



CAMPUS DE JACAREZINHO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA
MESTRADO

**ABORDAGEM POLICIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA: O EXERCÍCIO
DO CONTROLE SOCIAL COM RESPEITO AOS DITAMES
CONSTITUCIONAIS E AOS DIREITOS HUMANOS**

ROBYSON DANILO CARNEIRO

**Jacarezinho
2020**

ROBYSON DANILO CARNEIRO

**ABORDAGEM POLICIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA: O EXERCÍCIO
DO CONTROLE SOCIAL COM RESPEITO AOS DITAMES
CONSTITUCIONAIS E AOS DIREITOS HUMANOS**

LINHA DE PESQUISA: “Função Política do Direito”

Dissertação apresentada como requisito para aprovação no Programa de Mestrado em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão), do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UENP/Campus de Jacarezinho.

Orientador: Prof. Dr. Valter Foletto Santin

BANCA AVALIADORA

1º Membro: Professor Doutor Valter Foletto Santin (orientador)

2º Membro: Professor Doutor Thadeu Augimeri Goes de Lima

3º Membro: Professora Doutora Antonio Carlos da Ponte (PUC)

Coordenador do programa: Professor Doutor Fernando de Brito Alves

**Jacarezinho
2020**

AGRADECIMENTOS

A Deus toda honra e toda glória, pela força e saúde com que nos contemplou durante toda essa jornada, permitindo alcançar este momento. Sou grato e abençoado.

Não poderia ter alcançado este feito sem o apoio familiar de minha esposa, filhos, pais, irmãos, avós, primos, tios e sobrinhos. Cada um, de seu jeito, sempre me motivou e incentivou com palavras, gestos e muito carinho. Por óbvio, aqueles que nos acompanham cotidianamente merecem maior destaque, pois precisaram concorrer com a falta de tempo dedicado a eles, com os momentos de humor menos elevado e com as nossas frustrações. Saibam que foram fundamentais nesta conquista.

Gostaria de agradecer especialmente ao Professor Dr. Valter Foletto Santin, pelos ensinamentos em sala de aula, durante os debates no grupo de pesquisas (GT) Políticas Públicas e efetivação de direitos sociais da UENP, pela parceria na construção de artigos publicados nos eventos em que participamos e nos livros que ajudamos a compor, pela paciência no desenvolvimento destes trabalhos e pelo desafio lançado, ainda no início do mestrado, de escrever sobre um tema tão intrigante e importante como a prática de abordagem policial.

Agradeço a todos os colegas do (GT) Políticas Públicas e efetivação de direitos sociais da UENP, grupo este que ainda em tempos de pandemia se manteve ativo, permitindo o desenvolvimento de discussões e o fortalecimento do conhecimento sobre o tema, que serviu de pano de fundo para este trabalho.

Não poderia deixar de agradecer, de forma especial, a todos os discentes da 16ª Turma do Mestrado da UENP (especialmente aos alunos da Linha de pesquisa – Função Política do Direito), amigos que levarei por toda a vida: Gustavo, Léo, Tiagão, Belló, João, Ale, Brenda, Luis, Tay, Lukita e Marcela. Vocês tornaram essa jornada muito mais gratificante, prazerosa, produtiva e divertida.

A todos os professores do programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UENP/Jacarezinho, em especial ao Coordenador Dr. Fernando Brito Alves, por toda a dedicação e competência na condução de seus trabalhos. Especial lembrança aos Professores: Dr. Eliezer Gomes da Silva, Dr. Mauricio de Aquino, Dr. Jorge Sobral da Silva Maia, Dr. Vladimir Brega Filho, Dr. Eduardo Salomão Cambi, Dra. Carla Bertoncini, Dr. Gilberto Giacoia, Dr. Edinilson Donisete Machado e Dra. Marinez Meneghello Passos, os quais foram docentes das diversas disciplinas ministradas durante o curso (Linha de

pesquisa – Função Política do Direito), compartilhando seus conhecimentos e permitindo uma evolução em relação aos diversos temas estudados.

Aos funcionários do Centro de Ciências Sociais Aplicada/UENP/Jacarezinho um agradecimento especial, por, a partir do desenvolvimento de seus trabalhos, tornarem possível essa caminhada. Nesse sentido, ninguém representa melhor esse conjunto de pessoas que a secretária do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, Maria Natalina da Costa, por quem sempre carregarei imenso respeito e admiração. A seriedade com que desenvolve seu trabalho é algo realmente exemplar.

A toda Jacarezinho, cidade que fui conhecer apenas na 1ª fase da seleção deste mestrado (2018), que se tornou minha segunda casa, e que sempre levarei em meu coração.

Muito obrigado.

DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho à minha família.
Ao meu pai e minha mãe, que ambos,
cada um a seu modo, sempre foram
exemplos para mim. Muito obrigado!
Aos meus filhos Lucca, Lunna e Bruno,
pois tudo que faço é por vocês.
À minha linda Eliana, esposa e cúmplice.
Aos policiais militares que todos os dias
deixam suas casas e arriscam suas vidas
por nós...*

CARNEIRO, Robyson Danilo. **Abordagem policial como política pública:** o exercício do controle social com respeito aos ditames constitucionais e aos direitos humanos. 2020. 168 f. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – Universidade Estadual do Norte do Paraná.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo realizar uma análise em relação à abordagem policial, prática rotineira de intervenção desenvolvida pelos órgãos de segurança pública no dia-a-dia dos membros da sociedade brasileira. Ressalte-se que os agentes do Estado, ao desempenhar suas atividades, precisam respeitar os ditames de proteção aos Direitos Humanos, sendo que a implementação deste tipo de conhecimento se demonstra essencial para que a prática de ações policiais seja desempenhada com maior qualidade. O entendimento por parte dos gestores em relação à Cultura Policial também se trata de ferramenta útil, em especial, na busca de resultados positivos quando das inovações e mudanças necessárias no âmbito das atividades policiais, pois entender a dinâmica que envolve esta classe de profissionais, resguardadas as peculiaridades regionais e institucionais, possibilita a realização de um enquadramento mais adequado. Destaque-se que atualmente não existem definições claras sobre qual resultado se pretende alcançar com este tipo de intervenção, porém, por intermédio de uma análise aos dados disponíveis, percebe-se que as abordagens policiais não vêm tendo o sucesso que precisariam apresentar. Em relação aos objetivos vinculados à prevenção, repressão criminal e aumento da “sensação de segurança”, a efetividade não pôde ser comprovada na execução desta pesquisa. Pensar a abordagem policial como uma política de segurança pública, a partir de sua elaboração, implementação e avaliação, permite avançar dentro deste tema, na busca por atingir suas metas e objetivos. A pesquisa utilizou o método de abordagem indutivo-dedutivo, os métodos de procedimento comparativo, a técnica de documentação indireta e, principalmente, a pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Abordagem policial. Direitos humanos. Políticas públicas. Segurança pública.

CARNEIRO, Robyson Danilo. **Police approach as public policy:** the exercise of social control with respect to constitutional dictates and human rights. 2020. 168 f. Master's Dissertation - Stricto Sensu Graduate Program in Legal Science - State University of Northern Paraná.

ABSTRACT

This paper aims to carry out an analysis in relation to the police approach, a routine intervention practice developed by public security bodies in the daily lives of members of Brazilian society. It should be emphasized that State agents, when carrying out their activities, must respect the dictates of protection of Human Rights, and the implementation of this type of knowledge is essential for the practice of police actions to be performed with higher quality. The understanding on the part of the managers in relation to the Police Culture is also a useful tool, in particular, in the search for positive results when the innovations and changes necessary in the scope of the police activities, because to understand the dynamics that involves this class of professionals, protected regional and institutional peculiarities, allows the realization of a more adequate framework. It is noteworthy that there are currently no clear definitions of what result is intended to be achieved with this type of intervention, however, through an analysis of the available data, it is clear that police approaches have not been having the success they would need to present. In relation to the objectives linked to prevention, criminal repression and an increased sense of security, the effectiveness could not be proven in the execution of this research. Thinking of the police approach as a public security policy, based on its elaboration, implementation and evaluation, allows advancing in relation to the theme, in the search to achieve its goals and objectives. The research used the method of inductive-deductive approach, the methods of comparative procedure, the technique of indirect documentation and, mainly, the bibliographic research.

Keywords: Police approach. Human rights. Public policy. Public security.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - AUMENTO DE REVISTAS PESSOAIS/AUMENTO DEMOGRÁFICO – ESTADO DE SP	67
FIGURA 2 - CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	126
FIGURA 3 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL REVISTAS PESSOAIS/POPULAÇÃO EM SP - 15 ANOS.....	129
FIGURA 4 - PERCENTUAL DE PRISÕES EM FLAGRANTE/NÚMERO DE PESSOAS REVISTADAS EM SP.....	132
FIGURA 5 - QUADRO DEMONSTRATIVO DAS ABORDAGENS EM SÃO PAULO, CHILE E NEW YORK – 2013.....	133
FIGURA 6 - EVOLUÇÃO DE CRIMES E REVISTAS PESSOAIS – ESTADO DE SP - 2005/2019	137
FIGURA 7 - SENSACÃO DE (IN)SEGURANÇA CIDADE DE SP – 2008 A 2015.....	139
FIGURA 8 - PESSOAS REVISTADAS/SENSACÃO DE SEGURANÇA - CIDADE DE SP, 2008 A 2012.....	143
FIGURA 9 - PESSOAS REVISTADAS/SENSACÃO DE SEGURANÇA - CIDADE DE SP, 2008 A 2015.....	143
FIGURA 10 - SENSACÃO DE SEGURANÇA - CIDADE DE SP – 2008/2015 – DO QUE AS PESSOAS TEM MEDO?.....	145
FIGURA 11 - SENSACÃO DE SEGURANÇA - CIDADE DE SP – 2012/2015.....	146

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - AS TRÊS REGRAS LEGAIS	42
TABELA 2 - POLICIAIS CIVIS E MILITARES VÍTIMAS DE MORTE VIOLENTA NO BRASIL	44
TABELA 3 - CATEGORIAS DE POLICIAIS	59
TABELA 4 - PESSOAS REVISTADAS NO ESTADO DE SP - 2005 A 2019	65
TABELA 5 - REVISTAS PESSOAIS/POPULAÇÃO NO ESTADO DE SP - 2005 A 2019.....	66
TABELA 6 - Nº DE PESSOAS PRESAS EM FLAGRANTE/Nº DE PESSOAS REVISTADAS NO ESTADO DE SP	131
TABELA 7 - Nº DE CRIMES E PESSOAS REVISTADAS NO ESTADO DE SP - 2005 A 2019	135
TABELA 8 - Nº DE PESSOAS REVISTADAS NA CIDADE DE SÃO PAULO, ENTRE 2008 E 2015.....	140
TABELA 9 - POPULAÇÃO, Nº DE REVISTAS E COMPARAÇÃO PERCENTUAL - CIDADE DE SP, 2008 A 2015.....	141
TABELA 10 - Nº TOTAL E PERCENTUAL DE REVISTAS/SENSAÇÃO DE SEGURANÇA - CIDADE DE SP, 2008 A 2015.....	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – Artigo

CF ou CF/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CFO – Curso de Formação de Oficiais

CFP – Curso de Formação de Praças

CPP – Código de Processo Penal

CESeC – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

DF – Distrito Federal

ES – Estado do Espírito Santo

ESDH – Escola de Educação em Direitos Humanos

EUA – Estados Unidos da América

GAESP - Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública

GO – Estado de Goiás

HC – Habeas corpus

IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística

IRBEM – Indicadores de Referência do Bem-Estar Social do Município

MPPR – Ministério Público do Estado do Paraná

Nº – Número

ONGS – Organizações não governamentais

PA – Estado do Pará

PE – Estado do Pernambuco

PEEDH – Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos do Paraná

PM – Polícia Militar

PMDF – Polícia Militar do Distrito Federal

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais

PMPA – Polícia Militar do Estado do Pará

PMPE – Polícia Militar do Estado do Pernambuco

PMPR – Polícia Militar do Estado do Paraná

PMERJ – Polícia Militar do Estado de São Paulo

PMESP – Polícia Militar do Estado de São Paulo

PNDH-3 – Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos

Rel. – Relator

Sd PM – Soldado policial militar

SESP/PR – Secretaria de Segurança Pública do Estado do Paraná

SSP/SP – Secretaria da Segurança Pública de São Paulo

SP – São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJES – Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo

