcial y distorsionada (2014, p. 225-226).

Esse tema reveste-se de particular importância, sobretudo considerando-se que o constitucionalismo moderno não nasceu democrático, mas democratizou-se “por meio de processos de muita luta, especialmente do movimento operário no

decorrer do século XIX.” Em alguma medida, até hoje os imperativos econômicos liberais típicos da modernidade europeia (e os neoliberais) ignoram ou opõem resistência a “mecanismos democráticos representativos que interfiram em pseudoverdades econômicas”. O constitucionalismo que vem sendo construído na, para e pela América Latina, por sua vez, ancora-se em uma premissa de diversidade radical (em contraposição ao sujeito universal europeu), a diversidade é sua essência e, assim, “traz consigo o conceito de democracia consensual não hegemônica” (MAGALHÃES, 2012, p. 133-134).

Esse deslocamento proposto pelo constitucionalismo latino-americano possibilita que aspectos específicos das américas sejam considerados na elaboração das constituições de seus países, e do próprio modo de atuação do poder judiciário, ao rever a incorporação sem critérios de legislações eurocêtricas que não condizem com a realidade latino-americana. Com isso, é possível o reconhecimento do racismo enquanto uma demanda não essencialista dos países do continente americano, possibilitando que medidas sejam tomadas para o seu enfrentamento.

Em relação ao constitucionalismo democrático, apesar de o tema ter como precursores os autores estadunidenses (Robert Post e Larry Kramer), a sua definição também pode ser compreendida como uma discordância interpretativa do texto constitucional a partir da visão do próprio povo, diante da necessidade de sua legitimação necessariamente ser democrática (BROOCKE; KOZICKI, 2019, p. 169). Na percepção de Garavito “*esos mecanismos promueven la deliberación democrática y mejoran los efectos de las intervenciones de los tribunales*” (GARAVITO, 2013, p. 7).

O constitucionalismo democrático está sendo utilizado nos países da América Latina para dar maior efetividade a direitos fundamentais, por meio da atuação de diversos atores e atrizes políticos(as). Esse modelo dialógico parte da existência de uma democracia deliberativa, na qual diversas organizações promovem amplos debates com o objetivo de colaborar para a solução de litígios estruturais por meio da atuação do Poder Judiciário. No contexto latino-americano a Corte Constitucional da Colômbia assumiu um protagonismo no desenvolvimento do ativismo judicial que busca dar maior efetividade aos direitos fundamentais, sobretudo aqueles cujo objetivo é a redução de qualquer tipo de discriminação.

Tendo em vista o caráter polissêmico e controverso do termo “ativismo judicial”⁹, ressalva-se que “esse ativismo judicial transformador, contudo, tem um

⁹ Justamente considerando essa complexidade, torna-se imprescindível acordar as pretensões semânticas ao se falar em “ativismo judicial”. Vale recordar, então, a crítica e o esforço de Tushnet em demonstrar como o conceito de “ativismo” é vazio de conteúdo, sendo de difícil especificação e que, de qualquer forma, não necessariamente guarda relação com um caráter liberal ou conservador (ou mesmo progressista) de atuação das Cortes. Além disso, o conceito apenas poderá ser especificado se restarem bem definidas as bases pelas quais está sendo analisado e medido. Mais precisamente, a utilização do conceito exige que se especifique a linha de base contra a qual o “ativismo” será medido, mesmo sendo provável que tais linhas sejam controversas (ou até

custo de legitimação. Ele deve estar pautado materialmente para ações progressistas de combate à exclusão e promoção da igualdade substancial” (OLSEN; KOZICKI, 2021, p. 122). Isso implica que o ativismo judicial de certa forma busque romper com violações de direitos fundamentais.

Destaca-se, nesse sentido, a atuação da Corte Constitucional Colombiana (CCC) na declaração do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI). A decisão mais conhecida, embora não seja a primeira, foi baseada no pedido de 1.150 famílias que tiveram que ser deslocadas à força diante da existência de um conflito armado na Colômbia. A CCC declarou como emergencial a situação, e esse deslocamento forçado dessas famílias que foi reconhecido como um “estado de coisas inconstitucional”, caracterizado como “[...] *una violación masiva de derechos humanos asociada con fallos sistémicos de la acción estatal*” (GARAVITO, 2013, p. 5). O julgamento pela CCC culminou na tomada de diversas medidas estruturais, que continuam até hoje.

A exemplo da atuação da Corte Constitucional Colombiana, no Brasil, através da ADPF 347/2015 o Supremo Tribunal Federal reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro. Isso significa que foram reconhecidas pelo Poder Judiciário as graves violações de direitos fundamentais existentes no sistema prisional, associadas à inércia do Estado na redução e/ou extinção dessas violações. A partir desse reconhecimento, a atuação dos atores políticos envolvidos conta também como a viabilidade de uma intervenção judicial positiva.

mesmo impossíveis). Seja como for, importa destacar que o conteúdo (valência) político das decisões judiciais não pode ser essa linha de base, entre outras razões, porque, por exemplo, um liberal considera a invalidação de uma lei conservadora a aplicação correta da Constituição, tanto quanto um conservador assim a considera em relação à invalidação de uma lei liberal (TUSHNET, 2009, p. 416-417, tradução nossa). Consequentemente, “o rótulo de ‘ativismo judicial’ aos dois tipos de conduta jurídica discutidas é simplesmente um dispositivo retórico para um ataque mais convincente aos resultados alcançados pelo juiz, sendo preciso mais do que a invocação desse conceito para confrontar essa atuação” (WAYNE, 1992, p. 14, tradução nossa). A partir desses argumentos, pode-se concluir que, no mínimo, qualquer tentativa de definição de “ativismo judicial” (que não pretenda se posicionar a priori em relação à atuação jurisdicional e sua legitimidade) reclama uma série de delimitações conceituais anteriores, apresentando-se teoricamente limitada a sua descrição como mera atuação jurisdicional que extrapola certas linhas demarcatórias (raramente especificadas) invadindo o âmbito de atuação dos demais Poderes, sem mencionar a confusão que se faz com o conceito de judicialização da política. De qualquer forma, essas especificações conceituais escapam aos limites e propostas do presente trabalho. Aqui, fala-se em ativismo judicial no sentido de sustentar-se que, a despeito de não ser o Judiciário um poder político eletivo conforme a premissa majoritária, trata-se de um poder político constituído pela Constituição, cuja realização compete, resguardadas as devidas competências e limites institucionais, também ao Judiciário.

Como observado pelas pesquisadoras Katya Kozicki e Bianca Van der Broocke (2019), a possibilidade de visualização de um constitucionalismo democrático no Brasil pode se dar por meio de deliberações públicas, sobretudo nas audiências públicas promovidas pelo STF, em torno do julgamento das ADPFs. Contudo, conforme alertado pelas autoras, a metodologia empregada pelo STF no momento da realização das audiências públicas deve pressupor uma metodologia dialógica, a fim de que haja um diálogo horizontal entre entidades governamentais e não governamentais (BROOCKE; KOZICKI, 2019, p. 150).

Portanto, esse modelo dialógico de constitucionalismo democrático pode ser compreendido como uma importante ferramenta para mudança de litígios estruturais. Nas palavras de Gargarella:

El presupuesto es que el sistema de toma de decisiones gana en imparcialidad en la medida en que se base en una discusión amplia e inclusiva, en la que – en particular – se escuche a todos aquellos que disienten, aquellos que piensan distinto, aquellos que desafían las decisiones establecidas. La discusión entre todos los potencialmente afectados, puede agregarse, sirve a propósitos diferentes y valiosos: todos nos abrimos a la posibilidad de ganar información con la que no contábamos; todos podemos corregir errores a partir de las críticas que recibimos de los demás; todos nos vemos forzados a plantear nuestras posiciones en términos que sean entendibles y aceptables para los demás; todos nos vemos así obligados a pensar en los modos en que nuestras iniciativas impactan sobre los demás, y a considerar a los otros en nuestras propuestas; todos nos vemos constreñidos a confrontar con quienes piensan distinto y a argumentar con ellos, en lugar de simplemente descartar prejuiciada o dogmáticamente sus puntos de vista (GARGARELLA, 2013, p. 5).

O modelo dialógico, ao possibilitar esse diálogo entre as diversas camadas da sociedade, permite que a população, por meio de organizações da sociedade civil, esteja presente nas decisões que vão interferir na efetivação de direitos constitucionais. Diferentemente do constitucionalismo popular (KRAMER, 2005), que propõe a atuação do poder popular que estaria acima do Poder Judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal, a proposta do modelo diálogo é de introduzir uma discussão horizontal entre os atores e atrizes desse processo de democracia deliberativa, sobretudo entre o grupo mais afetado pelo tema em pauta.