TJRS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

v. – Versus

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1. POLÍCIAS BRASILEIRAS	21
1.1. Formação histórica policial no Brasil e sua relação com o autoritarismo	21
1.2. Notas gerais sobre segurança pública	26
1.3. Competências constitucionais e infraconstitucionais das polícias militares no Brasil	27
1.4. Direitos humanos e a atuação das polícias militares.....	30
1.5. A educação em direitos humanos subsidiando a atuação das polícias militares.....	32
2. UM ESTUDO SOBRE A CULTURA POLICIAL.....	41
2.1. Características da cultura policial.....	43
2.1.1. Missão – Ação – Cinismo – Pessimismo	47
2.1.2. Suspeição.....	49
2.1.3. Isolamento e Solidariedade	51
2.1.4. Ladrões com categoria	53
2.1.4.1 Propriedade da polícia	53
2.1.4.2 Lixo	54
2.1.4.3 Provocadores	54
2.1.4.4 Bonzinhos	54
2.1.4.5 Benfeitores	55
2.1.4.6 Políticos	55
2.1.5. Conservadorismo da Polícia.....	55
2.1.6. Machismo	56
2.1.7. Preconceito Racial	56
2.1.8. Pragmatismo	57
2.2. Variações na cultura policial	59
2.3. Variações na cultura organizacional.....	60
2.4. Importância da cultura policial na implementação de mudanças	61

3. ABORDAGEM POLICIAL E SUAS PREVISÕES LEGAIS	63
3.1. Conceitos e definições	67
3.2. Amparo Legal para a Abordagem Policial	71
3.2.1. Revista pessoal em mulheres.....	74
3.2.2. Stop and Frisk (EUA)	75
3.2.3. Revista pessoal pelas Forças Armadas	76
3.3. Ato administrativo e poder de polícia	77
3.3.1. Discrecionabilidade e demais atributos do poder de polícia.....	79
 4. A FUNDADA SUSPEITA COMO BASE LEGAL PARA A ABORDAGEM	
POLICIAL	83
4.1. A fundada suspeita.....	83
4.1.1. Estereótipo.....	88
4.1.2. Ser suspeito e estar suspeito	90
4.1.3. Idade e gênero.....	92
4.1.4. Abordagem policial e a questão racial	95
4.1.5. Periferias e favelas	98
4.1.6. Questões econômicas	102
 5. CONTROLE DAS ABORDAGENS POLICIAIS.....	103
5.1. Corregedorias.....	105
5.2. Poder Judiciário.....	106
5.3. O controle externo realizado pelo Ministério Público	110
5.4. Corte interamericana de Direitos Humanos	113
5.4.1. Caso 12.315 – Prieto & Tumbeiro vs. Argentina	114
5.5. Nova Lei de abuso de autoridade	118
5.6. Polícia Comunitária	120
5.7. Ouvidorias	122
 6. ABORDAGEM POLICIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA	126

6.1. Por que a polícia realiza abordagens e revistas pessoais?	129
6.1.1. Prisão em flagrante	130
6.1.2. Prevenção	133
6.1.3. Sensação de Segurança	137
6.2. Avaliação e monitoramento das abordagens policiais	148
6.3. Menos do mesmo	148
 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	 150
 BIBLIOGRAFIA	 156

INTRODUÇÃO

A construção do Estado Brasileiro fundou-se em um alicerce autoritário, atribuindo aos órgãos policiais a função de controle do convívio social a partir de diversas práticas de intervenção e fiscalização.

Os graves problemas na área de Segurança Pública no Brasil alarmam grande parte da população do país. Essa preocupação tende a diminuir o que os administradores públicos chamam de “sensação de segurança”, algo preocupante, pois atinge o bem-estar de grande parcela da sociedade, que nos dias atuais tem receio até de se manter no refúgio de sua casa.

O valor segurança pública tem ocupado grande destaque na atualidade, especialmente pelos altos níveis de violência e criminalidade que afetam a ordem pública e a convivência social pacífica entre as pessoas, exigindo-se uma maior atuação por parte do Estado, por intermédio de seus mecanismos de proteção, “criando uma nova rodada no jogo entre liberdade e poder” (SANTIN, 2013, p. 54).

Eliezer Gomes da Silva (2005) entende que “Segurança pública é, por certo, um direito de todos, e não se questiona a importância da melhoria da qualidade desse serviço público na redução da criminalidade violenta”. Dentro desta visão torna-se óbvia a necessidade de implementações no campo deste serviço público, objetivando-se atingir um desenvolvimento social com qualidade. Para Regina Célia Pedroso (2003, p. 47) segurança pública trata-se da “garantia que o Estado proporciona à nação, a fim de assegurar a ordem pública contra violações de qualquer espécie”. Tal entendimento deixa clara a importância da atuação dos órgãos policiais para o bom desenvolvimento do convívio social.

Os problemas de violência vivenciados no Brasil nestes últimos anos trazem grande apreensão entre as pessoas, tornando-se ainda maior para quem vive nas grandes metrópoles do país, como Rio de Janeiro e São Paulo. Porém, o clima de insegurança pública afeta o país inteiro, alcançando também as cidades de menor população, embora em menor proporção, apresentando um campo fértil para a discussão em relação aos mecanismos de enfrentamento à criminalidade, principalmente no que tange à eficiência e adequação das atividades voltadas para a prevenção criminal (SANTIN, 2005, p. 209).

Em oposição a este avanço das práticas criminosas o Estado apresenta diversas ações, que na maioria das vezes não conseguem ser efetivas o suficiente aos olhos da população.

Dentre as medidas adotadas pelos governantes, destaca-se a realização de ações e operações policiais que visam um controle mais avançado sobre toda a comunidade. Medidas do

tipo: “Operação Bloqueio”, “Blitz da Lei Seca”, “Tolerância Zero”, dentre outras, surgem com o escopo de realizar um certo controle social, em proteção às “pessoas de bem”. Além destas intervenções, as abordagens policiais, tradicional prática policial, aumentam a cada dia, como ferramenta de fiscalização e prevenção por parte do Estado. O grande problema que surge é que em alguns locais, horários, para determinadas pessoas e em determinadas situações, o medo da abordagem policial pode superar o receio em relação à criminalidade.

Políciais que acreditam que a suspeita “fundada” é justificável para um exercício de atividade técnico e justo, mas que para especialistas no assunto trazem um conflito bastante preocupante, principalmente para determinadas camadas da sociedade.

Há alguns anos estudiosos vêm acompanhando os fenômenos da atuação policial no Brasil. Embora seja verdade que a grande maioria destina seus estudos apenas aos casos de uso de força letal por parte da polícia, existem estudos voltados para práticas menos incisivas, mas não menos importantes, relacionadas à atuação policial no país.

Saliente-se que todos os dias diversas pessoas são alvos de abordagens policiais/buscas pessoais, sendo em grande maioria realizadas pelas polícias militares em praticamente todo o território nacional. Tal procedimento trata-se de uma destas formas de controle social e de uma tentativa de atuação de maneira preventiva por parte dos órgãos policiais vinculados ao Estado no exercício da atividade de segurança pública.

Para que se tenha uma noção da importância do tema, nos últimos quinze anos, somente no Estado do São Paulo, foram registradas mais de 190 milhões de revistas pessoais realizadas pelas instituições de segurança pública.¹ Importante salientar que o número não se trata da quantidade de abordagens, haja vista a possibilidade de mais de uma pessoa ser revista no mesmo procedimento e, ainda, não se trata do número de pessoas, pois da mesma forma, é possível uma pessoa ter sido revista mais de uma vez no período. Ainda assim, o número se mostra bastante expressivo.

A Constituição Federal apresenta, em seu artigo 144, os órgãos que compõem o sistema de segurança pública nacional, incumbindo às polícias militares a função de preservação da ordem pública (BRASIL, 1988). Presume-se, portanto, que a tranquilidade tratar-se-ia de uma regra, cabendo a intervenção estatal somente nos casos de exceção, quando dos conflitos e cometimentos de delito, por exemplo.

¹ <http://www.ssp.sp.gov.br>

Nesse mesmo sentido, o Código de Processo Penal apresenta as possibilidades de intervenção policial executada pela busca pessoal, quando da fundada suspeita de cometimento de algum ilícito penal – porte de armas proibidas, por exemplo (BRASIL, 1941).

Esta intervenção estatal, que se estende aos veículos automotivos em trânsito nas vias públicas, não traz a necessidade de prévia ordem judicial, vinculando-se à discricionariedade do agente policial, originada no poder de polícia, inerente à execução do ato administrativo.

Este trabalho tem por objetivo inicial analisar esta prática como ferramenta de prevenção em relação ao cometimento de crimes e repressão à prática delituosa, verificando-se, dentro dos dispositivos legais, doutrinas, jurisprudência e historiadores, o uso desta ferramenta por parte dos gestores públicos na execução das atividades de segurança pública.

Dentre as diversas discussões, algumas questões chamam atenção, como o questionamento em relação aos critérios adotados pelos policiais na hora de “resolver” realizar ou não uma abordagem policial, definições que deveriam ser bem mais objetivas, mas que acabam tratando-se efetivamente de uma “escolha” quase pessoal em boa parte dos casos. Este entendimento – falta de objetividade da lei – se mostra bastante consolidado entre os estudiosos do tema.

O primeiro capítulo destina-se a alicerçar o estudo em um sentido que se faz necessário estruturar o raciocínio a partir de uma análise sobre a atuação das polícias no Brasil, sua formação histórica, competências, embasamento legal de ação, responsabilidades e necessidade de evolução. Desta forma, o estudo pretende mostrar que as instituições policiais, com especial direcionamento às polícias militares, precisam rever seus modos de atuação, focando o desenvolvimento de suas atividades sob a égide dos direitos humanos. De forma exemplificativa será utilizada a estrutura legal de embasamento da Polícia Militar do Estado do Paraná, a partir da Constituição Estadual deste Estado, leis, normas e demais dispositivos legais que se aplicam àquela instituição. Neste contexto, pretende-se demonstrar de forma clara a necessidade de investir na formação (inicial e continuada) dos policiais, pois a avaliação em relação a esta atuação (abordagem policial e revista pessoal) precisa ser equilibrada, evitando as ações autoritárias, violentas e abusivas, que diversas pessoas alegam, e em alguns casos denunciam, ter vivenciado.

No capítulo seguinte será realizado um breve estudo sobre a construção de uma “cultura policial”, a partir dos estudos de Robert Reiner, apresentando as características e variações que esta dinâmica carrega, inclusive em âmbito organizacional, permitindo implementar as concepções em relação aos deveres de polícia administrativa, preocupando-se com a visão da

outra parte (o cidadão), possibilitando que a implementação de políticas de segurança pública no âmbito destes órgãos possa ter sucesso e surtir os efeitos almejados quando de sua formulação. Destaque-se que neste capítulo será apresentado um estudo realizado pelo *Policy Studies Institute*, que pode subsidiar um padrão de comportamento por parte dos policiais. Este estudo apresenta três regras empregadas no trabalho policial, sendo a terceira regra, a "regra de apresentação", utilizada para dar uma aparência externa aceitável às ações desenvolvidas e levadas a efeito por razões diversas, tratando-se de conhecimento estritamente importante, quando da realização de pesquisas, estudos, análises, consultas e verificações em relação aos agentes de segurança pública.

O estudo da abordagem policial propriamente dita surge a partir do terceiro capítulo, com um primeiro exame a respeito do embasamento legal para esta prática, seu conceito, o posicionamento doutrinário, jurisprudencial, além das variações e aplicações, por intermédio de análise de manuais e demais materiais técnicos policiais sobre o tema, com especial direcionamento a uma verificação em relação à “fundada suspeita” (quarto capítulo). Nesse sentido, perceber-se-á a necessidade de uma melhor definição a respeito do termo, com objetivo de se tornarem mais claras as condições e circunstâncias que podem sujeitar uma pessoa a ser “alvo” deste procedimento policial, evitando, por exemplo, a criação de estereótipos predefinidos sujeitos a busca pessoal. O quinto capítulo, intitulado “Controle da abordagem policial”, pretende demonstrar que existem diversas ferramentas disponíveis capazes de auxiliar na fiscalização, verificação e correções deste tipo de procedimento, conforme as constatações que se possam alcançar.

O último capítulo volta-se à análise da abordagem policial como uma política pública, em especial no que diz respeito a elaboração e implementação deste tipo de ação policial, analisando os supostos objetivos desta prática. Destacam-se nesse sentido três situações que serão alvo de uma análise mais pormenorizada no âmbito deste estudo: a Prevenção, a Repressão aos crimes e a Sensação de segurança.

A prevenção como objetivo por parte do agente policial incorre como uma das ferramentas da política de segurança pública, evitando a prática de crimes futuros, dissuadindo aqueles que possam ter intenção de vir a praticar ilícitos penais, além de servir para evitar que foragidos da justiça deixem de ser submetidos ao cumprimento da pena, impedindo-os de vir a praticar novos crimes.