Esse modelo construído por meio do diálogo vai resultar em decisões dialógicas, nas quais será possível separar as decisões políticas, além de que poderá ser possível a implementação de monitoramento das ordens do tribunal (GAVARITO, p. 1692). Contudo, importante ressaltar que não se defende que litígios complexos possam ser resolvidos somente a partir de uma ferramenta.

Dessa forma, o constitucionalismo democrático, bem como o seu modelo dialógico, precisa se alinhar a outros ramos do Direito e às demais áreas sociais e humanas para viabilizar o alcance de um resultado efetivo.

Como exemplo, tem-se o constitucionalismo transformador latino-americano, cunhado por Karl Klare (1998) como um meio de interpretação e aplicação das normas constitucionais que realmente possibilitem uma mudança social estrutural, com o escopo de alcançar objetivos constitucionais, sobretudo a partir da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), instrumento mais importante da América Latina em termos de direito internacional (BOGDANDY, 2019).

Assim como o modelo de constitucionalismo democrático, o constitucionalismo transformador “é contemplado por um diálogo horizontal entre as instituições nacionais que compartilham essa visão [...]” (BOGDANDY, 2019, p. 234), ou seja, além desse diálogo horizontal entre as instituições há uma cooperação entre os países latino-americanos. Há, portanto, a criação de um direito comum latino-americano de direitos humanos utilizado como ferramenta para enfrentar os grandes desafios da América Latina (BOGDANDY, 2019, p. 241). O modo de atuação do constitucionalismo transformador, assim como o constitucionalismo democrático, parte do enfrentamento de litígios estruturais.

3.1. A ADPF 635 COMO MECANISMO DE REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL NAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO

Seguindo esse raciocínio e partindo do reconhecimento do racismo no Brasil como litígio estrutural, foi ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro - PSB perante o Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) de nº 635, popularmente conhecida como ADPF das Favelas, com o objetivo de reduzir a letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro. Além do referido partido político, a ADPF foi construída coletivamente com a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, e diversos movimentos sociais, como a Educafro, a Justiça Global, a Redes da Maré, o Conectas Direitos Humanos, o Movimento Negro Unificado, o ISER, a Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial (IDMJ), o Coletivo Papo Reto, o Coletivo Fala Akari, a Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência, as Mães de Manguinhos. Todas essas referidas entidades foram admitidas como *amicus curiae* no procedimento judicial. A construção por ser coletiva também contou com a participação do Observatório de Favelas, Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (Geni/UFF), Fogo Cruzado, Maré Vive, Instituto Marielle Franco, Conselho Nacional de Direitos Humanos e o CESeC.

Em caráter cautelar a ADPF postulou a tomada de diversas medidas, dentre elas a suspensão de operações policiais nas comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia ocasionada pela COVID-19. Sob a relatoria do Ministro Edson Fachin, a medida cautelar incidental pleiteada foi deferida em junho de 2020 para a não

realização de operações policiais nas comunidades durante a permanência da pandemia. No dia 17 de dezembro do mesmo ano foi retomado o julgamento da medida liminar, de modo que foi determinada a proibição de uso de helicópteros durante as operações, além de que a preservação dos locais sob operação fosse devidamente observada.

Embora a ADPF 635 esteja pensada à ADPF 594, que também elenca diversas medidas para redução da violência perpetuada pela polícia nas operações das favelas do Rio de Janeiro, a escolha pela análise da ADPF 635 tem como base a sua fundamentação. Isso porque, apesar de ambas versarem sobre a redução da violência policial, apenas a ADPF 635 tem como base o racismo estrutural na sociedade brasileira.

Nesse sentido, partindo-se do modelo dialógico de atuação do STF, a audiência pública realizada recebeu 114 pedidos entre organizações e movimentos da sociedade civil para participação, dos quais 66 foram aceitos. As audiências aconteceram de modo virtual, nos dias 16 de abril de 2021 e 19 de abril de 2021 (BRASIL, 2020). Foram ouvidas diversas entidades representativas da sociedade civil, entre movimentos sociais, professores e professoras. Apesar do foco do presente artigo não ser efetivamente as narrativas das organizações que participaram das audiências, é importante ressaltar que majoritariamente os discursos foram centrados no racismo estrutural (BRASIL, 2020)

Contudo, não obstante a efetividade da participação popular na Audiência Pública oportunizada pela ADPF, de modo geral

[...] mostra-se necessária a mudança de postura do Tribunal com relação ao instituto da Audiência Pública, para que esta passe a ser o meio processual adequado e compatível com um constitucionalismo democrático, ou seja, para que efetivamente influencie as decisões dos Ministros do STF e promova a responsividade destes aos argumentos das autoridades públicas envolvidas e dos diferentes setores da sociedade civil interessados no tema (BROOCKE; KOZICKI, 2019, p. 173/174).