A repressão criminal seria percebida a partir da prisão de infratores em flagrante, quando da visualização da prática de delitos constatados pela intervenção policial, submetendo estes à

análise da justiça penal, ou ainda da apreensão de armas e drogas ilícitas, assim como nos casos de apreensão de menores em virtude da prática de atos infracionais.

Já a sensação de segurança, que em alguns casos diverge na opinião de algumas camadas da sociedade, trata-se de uma forma do Estado verificar a qualidade do trabalho que executa, conforme análise da população, em especial no âmbito da segurança pública. A grande problemática encontra-se em delimitar o exercício desta atividade, visando a harmonização com os direitos do cidadão, exercendo a prevenção ou a repressão contra o crime e não contra as pessoas. Elementar, ainda, que este sentimento pode sofrer variações em virtude de questões políticas, por conta da situação econômica do país, ou em virtude de influência da mídia, dentre outras.

A verificação dos objetivos e metas da abordagem policial permitirá, desde que com o fornecimento de dados e informações sobre a prática, a realização de uma avaliação sobre sua efetividade, capaz de mensurar os efeitos positivos e negativos, servindo como alicerce para a melhoria e as devidas implementações nestes programas.

Destaque-se que dentro do estudo pretende-se demonstrar a grande dificuldade que reside na adoção de critérios por parte do policial em relação à decisão em abordar, ou na escolha por quem abordar. A definição destes critérios, muitas vezes inexistentes nos manuais ou cursos de formação policial, conforme será demonstrado, recaem sobre o próprio profissional que executará a atividade fim, o qual nem sempre possui o melhor preparo para tomar frente nestas definições, porém é fato que este se submeterá, em caso de abusos, atuação discriminatória ou arbitrariedades, às responsabilizações legais.

Verifica-se neste contexto um direcionamento cultural por parte dos policiais ao eleger quem será submetido ao procedimento, com base em condições objetivas, porém não declaradas, um tanto preconceituosas, algo preocupante, principalmente por parte de agentes do Estado, responsáveis pela aplicação dos dispositivos legais em consenso com os ditames Constitucionais.

Neste sentido surgem questões a serem respondidas neste estudo:

As abordagens policiais, em seu viés preventivo, são capazes de reduzir a ocorrência da prática criminosa na sociedade?

Em relação à repressão ao crime, por intermédio das prisões em flagrante, os efeitos da abordagem policial são significativos?

Com objetivo de trazer uma melhoria em relação à sensação de segurança, qual a efetividade da abordagem policial? Trata-se de medida capaz de melhorar a condição de vida das pessoas, aumentando seu sentimento de proteção?

As respostas a estes questionamentos serão formuladas a partir de análise de dados disponíveis ao público, por intermédio do cruzamento de informações referentes à atuação dos órgãos de segurança pública, além da utilização dos resultados de pesquisas de diversas categorias, realizadas em trabalhos acadêmicos e de cunho social, mediante a coleta da opinião popular em relação ao tema segurança.

Saliente-se ainda que uma questão importante ao analisar a abordagem pessoal se encontra na legitimidade que esta prática traz consigo, ou precisaria trazer, pois ao relativizar os direitos de “ir e vir”, a intimidade e outras liberdades, que podem ser cerceadas a partir deste tipo de intervenção, a contrapartida precisa ser significativa, legitimando a atuação estatal e fortalecendo as instituições de segurança pública, trazendo aceitação por parte da comunidade em relação às ações policiais.

Destaque-se que as críticas aqui apresentadas surgem com um viés construtivo, em razão de se entender pela importância da atividade dos órgãos policiais, por se acreditar nas possibilidades de uma melhora neste tipo de prestação de serviço público, confiar que uma mudança pode trazer um significativo ganho em relação aos resultados, e ainda, na legitimidade que se trata de ponto essencial e necessário para uma evolução que seja benéfica para todos os envolvidos nesta relação entre a polícia e a sociedade.

A pesquisa foi desenvolvida utilizando o método de abordagem indutivo-dedutivo, os métodos de procedimento comparativo, a técnica de documentação indireta e, principalmente, a pesquisa bibliográfica em legislações e publicações periódicas, além da análise e compilação de dados e informações disponíveis em sites de órgãos públicos. Este trabalho está vinculado à linha de pesquisa “Função Política do Direito”, dentro do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão), do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Norte do Paraná.

O marco teórico deste estudo encontra bases nas pesquisas desenvolvidas por Silvia Ramos e Leonarda Musumeci, em especial nos trabalhos que originaram a obra *Elemento Suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. O primeiro capítulo apresenta como referência o texto *Direitos humanos: coisa de polícia*, de Ricardo Brisolla Balestreri, além de encontrar em Emmanuel Lévinas a base capaz de direcionar uma melhor reflexão. O segundo capítulo alicerça-se nos estudos realizados por Robert Reiner que retratam a “cultura policial” em seus diversos aspectos, amparando-se ainda em Marcos Rolim e “A síndrome da rainha vermelha” e nos estudos de Luiz Eduardo Soares. Na sequência, ao tratar propriamente da abordagem policial, Tania Pinc, em diversas pesquisas sobre o tema, e Melina

Ingrid Risso (Tese de Doutorado) dão o direcionamento para este trabalho. O controle das atividades policiais foi desenvolvido com base nas pesquisas realizadas por Julita Lemgruber, Leonarda Musumeci e Ignacio Cano (Livro: *Quem vigia os vigias?*). Por fim, Maria das Graças Rua, Valter Foletto Santin e Leonardo Secchi permitem um entendimento capaz de vincular os temas: abordagem policial e política públicas, resultando nas concepções que foram alcançadas neste trabalho.

1. POLÍCIAS BRASILEIRAS

A segurança pública no Brasil trata-se de uma das principais atribuições a serem prestadas pelo Estado. O serviço de segurança pública é visto como um dos principais pela população, tratando-se de essencial, em especial por conta da violência vivenciada no cotidiano das pessoas (SANTIN, 2013).

Ao se realizar uma análise ao longo do texto constitucional, desde seu preâmbulo, onde consta que o Estado Democrático instituído pela Assembleia Nacional Constituinte se destina a assegurar diversos direitos, dentre os quais a segurança (*lato sensu*), passando pelo *caput* do art. 5º, que vislumbra o direito à segurança como uma de suas cláusulas invioláveis, entre os direitos individuais fundamentais, pelo art. 6º, demonstrando este se tratar de um direito social (BRASIL, 1988), percebe-se realmente, que a segurança pública se trata de tema de relevada importância.

Avançando a leitura do texto da Carta Magna, ao se verificar o conteúdo do artigo 144, que institui um Sistema de Segurança Pública, formado pelos órgãos policiais federais, estaduais e municipais, bastante estruturado (BRASIL, 1988), torna-se possível uma compreensão introdutória a respeito das funções e importância de cada instituição policial dentro do país.

Ainda assim, se demonstra de grande valia uma análise histórica que permita entender o posicionamento contemporâneo das instituições policiais, suas bases e criação, ações e evolução, além da afinidade perceptível construída entre a ideia por trás da formação das polícias e o autoritarismo brasileiro.

1.1. Formação histórica policial no Brasil e sua relação com o autoritarismo

A violência descompassada no Brasil gera diversas críticas aos órgãos de segurança pública, tendo como principal alvo a Polícia Militar, em especial, por conta de sua condição de instituição ostensiva, que a posiciona na qualidade de responsável pela prevenção aos crimes, e ainda em razão da histórica herança de autoritarismo, direcionada contra as classes menos favorecidas da sociedade (SILVA A.; NITÃO; SILVA I., 2017, p. 119).

Para Marilena Chauí, a sociedade brasileira é autoritária, sendo dotada de traços que a colocam nesta condição, dentre os quais destacam: a) a estruturação a partir de um princípio liberal de igualdade formal dos indivíduos perante a lei, vigorando a ideia de que alguns são mais iguais do que os outros, amparando-se em divisões sociais naturalizadas em desigualdades que se refletem como uma inferioridade natural, capaz de permitir práticas de violência, sem que esta

seja efetivamente percebida como tal; b) a estruturação com base nas relações privadas, amparadas no mando e na obediência, atribuindo aos “grandes” o privilégio da lei, enquanto aos “pequenos” a repressão imposta pela norma; c) a utilização de uma repressão policial e militar aplicada como resposta às ações que se opõem às condições de desigualdade existentes, uma arma utilizada contra aqueles que ousam opinar contrariamente às classes sociais dominantes (CHAUÍ, 2001, p. 56).

Regina Celia Pedroso afirma que a mentalidade autoritária no Brasil se desenvolveu a partir de pressupostos básicos, dentre os quais destacam: o modelo jurídico, o poder centralizado e elitizado e a organização das forças policiais que foram incumbidas de perseguir as camadas menos favorecidas da sociedade. Para a autora, a Ordem pública e a segurança interna estão enraizadas na construção da ideologia do Estado Brasileiro (2005, p. 49).

O reflexo desta sociedade pode ser percebido em diversos campos, não sendo diferente no âmbito da Segurança Pública, que adota um modelo de policiamento visto como convencional ou tradicional, trazendo práticas direcionadas à coerção, que visam à manutenção da ordem, sustentada na preocupação dos interesses do Estado, além do controle social voltado aos menos favorecidos economicamente, apregoando um caráter seletivo por parte dos órgãos que detêm o poder da aplicação da violência estatal, ainda persistente em tempos de democracia constitucional no Brasil (SILVA A.; NITÃO; SILVA I., 2017, p. 121).

Este modelo foi desenvolvido a partir de “uma ideia de segurança operacionalizada por práticas reativas”, muitas vezes utilizando-se da força de forma desproporcional. Para se compreender a situação atual e a consequente utilização dos atuais padrões de policiamento utilizados no país, faz-se necessário um mergulho histórico na construção das instituições policiais militares brasileiras, surgidas ainda no Brasil-Colônia, que atuavam com o objetivo de garantir a ordem, em conformidade com as pretensões da classe mais abastada, em especial os latifundiários, que exerciam a autoridade local. Percebe-se então o surgimento de um sistema voltado a práticas reativas, que adotavam a força como instrumento de proteção a interesses particulares, a partir de uma postura autoritária, aplicando um controle penal sob o pretexto de manter a lei e a ordem (SILVA A.; NITÃO; SILVA I., 2017, p. 122). Ainda que algumas pessoas possam entender como de menor importância, na verdade a construção histórica demonstra que algumas posturas, como no caso da utilização de um sistema reativo, ainda se mantêm vigente, como se percebe, por exemplo, nas maneiras de acionamento das polícias militares, que atendem boa parte de suas ocorrências por intermédio das chamadas telefônicas através do número 190.

Dentre as instituições estatais, a primeira dotada de características semelhantes às polícias atuais foi a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, criada em 13 de maio de 1809, à qual se atribuía a repressão criminal, a proteção da segurança individual, além da proteção do patrimônio e do controle social das “classes mais baixas”. Já em 1831, surgem as primeiras instituições consideradas originárias das polícias militares do Brasil, formadas por um único contingente de guardas municipais voluntários em cada província (SILVA A.; NITÃO; SILVA I., 2017, p. 123). Percebe-se que, embora o vínculo com o estado fosse mais sensível, até mesmo em razão da voluntariedade da atividade exercida, o que inclusive trazia certa dificuldade em relação à formação de um efetivo, pois não havia grande interesse por parte das pessoas em compor os corpos de segurança na época (DALLARI, p. 30, 1977), as funções traziam certa similaridade com a atuação das instituições policiais atuais, em especial no que se refere à preocupação em relação à proteção patrimonial e pessoal.

Em 1910 os corpos policiais passam a ser força auxiliar das Forças Armadas, sendo que a partir da Constituição de 1934 assumem papel de corpo reserva do Exército, permitindo serem convocados para “ações de controle de distúrbio civil ou participação em guerra declarada”, facilitando, desta forma, seu controle e fiscalização. Além desta possibilidade de convocação dos policiais para virem a compor as Forças Armadas, tornou-se perceptível uma incorporação da “metodologia operacional mais autoritária, seriamente comprometida com o disciplinamento dos integrantes e com a manutenção da ordem”. Sabidamente, com o Golpe Militar de 1964, as polícias assumem a missão de preservar a segurança interna nacional, “reprimindo a subversão dos opositores ao novo regime” (SILVA A.; NITÃO; SILVA I., 2017, p. 124).