Partindo da premissa que o constitucionalismo democrático busca dar maior efetividade a direitos fundamentais, especialmente a partir da participação popular, é necessário que haja um diálogo horizontal e não impositivo como costuma ser essa relação. Por isso, a participação dessas entidades públicas reforça a aproximação do poder judiciário para a realidade das diversas violações de direitos existentes nas favelas, sobretudo a violência policial que circunda esses espaços. Nesse sentido, ao trazer à tona a realidade das favelas para reivindicar direitos próprios e específicos, assim como pretendido pelo constitucionalismo latino-americano, busca-se superar a universalização proposta pelos direitos universais e eurocêntricos.

Ademais, a ADPF 635 visa assegurar o direito à vida da população pobre e negra residente nas comunidades do Rio de Janeiro, e dos próprios policiais, estabelecido no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Outros direitos constitucionais mencionados na referida ADPF tratam da inviolabilidade do domicílio, previsto no artigo 5º, inciso XI, e o direito de crianças e adolescentes à prioridade absoluta na garantia dos seus direitos fundamentais, de acordo com o artigo 227, todos do texto constitucional (BRASIL, 1988). Todos esses direitos estão relacionados com a dignidade da pessoa humana, que aparece na Constituição brasileira como um dos seus fundamentos (BRASIL, 1988).

O efeito da decisão liminar, no entanto, não foi o esperado. Apesar de ter sido determinada a suspensão das intervenções policiais nas comunidades do Rio de Janeiro, não foi o suficiente para obstar a atuação violenta e letal da polícia. Em maio de 2021, a Polícia Civil do Rio de Janeiro protagonizou o maior número de mortos no Rio de Janeiro, na favela de Jacarezinho, com 28 mortes, 27 civis e um policial civil (SOARES; SOUZA, 2021). A referida operação tinha objetivo controlar o tráfico de drogas na região e acabou gerando um conflito com a polícia, o que ocasionou as mortes. Um ano após a ação violenta da polícia, foi inaugurado um memorial em lembrança às vítimas na própria comunidade, porém horas depois a polícia civil destruiu o local de recordação das vítimas, sob a alegação de ilegalidade por apologia ao tráfico de drogas (LOPES; FIGUEIREDO; CARVALHO, 2022).

Nesse sentido, é possível concluir que a decisão liminar proferida pelo STF teve apenas um efeito simbólico, o que Garavito (2013) vai definir como uma decisão que alcançou o objetivo de perceber a violação dos direitos dessa parcela da população, bem como reforçar a urgência e a gravidade das intervenções policiais nas favelas. Garavito (2013), no entanto, parte da premissa que *“de hecho, mis estudios de caso sugieren que los efectos indirectos y simbólicos pueden tener consecuencias jurídicas y sociales que son tan profundas como los efectos directos, materiales, de la decisión”* (GARAVITO, 2013, p. 12). Para o autor, os efeitos simbólicos da decisão podem ter mais consequências jurídicas e sociais do que efetivamente os efeitos diretos, e corroborando com o seu posicionamento, cita a decisão da Corte Constitucional Colombiana no caso T-025, a declaração de estado de coisas inconstitucional e as violações sofridas pelas famílias que forçosamente foram removidas de seus domicílios.

No caso em tela, a decisão liminar proferida pelo Ministro Edson Fachin não alcançou os objetivos materiais propostos, de redução da letalidade policial e, conseqüentemente, da proteção à vida e de outros direitos previstos constitucionalmente da população negra e periférica. Entretanto, assim como defendido por Garavito, não é possível descartar a simbologia que carrega tanto o ajuizamento da ADPF, bem como da própria decisão liminar, de modo que seja considerado um passo inicial para a redução efetiva da letalidade policial nas comunidades cariocas.

Mesmo com a medida liminar em vigor, já foram realizadas mais de 4.500 operações policiais no Rio de Janeiro (ABDALA, 2025), o que evidencia a urgência e necessidade de provimento integral da ADPF, que visa regular essas operações.

Em 05 de fevereiro de 2025 o Supremo Tribunal Federal retomou o julgamento da ADPF 635, tendo o voto do Ministro Relator Edson Fachin julgado parcialmente procedente a ação. A decisão do Ministro reconheceu a persistência do Estado de Coisas Inconstitucional na segurança pública do estado do Rio de Janeiro, determinando uma série de medidas para reduzir a letalidade policial e garantir maior transparência e controle nas operações policiais. Entre algumas dessas imposições, destaca-se a criação de um Comitê para o fim de acompanhamento, apoio e fiscalização do cumprimento e implementação do “plano de redução da letalidade policial” (Brasil, 2020).

Outro ponto que se sobressai é a obrigatoriedade de que o estado e Ministério Público elaborem, armazenem e disponibilizem relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, composto por diferentes etapas. A “Etapa Prévia à Operação” formaliza e detalha a operação cuja deflagração deve ser comunicada ao “Ministério Público e aos gestores públicos das áreas de educação, saúde e transporte para fins de adoção de medidas para assegurar a integridade dos servidores públicos e população civil usuária de tais serviços”. É prevista também a criação de protocolos operacionais padrão às operações policiais emergenciais, que deverão cumprir uma série de requisitos. A segunda etapa se dá “Durante a Operação Policial”, contemplando, por exemplo, a garantia de ambulâncias e socorro imediato, a utilização de câmeras corporais (COPs) por parte dos agentes envolvidos e a mitigação de riscos à população local. Por fim, a “Etapa Posterior ao Encerramento da Operação” prevê o encaminhamento ao Ministério Público, em até 24 horas, de um relatório final da operação policial, o qual deve abranger um conjunto detalhado de informações sobre a execução da operação e os seus resultados e danos. Há previsão, inclusive, de garantia de acesso às investigações de mortes por intervenção de agentes do Estado pelas vítimas ou seus familiares (Brasil, 2020).

Por fim, sublinha-se a estipulação de um prazo inicial de monitoramento em quatro anos (a contar da data de publicação do acórdão da decisão), “estabelecendo-se como condição para o encerramento dos trabalhos a constatação de que, no decurso do prazo, os ‘indicadores de violência desproporcional’ sejam considerados, em seu conjunto e contexto, aceitáveis” (Brasil, 2020).

Após o voto do Ministro Fachin, o julgamento foi suspenso pelo Presidente da Corte, Ministro Luís Roberto Barroso, dada a complexidade do tema e a necessidade de reflexão pelos demais Ministros quanto às medidas propostas pelo Relator. Há previsão de que o julgamento seja retomado pelo Supremo Tribunal Federal no mês seguinte, março de 2025. Até o momento de fechamento deste texto, contudo, estas são as movimentações e informações mais recentes disponíveis sobre o caso.

4. CONCLUSÃO

Este trabalho buscou responder quais as possibilidades de transformação da realidade das operações policiais nas favelas por meio de intervenção do STF e da sociedade brasileira, a partir da análise da ADPF 635/2020, mais conhecida como ADPF das Favelas. Com o constitucionalismo latino-americano, e o constitucionalismo democrático a partir do seu modelo dialógico, ambos adotados como marco teórico, o artigo conseguiu trilhar um caminho de possibilidades em busca da redução da violência perpetuada pelas polícias, especialmente no Estado do Rio de Janeiro. O ponto de partida que pode ser adotado pelo Supremo é o reconhecimento do racismo enquanto estruturante das ações policiais para ser possível o alcance da redução da violência institucionalizada e estrutural das polícias.

Embora a utilização da ADPF como mecanismo para a redução da violência possa efetivamente trazer resultados positivos para a resolução da problemática, a intervenção positiva do Poder Judiciário não foi o suficiente para a redução da violência nas comunidades do Rio de Janeiro, ao menos durante a pandemia. A ação coordenada pela Polícia Civil na favela do Jacarezinho foi emblemática ao demonstrar isso, pois nem mesmo a decisão judicial proferida pelo Ministro Relator Edson Fachin foi capaz de evitar o maior massacre da história do Rio de Janeiro em operações policiais, que vitimou 28 pessoas.