Este vínculo com as forças armadas se perpetuou e se mantém até os dias de hoje, sendo alvo de grande crítica por estudiosos do tema segurança pública no Brasil. O atual texto constitucional traz, em seu art. 144 §6º, a previsão de que as polícias militares e os corpos de bombeiros militares são forças auxiliares e reserva do Exército Brasileiro, podendo neste caso, inclusive, serem convocadas para compor o efetivo deste ente das Forças Armadas (BRASIL, 1988). Porém, deve-se manter solidificado o entendimento de que a polícia militar não se trata de Exército, sendo que a função das instituições militares estaduais de segurança pública “não é fazer guerra, mas garantir direitos a serviço da cidadania” (SOARES, 2020).

Importante destacar, ainda, que o processo de industrialização nacional ocorrido a partir dos anos de 1930 trouxe um “paralelo descompromisso com o desenvolvimento humano e prestação de políticas públicas condizentes”, verificando-se a presença de fatores como “exclusão social, má distribuição de renda, favelização, êxodo rural desenfreado, entre outros”, problemas

que vieram a desencadear uma alta na violência, com ápice nos anos 1980. Em resposta a este cenário, ocorre uma intensificação nas práticas de violência institucionalizada, com aplicação desenfreada da repressão penal, em especial pelas polícias militares, tudo isso, com certa aceitação por parte da opinião pública (SILVA A.; NITÃO; SILVA I., 2017, p. 126). Este tipo de reação violenta se repetiria em momentos vindouros, sempre tendo como resposta uma atuação mais rígida por parte das instituições policiais (militares), com certa anuência por parte de significativa parcela da sociedade.

A segurança “interna”, com previsão desde a Constituição de 1934, passando pela Constituição de 1967 e prevista na Constituição de 1988, que atribuiu às Polícias Militares “o controle da ordem”, sem se preocupar em direcionar suas atenções em relação à aproximação que deveria existir entre a população e os órgãos de segurança pública, aumentou ainda mais o distanciamento, que dificulta qualquer tipo de propositura de ações que realmente permitam a prevenção frente a violência de forma efetiva (SILVA A.; NITÃO; SILVA I., 2017, p. 125), resultando um fortalecimento em relação a esta “tradição violenta” por intermédio de diversas práticas direcionadas a uma parcela bastante objetiva da população, como se verifica no caso das operações e ações policiais.

Saliente-se, ainda, que o surgimento das polícias se deu para conter os menos favorecidos, porém, em dados momentos da história percebeu-se sua aplicação em circunstâncias políticas. Ao comportar o poder como finalidade, o Estado, através de suas polícias, passa a exercer o chamado duplo controle: social (dos corpos) e político (das ideias). Nesse interim, a ação intensiva das polícias se amplia, deixando de limitar-se apenas à vigilância cotidiana e voltando-se para instâncias especializadas de ordenamento e controle social (PEDROSO, 2005, p. 54).

A ideia de segurança pública “definida unilateralmente pelos órgãos policiais e seu distanciamento dos interesses comunitários constitui um paradigma recepcionado pelo regime democrático, disseminado institucionalmente no final do século 20”. Esta construção atribui às Polícias Militares muito mais “um exercício constante de fiscalização autoritária do atendimento aos preceitos legais do que a prestação de um serviço público” (SILVA A.; NITÃO; SILVA I., 2017, p. 133).

Nesse sentido, a participação popular nas políticas de segurança pública poderia ter um efeito significativo, tratando deste ramo de atuação estatal como um programa prestacional, já que se trata de serviço público essencial, voltado para o atendimento das necessidades coletivas e perenes, mantenedores e justificantes da própria existência do estado (SANTIN, 2013, p. 26).

Embora a Constituição de 1988 traga em seu bojo “a previsão da ampliação do reconhecimento e proteção de direitos humanos, alguns deles inéditos em referência às anteriores cartas políticas,” ainda assim, não foi capaz de apagar as marcas do regime autoritário, pois não permitiu a ruptura necessária com o “modelo institucional adotado pelas polícias, em especial a militar”, a quem incumbe de garantir a “ordem pública”, porém, sem efetivação de um processo de capacitação profissional, capaz de adequar-se à nova ordem jurídica democrática vigente a partir da redemocratização. Os agentes de polícia que atuavam no regime ditatorial simplesmente “caíram” no novo contexto jurídico e político: a democracia (SILVA A.; NITÃO; SILVA I., 2017, p. 126/127 e 133).

Apesar de ter conseguido incorporar muitos direitos individuais até então violados de forma sistemática durante a ditadura militar, a violência oficial se manteve contínua, como forma de manter a ordem social – nos casos de tortura e de detenção arbitrária, por exemplo – por intermédio da ação de suas polícias. O controle legítimo da violência por parte dos novos governos democráticos latino-americanos não tem alcançado o sucesso esperado, em razão do distanciamento entre a previsão legal e a realidade. A impunidade e o comportamento arbitrário por parte da polícia, raízes do autoritarismo histórico, ainda permeiam a esfera de segurança pública na região (PINHEIRO, 1997, p. 43 e 44).

A violência, vista como uma continuidade das ações previstas na tradição do autoritarismo que se manteve conservada, atinge em sua maioria os socialmente vulneráveis (minorias raciais e pobres), sendo incisiva sobre os ainda mais pobres. O constitucionalismo democrático não se mostrou eficiente na erradicação dessas práticas autoritárias na sociedade brasileira e latino-americana em geral, em especial no exercício de violência policial (PINHEIRO, 1997, p. 43 e 44).

Esse autoritarismo implantado socialmente, que vigorava no regime militar e se mantém em tempos de governos democráticos civis, que visa a proteção e dominação de uma mesma elite, através de práticas discriminatórias, demonstra a dificuldade de mudança na postura das instituições que se encarregam da segurança pública, por meio do controle da violência (PINHEIRO, 1997, p. 44). Ainda que menos incisiva (dependendo do ponto de vista), a prática das abordagens policiais de forma direcionada e com maior ou menor rigidez funciona como uma das ferramentas de controle social voltado aos menos favorecidos, mantendo uma divisão que, nesse caso, limita o livre arbítrio de determinadas pessoas, em detrimento da “garantia” das liberdades de outras.

O passeio histórico permite constatar as origens deste autoritarismo brasileiro, que não vigora apenas no âmbito das organizações policiais, sendo uma herança de toda a sociedade brasileira, perceptível nas instituições de segurança pública, com especial destaque nas polícias militares, em razão da atividade que desenvolvem, relacionada ao monopólio do uso da força.

Neste sentido, não restam dúvidas do prejuízo deixado por esta raiz autoritária, trazendo imensas dificuldades para uma mudança cultural significativa, voltada à adequação legal e efetiva, haja vista a percepção de que a submissão a regras formais, normatizadas nos códigos e leis, pareça menos visível do que a obediência a questões tradicionais de práticas e costumes que alicerça as ações das polícias militares no Brasil historicamente.

Ainda assim, torna-se importante uma análise a respeito das funções constitucionais e infraconstitucionais dos órgãos policiais que constituem o Sistema de Segurança Pública brasileiro, em razão de que em uma democracia constitucional a cobrança deve se debruçar na Carta Magna e em suas previsões, além das demais normas que compõem o ordenamento jurídico pátrio, alicerce de proteção ao direito de todos os membros da sociedade.

1.2. Notas gerais sobre segurança pública

A apresentação de discursos “populistas” que encantam determinada parte dos membros da sociedade precisa ser enfrentada e não se tornar coro pelas vozes dos agentes públicos policiais, como se houvesse uma “idiossincrasia militar”, adepta da violência e contrária aos direitos humanos.

João Baptista Herkenhoff apresenta interessante entendimento sobre o tema, suficiente para uma primeira reflexão, demonstrando a importância dos direitos humanos como ferramenta de proteção ao cidadão, não crendo na possibilidade de combate à violência com prepotência, arbítrio ou mais violência. Para ele faz-se necessário o aprimoramento das Polícias, permitindo uma implementação na atuação dos agentes, que traga resultados significativos no enfrentamento à criminalidade, de maneira a aumentar a eficiência da segurança pública em território nacional (HERKENHOFF, 2018).

Não se pode olvidar da importância de investir no aprimoramento da formação policial, alicerce para o desenvolvimento de uma filosofia moderna, capaz de suprir as necessidades incumbidas aos órgãos de segurança pública, permitindo uma atuação que beneficiará a sociedade como um todo, de forma a afastar o tratamento pejorativo, que prejudica sobremaneira uma evolução no estudo deste importante tema.

O direito à segurança pública trata-se de um direito fundamental dos cidadãos, pois direciona-se à proteção e resguardo da qualidade de uma vida pacífica e tranquila em comunidade, trazendo aos gestores a obrigatoriedade de buscar meios capazes de implementar políticas públicas capazes de suprir as necessidades neste âmbito de forma efetiva e eficiente (SANTIN, 2013, p. 51 e 52).

Não se pode conceber, de forma natural, o atendimento dos anseios da população a partir de ações desrespeitosas, dotadas de truculência, subsidiadas pela violência e alicerçadas em um autoritarismo incondizente com o texto constitucional, protetor da democracia vigente atualmente no Brasil.

Nesta ótica, vislumbra-se a necessidade de uma evolução na atuação dos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública pátrio, em especial no caso das polícias militares, alvos constantes da insatisfação popular, quando do atendimento de ocorrências, nas abordagens policiais, ações e operações diversas.

1.3. Competências constitucionais e infraconstitucionais das polícias militares no Brasil

A polícia trata-se da instituição pertencente ao Estado, destinada à manutenção da ordem pública e dos bons costumes, incumbida da preservação da tranquilidade dos cidadãos e do patrimônio público e privado, “dentro da noção de prestação de serviços de segurança pública, incumbida da prevenção, repressão e investigação de infrações penais” (SANTIN, 2013, p. 57).

As Polícias Militares no Brasil desenvolvem importante papel dentro do Sistema de Segurança Pública, com atribuições que interferem no cotidiano de grande parte da população.

Sua organização possui amparo na Constituição Federal de 1.988 e em leis federais, além das normas estaduais. Realizar-se-á uma breve abordagem sobre este amparo legal de atuação das polícias militares brasileiras, em especial no Estado do Paraná.

O texto Constitucional traz em seu art. 144, § 5º, primeira parte, a seguinte disposição: “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública [...]” (BRASIL, 1988).

Este dispositivo demonstra uma obrigação de prevenção às práticas criminosas por parte das polícias militares no exercício da atividade de policiamento ostensivo, visando a preservação da ordem pública (PAULO; ALEXANDRINO, 2017).

Tal atribuição incumbe às instituições militares estaduais de segurança pública um importante compromisso com as garantias a serem asseguradas para o adequado enfrentamento às

condutas criminosas, visando a prevenção de ações que possam prejudicar o bom convívio comunitário e a tranquilidade pública de forma geral.

O Decreto-lei 667, de 2 de julho de 1969, surgiu para reorganizar as atividades das Polícias Militares em todo o Brasil, trazendo em seu artigo 3º importantes atribuições para as instituições militares estaduais, dentre as quais: a execução do policiamento ostensivo, de forma exclusiva, ressalvadas as missões das Forças Armadas; a manutenção da ordem pública; a atuação preventiva como forma de evitar a perturbação da ordem; além da atuação repressiva no caso da constatação de perturbação da ordem pública (BRASIL, 1969).

A partir do disposto neste decreto, percebe-se a necessidade de uma atuação constante das corporações militares estaduais no dia-a-dia das comunidades de convívio popular, havendo, dessa forma, uma cotidiana intervenção dos policiais nos mais variados conflitos sociais.

A título de análise, este estudo se debruçará em leis, decretos e demais normas gerais e internas aplicadas junto à Polícia Militar do Estado do Paraná (PMPR), em razão da possibilidade de acesso a tais materiais. A PMPR foi instituída a partir da Lei nº 7 de 1854, de autoria do então Presidente da Província do Paraná, o Conselheiro Zacarias de Góes e Vasconcelos, criador da “Companhia da Força Policial”, que seria a futura instituição de segurança pública militar do Estado (PARANÁ, 1854).

Nesse período, vários foram os acontecimentos e atuações por parte da Polícia Militar, porém, no contexto deste estudo, torna-se mais efetiva uma análise com base nas demandas atuais e, principalmente, a partir de um viés normativo no que diz respeito à interpretação das competências e obrigações desta instituição. Além dos textos da Constituição Federal e Estadual, serão analisadas algumas normas federais e estaduais aplicáveis à Polícia Militar.

Atualmente a Secretaria do Estado de Segurança Pública do Estado do Paraná (SESP/PR) tem, em sua composição, três órgãos policiais: Polícia Civil, Polícia Científica e Polícia Militar, recaíndo a cada polícia a respectiva atribuição, competência e demanda.

A Constituição do Estado do Paraná, aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado em 1989, apresenta, a partir do artigo 46, os moldes que estabelecem a Segurança Pública em âmbito Estadual, amparada no já mencionado artigo 144 da Constituição Federal de 1988.

Art. 46. A segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos é exercida, para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, pelos seguintes órgãos:

I - Polícia Civil;

II - Polícia Militar;

III - Polícia Científica. (PARANÁ, 1989).

A Polícia Civil tem sua previsão no Art. 47 do aludido dispositivo legal (PARANÁ, 1989), recaindo-lhe as atribuições de exercício das funções de polícia judiciária, além da apuração das infrações penais. Tal dispositivo enquadra-se exatamente à previsão da Constituição Federal.

No que se refere à Polícia Científica, o Art. 50 (PARANÁ, 1989), alterado no texto da Constituição do Estado do Paraná, no ano 2001, a partir de emenda constitucional que criou esta instituição, apresenta como atribuições do novo Órgão Policial: a incumbência em relação às perícias de criminalística e médico-legais, além de outras atividades técnicas congêneres.

Salienta-se que a atuação da Polícia Científica se situa a partir de um desenvolvimento extremamente restrito, visando a execução da atividade técnica direcionada a determinados tipos de situação, restringindo seu contato de forma mais direta com grande parte da comunidade do Estado do Paraná, salvo em situações excepcionais (PARANÁ, 1989).

Já a Polícia Militar tem sua atuação designada no art. 48, da Carta Estadual, e cabe-lhe a execução da atividade de

[...] polícia ostensiva, a preservação da ordem pública, a execução de atividades de defesa civil, prevenção e combate a incêndio, buscas, salvamentos e socorros públicos, o policiamento de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais, além de outras formas e funções definidas em lei (PARANÁ, 1989).

Nesse contexto, verifica-se uma elevada gama de atribuições direcionadas à Polícia Militar, deixando em aberto, ainda, outras ramificações para possibilidade de emprego da instituição, caso alguma norma venha a estabelecer.

Em virtude da importância de entender as atribuições da Polícia Militar, serão analisadas Leis Estaduais, além de outros institutos legais, que direcionam o desenvolvimento das atividades da corporação estadual militar, pontuando principalmente as possibilidades do exercício de suas ações no âmbito dos conflitos sociais.

Dentre as normas que se aplicam à Polícia Militar do Estado do Paraná, a Lei nº 16.575, de 28 de setembro de 2010, em seu artigo 2º, alínea I, reitera as atribuições da corporação: “Exercer com exclusividade a polícia ostensiva, fardada, planejada pela autoridade policial-militar competente, ressalvadas a competência das Forças Armadas, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a preservação da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos” (PARANÁ, 2010).

A análise deste dispositivo legal, em conformidade com o dispositivo constitucional estadual, torna evidente a importância da Polícia Militar na garantia dos direitos de todos os membros da coletividade, em busca de possibilitar um convívio social harmônico, com vistas à proteção dos direitos.

O Código da Polícia Militar do Estado do Paraná, Lei nº 1.943, de 23 de junho de 1954, que apresenta em seu artigo 102 uma série de deveres militares estaduais, trata-se de importante dispositivo legal que normatiza a atuação desta instituição, e que no seu bojo assegura uma espécie de compromisso legal por parte de seus componentes, destacando-se o item *c*, que atribui como dever do militar estadual: “cumprir e fazer cumprir as leis, regulamentos, instruções e ordens emanadas de autoridades competentes” (PARANÁ, 1943).

Salienta-se que o militar estadual possui rigorosa formação, pois os cursos para quem ingressa na atividade militar são executados em horário integral, com estágio supervisionado, exigindo-se exclusiva dedicação do novo policial, com elevada carga horária, totalizando 4.500 horas para o Curso de Formação de Oficiais (CFO) e 1.700 horas para o Curso de Formação de Praças (CFP). Destaque-se que um dos objetivos dessa formação é a obrigação de resguardo das normas constitucionais, e mais objetivamente, a proteção aos direitos humanos (PARANÁ, 2014).

1.4. Direitos humanos e a atuação das polícias militares

Trata-se de extrema importância o entendimento a respeito de uma concepção básica do que são os direitos humanos; já que não há uma definição única ou perfeita sobre o tema, alguns posicionamentos são capitais dentro de uma acepção do conceito de direitos humanos. Nesse sentido, destaca-se um entendimento bastante moderno, apresentado por André de Carvalho Ramos, para quem os direitos humanos se constituem de “um conjunto de direitos considerado indispensável para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade”. Nesse sentido torna-se claro que os direitos humanos são essenciais para uma vida digna (RAMOS, 2014, p. 24).

Baseando-se nesse entendimento, alguns pontos são relevantes, como o fato de não haver um rol taxativo de direitos humanos, pois deve-se avaliar as indigências das pessoas, com base nas variáveis que podem surgir, limitando ou ampliando as necessidades, conforme o contexto, vez que as novas demandas são trazidas juridicamente e passam a compor a listagem de direitos humanos (RAMOS, 2014, p. 24).

No Brasil, o texto Constitucional visa garantir os direitos da pessoa em detrimento do Estado. Tal entendimento traz à luz a ideia de que o Estado existe para o indivíduo e não o contrário. A pessoa não pode ser instrumentalizada, mantendo seu valor intrínseco, impossibilitando sua submissão a qualquer tratamento indigno, em razão de seu status social, seus atos heroicos ou hediondos (SARMENTO, 2016, p. 76).

Durante muito tempo os segmentos voltados à defesa dos Direitos Humanos se mantiveram afastados das discussões sobre as políticas públicas de segurança no Brasil. No processo de redemocratização, por diversos motivos, os movimentos sociais e demais entidades apresentaram dificuldade no tratamento do tema. Por óbvio, uma das principais razões foi o período ditatorial vivido no país, no qual durante duas décadas a postura violenta por parte dos órgãos de segurança pública acabou por enraizar práticas que se transformaram em fundamento para a atuação policial (BRASIL, 2009).

Desta forma, a percepção de um antagonismo entre o tema direitos humanos e as polícias de uma forma geral, produto do autoritarismo vivenciado entre 1964 e 1984 cindiu sociedade e polícia, como se os órgãos de segurança pública não fizessem parte da coletividade (BALESTRERI, 1998, p. 7).

Nesta ótica, a polícia passou a ser vista como o órgão opressor e antidemocrático, voltado a reprimir os movimentos sociais, conservador e adepto da truculência. Já os militantes dos “direitos humanos” passaram a ser vistos como perturbadores, filiados à esquerda, oponentes ao capitalismo (herança da guerra fria), e mais contemporaneamente, “defensores de bandidos” (BALESTRERI, 1998, p. 7).

O referenciado contexto histórico deixou marcas ainda presentes, perceptíveis nos discursos (polítiques ou não) de diversas camadas da sociedade, os quais se apresentam eivados de preconceitos e falta de conhecimento a respeito do tema.

Além disso, um distanciamento semelhante ocorreu entre as universidades e os órgãos de segurança pública. Não se percebeu, durante muito tempo, um aproveitamento das reflexões teóricas e dos aportes oferecidos pela criminologia moderna e demais ciências sociais, no desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a segurança, algo que ocorre já há algum tempo em países desenvolvidos. No Brasil criou-se uma cultura voltada a rejeitar as evidências acumuladas pela pesquisa e pelas experiências bem-sucedidas das reformas policiais que ocorrem em diversas partes do mundo. Estas condições serviram apenas para afastar os temas segurança pública e direitos humanos, algo que vem modificando, e precisa se tornar assunto conexo nos debates voltados à busca por uma melhor prestação do Estado. Tal situação foi um dos estímulos

para inclusão da segurança pública como um dos itens de direitos humanos, por introdução do decreto 7.037, conhecido como PNDH-3 (BRASIL, 2009).

Ricardo Brisolla Balestreri critica este posicionamento desrespeitoso e entende pela necessidade de cumplicidade entre toda a sociedade para que se possa atingir uma evolução necessária. Para ele, as visões ainda estariam dotadas de preconceito, mesmo após o fim da ditadura, trazendo dificuldade para que se forme uma parceria capaz de edificar uma sociedade mais civilizada (1998, p. 7).

O autor entende pela necessidade da aproximação entre as polícias e as ONGS (Organizações não Governamentais) que atuam na proteção dos direitos humanos, superando os paradigmas construídos ao passar dos tempos, que chama de “minas ideológicas”, e indica que pode ser desenvolvido um grande campo de aprendizagem, desde que todos venham a atuar como agentes defensores da mesma democracia (BALESTRERI, 1998, p. 7).

Ao fim, demonstra, a partir de estudos e experiências, que o melhor caminho, sem dúvida, seria pelo campo da educação, resgatando ao policial a consciência da sua importância dentro do convívio social e, em consequência, sua autoestima, devendo ser deixada para trás qualquer “sequela”, os “velhos ranços psicopáticos”, que contaminaram as instituições militares, dentre os quais, a visão de que a competência seria alcançada pela truculência e não pela técnica, o destrato dispensado aos policiais de escalões inferiores, além do corporativismo ao acobertar as práticas incompatíveis com a nobreza da missão policial (BALESTRERI, 1998, p. 7).

O caminho presume-se longo, mas faz-se necessário se o objetivo for um avanço dentro da atuação policial em conformidade com os direitos humanos, como deve-se esperar em uma sociedade contemporânea alicerçada pelo estado de direito democrático.

1.5. A educação em direitos humanos subsidiando a atuação das polícias militares

Não restam dúvidas quanto à importância da qualificação policial para que se alcance um melhor desempenho no exercício das atividades de segurança pública. Neste sentido, resta clara a obrigação que recai sobre o gestor público, de implementar programas educacionais que prestigiem esta prática, sedimentando os conhecimentos desenvolvidos no âmbito da cultura policial.

Dentre as práticas que podem auxiliar no desenvolvimento saudável da atividade policial em consonância com os direitos humanos, destacam-se as previsões do PEEDH (Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos do Paraná), desenvolvido pela Secretaria de Estado da

Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, mediante estudos realizados pela ESDH (Escola de Educação em Direitos Humanos), tendo como 1º primeiro ano de edição, 2015.

Os principais desafios a serem enfrentados são o de reduzir a violência, promover uma cultura de paz e tornar a ‘educação’ o principal instrumento para o resgate e a disseminação de debates sobre os princípios condutores dos direitos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em especial em seu Art. 26, o qual destaca que “[...] a educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.” (PARANÁ. 2015, p. 9).

O PEEDH apresenta seis eixos essenciais que são contemplados para fins de desenvolvimento das medidas educacionais, merecendo destaque neste trabalho o eixo 3, que tratará da Educação dos Profissionais do Sistema de Justiça, Segurança e da Socioeducação. O próprio PEEDH destaca a complexidade e dificuldade existentes para implantação de uma transformação na *práxis* dos profissionais deste eixo, que seria necessária para a consolidação da mudança de atitudes, em razão da necessidade de um melhor entendimento sobre os direitos humanos (PARANÁ. 2015, p. 23).

O grande problema no caso do eixo Segurança, Justiça e Socioeducação ocorre pelo fato de que os profissionais acusados de serem os maiores responsáveis por abusos encontram-se em atividade dentro desta área. Em contrapartida, são aqueles que possuem a maior necessidade de introjetar os entendimentos sobre o tema direitos humanos, pois podem deparar-se com situações conflitantes durante a execução de suas funções diariamente.

A violência das ruas, as vozes do cárcere, a rebeldia das crianças e adolescentes, o abandono das famílias, a negligência institucional com a essência do altruísmo, da solidariedade e da compaixão nas relações humanas, alerta para a urgência de se engendrar um novo pacto social que atenda às demandas por justiça, segurança, educação social, reconhecimento de direitos e respeito à dignidade de todos os sujeitos. Os enredamentos do trabalho dos profissionais dos sistemas de justiça, segurança e socioeducação não se restringem apenas às relações com a violência criminalizada. O convívio com diversas situações, que ferem a integridade humana, torna-os suscetíveis ao embrutecimento como alternativa de resistência e sobrevivência psíquica para a atuação profissional (PARANÁ. 2015, p. 9).

Torna-se evidente a preocupação com a formação destes profissionais, derramando-se sobre o Estado a responsabilidade por mudar este dogma, pois trata-se do responsável pelas ações de seus agentes. Uma formação com qualidade poderia ser capaz de suplementar aos funcionários públicos o conhecimento que lhes permita lidar com as mais variadas situações, sempre

respeitando a dignidade do cidadão, reconhecendo que todos são sujeitos de direitos (PARANÁ, 2015, p. 23).