Contudo, há pedidos na ADPF 635/2020 que ainda poderão reverberar em ações concretas caso a ação venha a ser julgada procedente no mérito, oportunizando uma revisão no papel e na forma de atuação das forças policiais. Uma dessas possibilidades diz respeito à elaboração de um plano visando reduzir a letalidade policial e controlar violações de direitos humanos. A elaboração desse plano, cujo pedido requer que contemple medidas objetivas, cronogramas específicos e previsões de recursos, deverá envolver a participação de toda a sociedade por meio de audiências públicas (BRASIL, 2020), o que vai diretamente ao encontro do constitucionalismo democrático e seu modelo dialógico conforme as proposições deste artigo.

Dentre outras ações sugeridas pela ADPF, destaca-se a previsão de melhorias nos treinamentos dos policiais, bem como em programas de reciclagem, envolvendo desde o estabelecimento de protocolos públicos de uso proporcional e progressivo da força e de abordagem policial, até protocolos para a busca pessoal visando a redução da prática chamada de “filtragem racial” (em que a raça ou etnia de determinada pessoa é utilizada como justificativa para torná-la suspeita de uma infração). Medidas de acompanhamento psicológico adequado para os policiais também são mencionadas como uma necessidade (BRASIL, 2020). O julgamento do mérito da ADPF foi agendado para novembro de 2024, pendente, portanto, de uma decisão definitiva de quais medidas serão estabelecidas pelo Supremo.

Sendo assim, conclui-se que o constitucionalismo democrático, com o viés voltado para a efetividade dos direitos fundamentais no âmbito da América Latina,

pode ser uma possibilidade para amenizar os efeitos do racismo enquanto litígio estrutural, sobretudo na contenção da violência policial. A oitiva de movimentos sociais no âmbito da ADPF 635 possibilitou um diálogo para rever o modo de atuação da polícia, sobretudo na importância de respeitar os direitos e garantias fundamentais da população residente nas favelas, para que seja possível um resultado concreto na redução de sua letalidade. Ao trazer à tona a realidade das favelas para reivindicar direitos próprios e específicos, assim como proposto pelo constitucionalismo latino-americano, os movimentos sociais buscaram, na prática, superar a universalização proposta pelos direitos universais e eurocêntricos.

No caso específico da atuação do STF, a decisão de proibição de intervenções policiais nas favelas serviu de forma simbólica ao reconhecer a urgência e gravidade do tema. Contudo, além do ativismo judicial positivo, torna-se necessário um conjunto de outras medidas que visem eliminar de forma estrutural o racismo revestido nas ações policiais, como elencado acima. É imprescindível uma atuação ativa de toda a população, e principalmente do poder público, para garantir que os direitos e garantias fundamentais sejam efetivados para as pessoas negras residentes nas favelas, principalmente assegurando-lhes o direito à vida, direito esse que é negado desde o período de colonização e escravização.

REFERÊNCIAS

ABDALA, Vitor. **Rio de Janeiro fez 4.600 operações policiais mesmo com ADPF**, 2025. Agência Brasil. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2025-02/rio-de-janeiro-fez-4600-operacoes-policiais-mesmo-com-adpf>. Acesso em: 18 fev. 2025.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

ARAÚJO, Carlos Eduardo M. de. Entre dois cativos: escravidão urbana e sistema prisional no Rio de Janeiro, 1790 - 1821. “in” BRETAS, Marcos Luiz et al (Orgs). **História das prisões no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

BOEHM, Camila. Moradores de favelas movimentam R\$ 119,8 bilhões por ano: Brasil tem 13,6 milhões de pessoas morando em comunidades. **Agência Brasil**. Disponível em:<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-01/moradores-de-favelas-movimentam-r-1198-bilhoes-por-ano>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

BOGDANDY, Amin von. O mandato transformador do Sistema Interamericano. Legalidade e legitimidade de um processo jurisgenético extraordinário. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, vol. 9, no. 2, ago/2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635**. 2020. Relator: Edson Fachin. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BROOCKE, Bianca Schneider Van Der; KOZICKI, Katya. A ADPF 347 e o “Estado de Coisas Inconstitucional”: ativismo dialógico e democratização do controle de constitucionalidade no Brasil. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 53, 2019.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de (orgs.). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v6-bx.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

CARVALHO, Salo de; DUARTE, Evandro Piza. **Criminologia do preconceito: racismo e homofobia nas Ciências Criminais**. São Paulo: Saraiva, 2017.

844

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**. Revista dos Tribunais, vol. 303/2020, p. 45 - 81, Maio/2020.