Nesse diapasão, a Portaria do Comando-Geral nº 330, de 14 de março de 2014, de autoria do Comandante da Polícia Militar do Estado do Paraná, pode cumprir importante papel ao delinear os caminhos a serem adotados pela instituição:

Art. 4º. O ensino militar estadual tem como objetivo geral favorecer a compreensão do exercício da atividade de Segurança Pública como prática da cidadania, da participação profissional, social e política num Estado Democrático de Direito, estimulando a adoção de atitudes de justiça, cooperação, respeito à lei, promoção humana e repúdio a qualquer forma de intolerância (PMPR, 2014).

A norma de aplicação interna no âmbito da Polícia Militar do Estado do Paraná aponta como um dos objetivos específicos do ensino na esfera militar estadual: “fortalecer o espírito cívico, o respeito à lei, à justiça, aos direitos humanos e às autoridades constituídas” (PMPR, 2014).

Trata-se este dispositivo de uma mostra das intenções do Gestor da Instituição, que cria, pelo menos na seara legal, importantes alicerces para o bom desenvolvimento dos militares em conexão com as disposições constitucionais. Desta forma, destaca-se o respeito aos direitos humanos como essencial na execução dos planos de formação dos policiais militares estaduais no Paraná.

No mesmo sentido, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNDH-3) apresenta como um de seus objetivos estratégicos o oferecimento contínuo e permanente de cursos em direitos humanos para profissionais do sistema de segurança pública, demonstrando preocupação no desenvolvimento dos agentes de polícia, visando solidificar o respeito necessário ao tema para o exercício da atividade policial (BRASIL, 2009).

Talvez a problemática esteja no fato de que existem dispositivos normativos de caráter geral no âmbito das polícias militares voltados para a proteção e respeito aos direitos humanos, porém, as medidas não se mostram efetivas em razão de diversas outras questões, dentre as quais, o cotidiano violento ao qual o policial é submetido diariamente.

Uma das principais atribuições das polícias militares é o combate à violência. Mas será possível combater este mal sendo violento? A história no Brasil impõe às instituições policiais militares o convívio com a violência.

Pelo menos desde o segundo Império existe histórico de emprego das Polícias Militares em conflitos violentos de forma extenuante, como no caso da Guerra do Paraguai, além dos

conflitos internos, nas revoltas populares, motins, e ainda em situação de controle de fronteiras do país (MUNIZ, 2001, p.182).

A partir desta realidade surge outro questionamento: como separar o que seria aceitável daquilo que seria inadmissível? Um paradoxo amplamente discutido que traz graves problemas ao convívio social.

Neste sentido, Nancy Cardia, em artigo que aborda o tema, apresenta um questionamento em relação ao medo que as pessoas sentem da polícia e a necessidade de se socorrer nela em determinadas situações relacionados à segurança pública (CARDIA, 1997, p. 249).

Mais uma vez a situação parece paradoxal, pois a confiança nas polícias como instituições capazes de prestar um atendimento satisfatório, sem excessos e suficiente, não parece presente na crença de grande parcela da sociedade. Ações mal desenvolvidas, além de causarem danos diretos às pessoas que sofreram suas consequências, influenciam na imagem de toda a organização, fazendo com que a sociedade passe a vê-la com medo e desconfiança (SOUZA, 2013, p. 71).

Não restam dúvidas de que uma estrutura policial competente, reconhecida pelo bom trabalho, respeitada e admirada pela população, terá maiores possibilidades de influenciar a comunidade de forma positiva, aumentando, inclusive, suas chances de êxito como instituição. Já no caso de uma estrutura de polícia sem motivação, desnuda de projetos, fragilizada pela incidência de práticas de violência e corrupção, só poderá reforçar os piores valores que norteiam o imaginário popular, aumentando o espaço existente entre as honradas possibilidades derivadas de uma relação respeitosa e democrática com o público que deve servir (ROLIM, 2006, p. 39).

Em consonância com a literatura policial, as polícias brasileiras carregam em suas ações os traços da violência, trazendo para seu cotidiano as práticas autoritárias – tortura por exemplo – mesmo em tempos de democracia. Esta incompatibilidade gerou diversas discussões a respeito da necessidade de uma reforma policial (ROCHA, 2013, p. 84).

Convergindo com esta ideia, os sociólogos Eduardo Paes Machado e Ceci Vilar Noronha apresentam seu posicionamento, entendendo pela necessidade da criação de um programa que possa ser eficiente no controle da violência, o qual precisaria debruçar-se sobre as causas e consequências desta, de modo a promover as questões raciais, socioculturais, econômicas e educacionais da juventude, através de órgãos governamentais e não-governamentais, mobilizando as comunidades envolvidas, com o oferecimento dos meios necessários para sua realização (MACHADO; NORONHA, 2002, p. 219).

O enfoque nas causas e consequências, além do respeito às peculiaridades do cidadão, serve para compor uma receita que pode gerar frutos preciosos no combate a violência. A força

como única ferramenta de resolução de conflitos trata-se de uma questão cultural, enraizada no histórico da atuação policial no Brasil (BENGOCHEA; GUIMARÃES; GOMES; ABREU, 2004, p. 121).

Somente a evolução permitirá desenvolver no policial este espírito de responsabilidade, fazer o “mais fácil” ou o “de costume”, nem sempre se trata da melhor opção. Porém quando estiver vinculado ao fazer o “que é certo”, internalizando o compromisso com os ditames legais e morais, o agente permitirá, a partir de suas atitudes, um enriquecimento no campo da atuação policial.

Em um artigo intitulado “As músicas militares e a institucionalização da tortura pelos órgãos de segurança pública”, João Vicente Capello Rezende levanta um questionamento sobre a recorrente prática principalmente no âmbito da formação militar, de decantar músicas que fazem apologia à violência. Tais canções tendem a simbolizar a força e a bravura das corporações, como forma de incentivo nos diversos treinamentos. Os novos integrantes, ao serem apresentados a essas músicas e a outros hábitos internos, passam a seguir essa ideologia, que serve como uma espécie de regra, ainda que não prevista no ordenamento normativo (REZENDE, 2017, p. 126).

Assim como ocorre com as práticas de tortura, a resposta que é prestada pelas autoridades responsáveis pela gestão dos órgãos de segurança pública, quando indagados a respeito do uso de músicas que incentivam a tortura, é insuficiente para coibir o mal gerado por esse costume.

Ainda que se possa admitir que a elaboração e reprodução dessas músicas independem da atuação direta dos membros do alto comando responsáveis por essas corporações, a resposta que normalmente é utilizada nesses casos é sintomática. Via de regra, como se pode observar, os fatos são tratados como casos isolados, praticados diretamente pelos agentes, sem o conhecimento da cúpula da corporação, de modo que essas músicas não seriam condizentes com a ideologia da corporação (REZENDE, 2017, p. 129).

Para mudar, precisa haver vontade e reconhecimento de que os excessos policiais são um grave problema. Incentivar o uso de músicas violentas é cultivar a violência. Ao não tratar o tema desta forma, a mensagem deixada pelas lideranças é a de que os atos violentos fazem parte da cultura policial e militar (REZENDE, 2017, p. 129).

Durante os cursos de formação policial, o gene do futuro agente de segurança pública está sendo formado, sendo que grande parte do aprendizado o acompanhará no decorrer de sua carreira, demonstrando a importância de preocupar-se com os ensinamentos que lhe são atribuídos nesta fase inicial. Além disso, a formação continuada deve ser encarada como importante ferramenta de atualização para o enfrentamento às práticas policiais que possam trazer

prejuízo no desenvolvimento da atividade de segurança pública, em especial, àquelas relacionadas à violência policial.

O combate à violência começa com o enfrentamento à cultura violenta, adotando medidas convincentes, enérgicas e exemplares. A mera resposta por parte dos Comandantes, no sentido de que as corporações não compactuam com determinada prática, não se mostra suficiente. É preciso avançar e efetivamente mostrar o desagrado com determinadas atitudes, com rigidez e de forma severa. No caso da tortura, por exemplo, deve haver por parte das corporações, através de seus líderes, a manifestação de indignação reprovando tal conduta, sem rodeios, para que este tipo de prática seja, de uma vez por todas, universalmente rechaçada (REZENDE, 2017, p. 132), e sirva de exemplo aos novos servidores, em especial em fase de formação.

Em contrapartida, o estímulo para a evolução do policial em relação a suas atribuições, amparando sua atuação de maneira ética, poderia trazer grandes benefícios para toda a sociedade, pois policiais bem instruídos, dotados de conhecimento técnico, tendem a desempenhar suas atribuições com uma maior qualidade.

A mudança do paradigma de que o trabalho policial se trata somente daquele voltado para as ações correspondentes ao monopólio do uso da força pelo Estado poderia ser substituído pela ideia de que cabe à polícia a proteção das pessoas, assegurando o exercício dos direitos fundamentais, à vida, à integridade física, liberdades de forma geral, à propriedade, etc., devendo o uso da força ocorrer somente quando preciso, trazendo uma definição a partir do que se espera da polícia, de forma a tornar possível a percepção do trabalho policial como de suma importância, bem como destacar a noção de direito necessária ao convívio social e a devida intervenção policial (ROLIM, 2006, p.28).

A ação policial pode trazer ao agente de segurança uma reputação negativa em diversas circunstâncias, como nos casos de corrupção, abuso de poder, excessivo e desproporcional uso de força, desvio de conduta, contribuindo para uma crise de legitimidade (TEIXEIRA, 2017, p. 22).

Embora favoráveis à repressão que é exercida pela polícia nas ruas, diversos setores da sociedade guardam uma percepção negativa do policial. Talvez uma questão a ser analisada é se o cidadão policial possui ciência dessa percepção negativa, e se é sensível à hostilidade da opinião pública. Ainda neste sentido, a relação dos policiais com a imprensa é estritamente complicada, permeando entre a denúncia e a conivência. Ressalte-se ainda as questões inerentes a remuneração e condições de trabalho (REZENDE, 2017, p. 129). Percebe-se, portanto, o quanto é difícil ser policial no Brasil.

A mudança necessária somente será possível quando for deixada de lado a tradição da reação violenta. A superação desta “tradição”, deixando para trás as práticas de violência injustificadas, pode permitir uma libertação, revertendo o existente paradigma de perversidade e injustiça em favor do bem comum (BEZERRA; FRANCO, 2017, p. 150).

Em busca da necessária mudança deve ser incentivado o estudo dos dispositivos legais sobre o assunto, em especial a Declaração Universal dos Direitos Humanos, demonstrando que se tratam de direitos inerentes a todas as pessoas, independentemente da situação que se encontram ou das condutas que adotaram, subsidiando um entendimento equilibrado a respeito do tema.

A Declaração Universal de Direitos Humanos inovou ao conceber os direitos humanos como uma ferramenta universal de proteção ao indivíduo, em razão de sua condição humana, não havendo qualquer outra condicionante relevante a ponto de permitir a perda deste direito (POTTUMATI, 2014, p. 186).

Verifica-se como fundamental no desenvolvimento do ensino policial deixar claro que os membros das instituições de segurança pública também são detentores destes direitos, pertencentes à sociedade, assim como todas as pessoas, não havendo motivo para o antagonismo existente (FERREIRA; SOBRINHO, 2017, p. 14). Os policiais, novos ou antigos, precisam se perceber como sujeitos de direito, quebrar paradigmas, vindo a reconhecer que todos os cidadãos, inclusive eles mesmos, devem ser destinatários da proteção da polícia, independentemente de qualquer condição (KANT DE LIMA, 2003, p. 77). Deve-se compreender que os direitos humanos precisam alicerçar um tratamento respeitoso que deve ser dispensado a todos, subsidiando as ações estatais e trazendo legitimidade a estas.

Não há por parte dos direitos humanos nenhuma intenção de defesa de criminosos, e sim a intenção de proteção a todos os indivíduos frente a qualquer tipo de abusos, indiscriminadamente, buscando enfatizar a dignidade e a justiça da melhor forma possível e trazer benefícios para toda a sociedade (RAADE, 2019).

Ao agir amparado nos direitos humanos, mesmo quando da necessidade de utilização de força, os policiais estarão executando ações dotadas de legalidade, garantindo ao agente de segurança pública uma proteção, e permitindo, além da melhoria no serviço prestado, um acréscimo significativo ao sentimento de dever cumprido, evitando transtornos na esfera criminal e administrativa, quando da necessidade de verificação em relação à conduta do agente público.

O ensino policial deve utilizar os direitos humanos como pano de fundo para as diversas disciplinas presentes na formação dos agentes de segurança pública, afastando de vez o ranço

impregnado do autoritarismo, principalmente no que diz respeito aos excessos e as práticas de violência.