DUARTE, Evandro Charles Piza. **Do medo da diferença à liberdade com igualdade: as ações afirmativas para negros no ensino superior e os procedimentos de identificação de seus benefícios**. 2011. 2 v. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/34356>. Acesso em: 14 fev. 2025.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro**. Rio de Janeiro: Brado, 2019.

FONTOURA, Natália; LIRA, Fernanda; PINHEIRO, Luana; REZENDE, MARCELA. **Os desafios do passado no trabalho doméstico do século XXI: reflexões para o caso brasileiro a partir dos dados da PNAD contínua**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p. 6

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.**

São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 20 jun. 2024.

GARAVITO, César Rodriguez. Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. **Texas Law Review**, v. 89, p. 1669, 2010.

GARAVITO, César Rodriguez, *et al.* El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**. Vol. 14, n. 2, 2013.

GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**, Vol. 14, n. 2, 2013.

HAMILTON, Charles V.; KWANE, Ture. **Black Power: Politics of Liberation in America**. Nova York: Random House, 1967.

KLARE, Karl E. Legal Culture and Transformative Constitutionalism. **South African Journal on Human Rights**, v. 14, n. 1, p. 146-188, 1998.

KRAMER, Larry. **Popular Constitutionalism and Judicial Review**. Oxford: Oxford, U.P., 2005.

LINDBERGH, Farias. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Assassinato de Jovens**. Brasília: Distrito Federal, Senado Federal, 2016.

LOPES, Léo; FIGUEIREDO, Carolina; CARVALHO, Bruna. **Polícia destrói memorial feito para vítimas de operação que matou 28 pessoas no Rio**. CNN Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/policia-destrui-memorial-feito-para-vitimas-de-operacao-que-matou-28-pessoas-no-rio/>. Acesso em: 30 jun. 2022.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Pluralismo epistemológico e modernidade. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (Coord.). **Direito à diversidade e o estado plurinacional**. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de Direito Antidiscriminatório**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

MOORE, Carlos. **Racismo e sociedade**: novas bases epistemológicas para entender o racismo. Belo Horizonte: Mazza, 2007.

MOURA, Marcos Vinicius (org). **Levantamento nacional de informações penitenciárias**. Brasília: Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2019.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Litígio estratégico x litígio estrutural (de interesse público): Ao fim e ao cabo, denominações de um mesmo instituto para a defesa de direitos fundamentais? **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 27, n. 1, p. 12-12, 2022.

OLSEN, Ana Carolina Lopes; KOZICKI, Katya. O constitucionalismo transformador como instrumento de enfrentamento do racismo estrutural: o papel do STF. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 1, n. 1, p. 82-118, jan./jun. 2021.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe Rage: Democratic Constitutionalism and Backlash. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**. v. 42, p. 373, 2007.

846

PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**, Año I, nº 2, noviembre de 2014, pp. 41-82.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. **Cuestiones y horizontes**: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder. Buenos Aires: CLACSO, 2014.

SECRETARIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Levantamento anual SINASE 2019**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/LevantamentoAnualdoSINASE2017.pdf>> . Acesso em 10 jul. 2021.

SENADO FEDERAL. **Relatório Final da CPI do Assassinato de Jovens**. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>. Acesso em 09 out. 2023.

SILVA, Fernanda Lima. **Dançar em praça de guerra**: precariedade e liberdade na cidade negra (Recife, 1870–1888). Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2019.

SOARES, Rafael; SOUZA, Rafael Nascimento de. **Mortes no Jacarezinho**: Com 28 mortos, operação policial na comunidade da Zona Norte é a mais letal da História do Rio. O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/mortes-no-jacarezinho-com-28-mortos-operacao-policial-na-comunidade-da-zona-norte-a-mais-letal-da-historia-do-rio-25006044>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SOUSA, Neusa Santos. **Tornar-se negro**: as vicissitudes da identidade do negro brasileiro em ascensão social. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

TUSHNET, Mark. **Judicial Activism in Common Law Supreme Courts**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

WAYNE, William. The two faces of judicial activism. **The George Washington Law Review**. Vol. 61., n. 1., November 1992. Disponível em: <<http://heinonline.org>>. Acesso em: 14 fev. 2025.

WOLKMER, Antonio Carlos; FAGUNDES, Lucas Machado. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico. **Revista Pensar**. Fortaleza, v. 16, n.2, p. 371-408, jul./dez. 2011.