A educação em direitos humanos precisa estabelecer como meta fundamental a libertação e emancipação dos indivíduos, proporcionando a tomada de consciência dos policiais como sujeitos, constituindo-se de valores como a ética e a justiça, permitindo-lhes a restituição de sua própria humanidade (ALVES, 2015, p. 424).

O bom policial deve agir com base na serenidade, pois esta é contrária à arrogância (base da prepotência), sentimento nocivo para as ações dos agentes do Estado. O indivíduo sereno respeita as ideias e o modo de vida dos outros, é tolerante e se afasta dos abusos de poder, evitando o uso da violência contra quem quer que seja (SOUZA, 2013, p. 61 e 62).

Percebe-se como de muita importância a inclusão da alteridade para a melhoria do relacionamento entre a polícia militar e a população, na proteção dos direitos humanos. Tal melhoria de relacionamento poderia ocorrer através daquilo que Lévinas trata como responsabilidade, a responsabilidade do Eu humano para com o Outro humano, no infinito ético, em que o desenvolvimento da responsabilidade é feito pela necessidade de sair do Eu individual e ir em direção ao Outro para alcançar o infinito (LÉVINAS, 2005, p. 153). Na ética de Lévinas há um impulso em direção à intersubjetividade do Outro, no sentido de que a proposta de reconhecimento do Outro não espera nada em troca, pois derivaria da própria existência do Outro e não do que ele possa eventualmente oferecer ao Eu (LÉVINAS, 1993, p. 44). Conforme o entendimento de Lévinas:

[...] a ética, é o humano, enquanto humano. [...] O único valor absoluto é a possibilidade humana de dar, em relação a si, prioridade ao outro. Não creio que haja uma humanidade que possa recusar esse ideal, mesmo que se deva declará-lo ideal de santidade. Não digo que o homem é um santo, digo que é aquele que compreendeu que a santidade era incontestável. É o começo da filosofia, é o racional, é o inteligível. (2005, p. 149-150)

A questão da responsabilidade anotada por Lévinas teria relação com a multiplicidade humana, que não admite o esquecimento de terceiro, situação que seria considerada “a maior irresponsabilidade” (HADDOCK-LOBO, 2010, p. 90). Estar-se-ia diante da chamada “hora da justiça” para Lévinas, em que o amor, bondade, transforma-se na sabedoria do amor, a justiça dos homens do Estado (HADDOCK-LOBO, 2010, p. 90). Haddock-Lobo assinala que:

[...] quando o amor do próximo e sua proximidade apelam à razão, que se torna bondade, e quando a filosofia transforma-se em sabedoria do amor. Neste momento, alguma “voz profética” relembra aos homens do Estado dos rostos sem face que se escondem por

detrás das identidades dos cidadãos. Justiça, então, faz esta voz, no porvir (HADDOCK-LOBO, 2010, p. 90).

A alteridade precisa surgir como fundamento de atuação do servidor policial, permitindo que este se posicione no lugar do cidadão, buscando compreender suas necessidades, aceitar suas posições e valorizar suas condições, respeitando os indivíduos como estes são (AZEVEDO; GIULIANO; WALDMAN; RUTHSCHILLING, 2018, p. 42), trazendo concretude para a relação entre a polícia e os demais membros da coletividade.

O reconhecimento do cidadão como membro da sociedade e dotado de direitos, estabelecendo um novo tratamento, tornando o respeito uma prerrogativa atribuída a todos, independentemente de suas ações, trata-se de um importante progresso, que somente se permite alcançar com o devido implemento em âmbito educacional.

2. UM ESTUDO SOBRE A CULTURA POLICIAL

A formação de uma “cultura policial”, as concepções em relação aos deveres, suas atitudes e seu comportamento na condição de agente policial, trata-se do tema principal de diversos estudos realizados por pesquisadores, principalmente na Europa e nos Estados Unidos.

No Brasil são poucos os autores que se preocuparam em escrever sobre o assunto, embora esta prática esteja se desenvolvendo nos últimos anos, sendo possível encontrar textos capazes de subsidiar uma pesquisa.

Estes estudos tornam-se importantes para que os programas de gestão pública que visam uma reestruturação na atividade policial possam ser efetivos, trazendo resultados e inovando de forma positiva a atividade de segurança pública dentro das democracias.

A formulação de uma política pública na área de segurança não pode deixar de levar em conta as questões relacionadas à receptividade por parte dos agentes que compõem os quadros policiais, pois ao se desconsiderar isso, a chance de uma implementação com sucesso torna-se bastante reduzida, afinal de contas, serão os executores das “novas” ações.

Pensando nisso, o estudo das atitudes, comportamentos, características e reações dos policiais no seu dia-dia trata-se de item relevante a ser considerado, atribuindo ao estudo da chamada “cultura policial” acentuada importância.

Um dos estudiosos dedicados ao tema, Robert Reiner, apresenta sua concepção a respeito do termo cultura:

Culturas são complexos conjuntos de valores atitudes, símbolos, regras e práticas, que emergem quando as pessoas reagem às exigências e situações que enfrentam, interpretadas através de estruturas cognitivas e orientações que trazem consigo de experiências anteriores (REINER, 2004, p. 132).

Para Reiner, “as culturas são modeladas, mas não determinadas pelas pressões estruturais dos ambientes dos atores”. Nesse sentido, as atitudes seriam resultado desta modelação, interferindo ou não em seus comportamentos (2004, p. 132). O desenvolvimento da atividade policial desencadeia o surgimento de uma espécie de “personalidade” comum entre os agentes de polícia, marcada por relevantes características, como o autoritarismo, a suspeição, o conservadorismo e o cinismo (RISSO, 2018, p. 96).

O estudo da cultura policial se demonstra como uma ferramenta importante quando se pensa em mudanças ou na implementação de novos programas voltados para a melhoria do

desenvolvimento das atividades prestadas pelos órgãos executores da segurança pública. Além disso, conhecer os padrões adotados pelos agentes de polícia pode permitir um direcionamento que supere as questões legais, os aspectos meramente institucionais e os posicionamentos políticos adotados.

Pensar a los policías como portadores de un conjunto de pautas culturales que puede considerarse específico, al menos en su forma de combinar pautas del sentido común y de su particular énfasis en algunas de ellas, permite hacer foco en las particularidades del grupo y analizarlo más allá de las pautas institucionales, las leyes y los direccionamientos políticos (GHIBERTO, 2016, p. 117).

Neste sentido, Robert Reiner apresenta as três regras legais, “que não são nem irrelevantes para a prática policial nem a determinam completamente”, mas podem auxiliar sobremaneira os estudos, e, principalmente, as interpretações dos discursos dispensados pelos agentes de polícias (2004, p. 132).

O quadro a seguir apresenta as três regras, conforme o entendimento do autor:

Tabela 1 - As três regras legais

Regras de trabalho	São aquelas que os policiais têm, de fato, interiorizadas, de forma a se tornarem princípios efetivos que guiam suas ações.
Regras inibidoras	São regras externas, com um efeito inibidor - os policiais devem levá-las em conta, na sua conduta, porque são específicas, pensadas para serem aplicadas e referem-se ao comportamento visível.
Regras de apresentação	São usadas para divulgar uma aparência externa aceitável às ações levadas a efeito por outras razões.

Fonte: Quadro elaborado pelo pesquisador a partir das três regras legais (REINER, 2004).

As regras de trabalho, em alguns casos, superam as questões legais, e servem realmente como uma espécie de base principiológica, embora nem sempre eivadas de um conteúdo benéfico, são de difícil superação, tendo como uma das bases a tradição. Em relação às regras inibidoras, o que se percebe é o fato de que funcionam como um rótulo, aceito pela sociedade, e que revestem as ações policiais de alguma legitimidade. Destarte, dentro das regras legais, relevante importância deve ser atribuída às “regras de apresentação”, principalmente, quando se tratar do “posicionamento padrão” por parte de grande parcela dos policiais, inclusive os que ocupam a posição de gestão, frente a situações cotidianas relacionadas ao “controle social”,

questões políticas, confrontos armados, desvios de condutas, dentre outros. As respostas pré-ajustadas prejudicam sobremaneira o desenvolvimento de pesquisas e ações relacionadas ao tema polícia, haja vista o fato de que, em muitas situações, os resultados não condizem exatamente com o posicionamento, com as orientações e com os procedimentos utilizados nas atividades dos agentes de segurança pública.

Diversos são os institutos que compõem a cultura policial, sendo que o estudo das características permite uma compreensão a respeito das variações existentes, compondo as chamadas “subculturas policiais”.

2.1. Características da cultura policial

Os estudos de Robert Reiner indicam uma série de características atribuídas à Cultura Policial, além disso, ele enfatiza a necessidade de que se estude o tema a partir de duas variáveis principais: o perigo e a autoridade, as quais devem ser interpretadas à luz de uma premissa, que o autor denomina “pressão constante pela eficiência” (REINER, 2004, p. 132).

Em relação ao perigo, o autor afirma que não se trata de algo submetido exatamente a uma avaliação quantitativa em relação ao risco de danos físicos, embora estes possam realmente ser altos. Pessoas que atuam em outras atividades profissionais também podem estar sujeitas a riscos que não são pequenos: profissionais da construção civil que exercem a sua atividade em grandes alturas, mineiros, mergulhadores em grande profundidade, por exemplo (REINER, 2004, p. 135).

Porém, o papel do policial torna-se bastante singular, quando se verifica que o perigo relacionado a sua atividade está no enfrentamento do risco imprevisível proveniente de ações praticadas por outras pessoas e não os riscos mais calculáveis que o acaso pode estabelecer, como os de caráter físico ou ambientais. Percebe-se, que no caso dos policiais, uma importante forma de risco se materializa, em especial, “nos confrontos armados, aos quais, os agentes se expõem e podem perder a vida. É certo que o risco é inerente à natureza das operações policiais (ADORNO, 2013, p. 588).

O risco não é apenas uma percepção subjetiva, trata-se de algo concreto (RISSO, 2018, p. 101). O Anuário Brasileiro de Segurança Pública traz a cada ano o número de policiais assinados no país. Em 2015, foram 358 policiais, em 2016, 386 agentes, desde 2017 o número vem sendo reduzido, com 367 homicídios neste ano, 343 policiais mortos em 2018, sendo que em 2019,

houve uma redução mais significativa de vítimas policiais, com 172 agentes da lei (entre civis e militares) mortos.

Tabela 2 - Policiais Civis e Militares vítimas de morte violenta no Brasil

Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Policiais mortos em serviço	121	079	080	093	077	087	062
Policiais mortos fora de serviço	369	336	288	293	290	256	110
Total	490	415	368	386	367	343	172

Fonte: Quadro elaborado pelo pesquisador a partir de pesquisa junto ao Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Segundo dados do próprio anuário (2016), entre os anos de 2009 e 2015, policiais brasileiros morreram 113% a mais em serviço do que os policiais norte-americanos (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

Rafael Gomide aponta que no ano de 2008 a probabilidade de um Policial Militar ser vítima fatal da violência era 6 vezes maior do que as demais pessoas da população fluminense e de três vezes que a chance de um homem médio do Rio de Janeiro. Deve-se levar em conta que a taxa de mortalidade geral por homicídio da capital fluminense (49,5/100 mil) era quase o dobro da média nacional (2018, p. 122). Realmente verifica-se que é bastante elevado o risco de morte violenta para os agentes de polícia.

Além da possibilidade de se tornarem vítimas fatais, verifica-se a presença de reflexos psicológicos, que acompanharão os agentes de segurança pública brasileiros por um longo tempo.

Não são poucos os casos em que os policiais estiveram envolvidos em tiroteios durante o trabalho ou que foram agredidos. As histórias permanecem na vida do policial tão vívidas como se tivessem acabado de ocorrer. O mesmo vale para as ocorrências com um companheiro de trabalho. As experiências passam a construir a verdade do policial (RISSO, 2018, p. 101).

Outro aspecto importante em relação ao risco a que se submetem os policiais brasileiros é o fato de que por aqui morrem três vezes mais agentes quando estão fora de serviço do que quando exercendo suas atividades profissionais (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016), o que acaba tendo relevância no seu comportamento. Em São Paulo, de 243 policiais mortos na capital entre 2012 e 2016, 52 morreram em serviço e 191 durante o horário de folga. Oito a cada dez policiais morreram no horário de folga (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017) (RISSO, 2018, p. 102).

Além do risco de morte, outro importante expoente presente na cultura policial é o risco constante pela perda do emprego, ainda que no exercício de suas atividades profissionais.

A perda do emprego está vinculada ao erro profissional. No caso do policial, erros profissionais podem ser muito graves pois eles envolvem dois direitos fundamentais dos seres humanos – a vida e a liberdade. Portanto, a responsabilidade de cada decisão e de como utilizar sua discricionariedade é um peso sentido pelos policiais na ponta da linha (RISSO, 2018, p. 106).

Dentro da cultura policial, entende-se que “o perigo é inerente à autoridade que é parte integrante do meio policial” (REINER, 2004, p. 132). Isto ocorre em virtude de que ao representar a autoridade, dotada do monopólio do uso da força legitimada,² o policial enfrenta o perigo proveniente daqueles que resistem ao exercício de tal autoridade. Assim, o perigo e a autoridade se desenvolveram como elementos interdependentes no mundo da polícia, para os quais a cultura policial apresenta uma série de “regras de adaptação, receitas, retórica e rituais” (REINER, 2004, p. 136). Em muitos casos, essas regras permeariam os critérios de legalidade utilizados pelos policiais em seu comportamento frente aos riscos, ou ainda, quando sua autoridade é subestimada.

É o perigo que vai pôr em risco o emprego da autoridade. Desta forma a adesão do policial às normas legais variaria de acordo com o perigo a que é exposto. Assim, o policial pode empregar o uso da força ilegal de acordo com o perigo a que ele se sente submetido, ou quando a sua autoridade é questionada ou desrespeitada (COSTA, 2004, p. 111).

Por fim, um terceiro elemento deve ser analisado para que se obtenha um melhor entendimento a respeito da cultura policial: “a pressão colocada sobre cada policial individualmente para produzir” (REINER, 2004, p. 136).

Sem dúvida nenhuma, os policiais sofrem pressões políticas externas por resultados: que podem ser maiores ou menores em períodos diferentes, de acordo com pânico morais particulares ou com tendências em estatísticas de crimes. Sob pressão para obter resultados: sob a forma de solução de casos, os policiais sentem-se impelidos a ampliar seus poderes e a violar os direitos dos suspeitos (REINER, 2004, p. 136).

Esta pressão ocorre em virtude da função policial³ (SANTIN, 2013, p. 57), que se submete a objetivos bastante difíceis de serem atingidos, em virtude de questões que não estão vinculadas unicamente à atividade de segurança pública. Os policiais, na sua maioria, dedicam-se

² Em artigo traz uma reflexão em relação ao uso da força por parte do Estado, entendendo a prática da violência como forma de impor um controle sobre determinadas camadas da sociedade (ADORNO, 2002).

³ A polícia é a instituição estatal destinada à manutenção da ordem e dos bons costumes, encarregada de preservar a tranquilidade dos cidadãos e do patrimônio, dentro da noção de prestação de serviços de segurança pública, incumbida da prevenção, repressão e investigação de infrações penais.

a dois objetivos principais⁴: a manutenção da ordem e o combate ao crime (REINER, 2004, p. 136). Em alguns casos, os objetivos submetem os policiais a funções bem distantes de sua capacidade.⁵

Ainda deve ser levado em conta o fato de que, em diversas situações, as ações policiais não se tratam exatamente da melhor forma de enfrentamento a um determinado problema, sendo que nestes casos os agentes estão fadados ao fracasso, mesmo que se utilizem de mais energia (força) na execução de suas funções. Resta, além da responsabilização dos agentes pelos excessos no uso da força, a perda da legitimidade em relação às suas ações, pois em diversos momentos a sociedade acaba se opondo aos procedimentos adotados pela polícia.

Dentro do conjunto de características presentes e dotadas de uma condição nuclear, merecem destaque: a importância destinada ao cumprimento da missão, ao comportamento voltado à busca pela ação, além do cinismo/pessimismo. Destaque-se, ainda, a ênfase que deve ser dada em relação à suspeita, ao isolamento, à solidariedade e ao pragmatismo, sendo importante a avaliação individualizada de cada uma das características, conforme o grau em que cada uma delas aparece em determinado grupo policial.

Definir la cultura policial en términos amplios como una “sutil y compleja mezcla de sentido de misión de los funcionarios policiales, comportamiento orientado a la acción y cinismo, donde el énfasis en el peligro, la sospecha, el aislamiento, la solidaridad, el pragmatismo y la autoridad son todos considerados elementos nucleares” (Reiner, 1992:90), permite a realizar un énfasis sobre distintos aspectos según el grado en el cual estas características aparezcan exhibidas o resaltadas en cada grupo policial (GHIBERTO, 2016, p. 117).

2.1.1. Missão – Ação – Cinismo – Pessimismo

Uma característica importante da cultura policial é o sentimento de missão. É o sentimento que o agente tem em relação à atividade de policiamento, não simplesmente como um trabalho, mas como um meio de vida, que traz em seu bojo um propósito útil, de extrema importância e muito maior. “É uma seita - é como uma religião, a força policial” (Depoimento de um guarda; citado em Reiner, 1978, p. 247)⁶

⁴ Para a autora “a literatura reconhece duas funções da polícia: (i) combate ao crime e (ii) manutenção da paz e da ordem” (RISSO, 2018).

⁵ Ricardo Balestreri intitula de “Pedagogo da Cidadania” uma das diversas funções desempenhadas pelos policiais, o autor afirma que: “Há, assim, uma dimensão pedagógica no agir policial que, como em outras profissões de suporte público, antecede as próprias especificidades de sua especialidade” (BALESTRERI, 1998).

⁶ O artigo citado por Reiner foi publicado com o título *The Blue-coated worker* (em uma tradução livre seria: o trabalhador que veste azul), pela Universidade de Cambridge.

O propósito desta visão abstrai a simples ideia da execução de uma tarefa laboral, ou de uma ação meramente política, servindo como uma forma de preservação de um “modo de vida válido”, voltado para, além de tudo, proteger “os fracos contra os predadores”. A justificativa principal desta missão exercida por intermédio do policiamento seria uma perspectiva voltada para as necessidades da parte mais frágil, a vítima. “Como me disse um guarda: ‘Falando do ponto de vista de um policial, não se dá a mínima se oprimimos quem rompe a lei, porque, ao modo deles, eles são opressores’” (REINER, 2004, p. 137).

A missão de policiamento não é vista pelos agentes como algo ruim. Pelo contrário, possui inclusive uma conotação de divertimento, desafio, trazendo excitação. Em algumas circunstâncias é vista como uma espécie de disputa que analisa a sabedoria e a habilidade do jogador. Estudiosos têm acentuado os “aspectos hedonistas, centrados na ação, da cultura policial”. A ação, nesse caso, proporcionaria ao policial algo em que ele se tornaria viciado: a adrenalina (REINER, 2004, p. 137). Sergio Adorno aponta que em pesquisas realizadas com policiais no Brasil, foi possível observar que ao mesmo tempo que estes profissionais temem as dificuldades e percebem os perigos que advindos de suas atividades, estes demonstraram um “vício na adrenalina”, combustível que os mantém focados e prontos para a ação (ADORNO, 2013, p. 588).

A partir disso, é possível compreender o motivo pelo qual o policial acredita que seu ofício é diferenciado, embora, na maioria do tempo, sua atividade não seja exatamente agitada, estando mais caracterizada por uma realidade tediosa, confusa, mesquinha, trivial e venal (REINER, 2004, p. 137).

[...] para entender o trabalho da polícia, é importante saber que ele é visto como uma missão, um imperativo moral, e não apenas como um outro trabalho qualquer. Isto faz com que suas práticas estabelecidas sejam mais resistentes a reformas do que se fossem somente um interesse egoísta (REINER, 2004, p. 137).

No Brasil, essa ideia de missão tem um item ainda a ser somado, principalmente quando se trata dos policiais militares, pois a questão da missão para o militar é vista como uma espécie de sacerdócio, uma herança oriunda dos ensinamentos deontológicos das Forças Armadas, pois “ser policial militar não é apenas uma profissão, mas uma missão de vida” (RISSO, 2018, p. 73).

A disposição para a prisão de criminosos como principal tarefa da função policial militar, mostra, em certa medida, a analogia entre essa função e aquela desempenhada pelas forças armadas, o que se dá no interior das categorias do *habitus* policial militar. Isso porque a missão dos policiais é considerada pelos policiais como uma “**guerra**

contra o crime”, o que se deduz de falas como “Tirando o vagabundo de circulação, já estamos ganhando”. Ao prender criminosos, os policiais “ganham” uma **batalha** no combate ao crime (SUASSUNA, 2008, p. 44). (grifo nosso)

Nos diversos estudos realizados no Brasil a respeito do tema, essa analogia se torna bastante aplicável, principalmente ao analisar os termos que muitas vezes são utilizados pelos policiais militares: batalha, guerra (como grifado acima), dentre outros. Uma das bases para este raciocínio, no caso do Brasil, deriva do texto Constitucional, que arroga importante função às forças policiais, remetendo-lhes a atribuição de garantidores da Segurança Pública.⁷

Na visão dos policiais, Reiner destaca o que chama de “O mito da indispensabilidade da polícia”, para o qual se atribui a “missão essencial de proteger e servir”, algo visto como de “importância fundamental”. Na execução desta missão, o autor destaca o esforço que é feito, inclusive, para justificar os delitos praticados por policiais, pois estes estariam dentro de um contexto tido como uma “causa nobre”, algo como um “dilema de Dirty Harry”⁸, que se utiliza de meios escusos para atingir fins essenciais (2004, p. 137).

Ainda assim, crente na importância de sua função os agentes de polícia tendem a adquirir uma série de pontos de vista descritos, como “cínicos” ou dotados de um certo “pessimismo policial”.

O cinismo policial é a atitude de descrença no mundo e na humanidade que pode ser traduzido como uma visão de mundo distópica onde o crime, a corrupção e a violência imperam. Este tipo de sentimento é produzido em função do permanente contato com os problemas da sociedade, com criminosos e da percepção de uma justiça falha (RISSO, 2018, p. 96).

Porém, a perspectiva pessimista só se apresenta de forma cínica em um determinado sentido, “no desespero por sentir que a moralidade, da qual o policial ainda é parte, está sendo erodida por todos os lados” (REINER, 2004, p. 138).

Em resumo, a visão da polícia é constituída pela mistura sutil e complexa dos temas: a ideia de missão, o amor hedonista pela ação e o cinismo pessimista. Cada um dos itens alimenta e fortalece o outro, mesmo que em algum aspecto demonstrem determinado grau de contradição. Eles direcionam a uma contínua busca por “resultados”, que pode ser prejudicial ao respeito à legalidade e aos demais princípios que regem o estado democrático de direito. Nesse sentido, a

⁷ “A promoção da Segurança Pública é a essência da missão dos policiais e deriva do campo jurídico” (ADORNO; MINAYO, 2013, p. 589).

⁸ Personagem policial interpretado por Clint Eastwood, em uma série de cinco filmes, sendo o primeiro de 1971, com o título no Brasil de “Perseguidor Implacável”. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/caderno-g/dirty-harry-o-anti-heroi-americano-1lfse41n07lv0nau0ys3905zi/>. Acesso em: 18 jan. 2020.

pressão por uma maior eficiência deriva de uma força motivadora básica, interna à cultura policial, relacionando-se, com outras facetas da cultura policial: a suspeição, o isolamento/solidariedade e o conservadorismo (REINER, 2004, p. 138).

2.1.2. Suspeição

A suspeição possivelmente seja uma das características mais perceptíveis nos agentes de polícia, tanto por parte de quem convive com eles, quanto para os próprios policiais. Essa característica não vigora apenas durante a atividade profissional, estendendo-se, inclusive, para o dia-a-dia da vida pessoal.

Muitos policiais estão cientes de que seu trabalho desenvolveu neles uma atitude de suspeição constante, que não pode ser desligada instantaneamente. A suspeição é produto da necessidade de manter certa atenção para a sinalização de problemas, de perigo potencial e de pistas de crimes. É uma resposta ao perigo, a elementos de autoridade e eficiência no ambiente, e também um efeito do sentido de missão (REINER, 2004, p. 138).

Essa nova maneira de interpretar o que se passa em seu redor surge como uma espécie de autodefesa para o policial, em face do perigo que está sujeito a enfrentar. A condição de desconfiança permanente é fruto do conjunto de regras e práticas que permeia a cultura policial.

Los policías al encontrarse en condición de armados y enrejados, se convierten también en desconfiados. La visión escéptica y pesimista que invade a muchos policías se funda en la desconfianza modelada desde la cultura policial. Intentar «adaptarse», mostrarse «distante», «solvente» y «seguro», son características vinculadas a ese juego encapsulado de normas y códigos que sanciona a cualquiera que quiera ponerlas en duda (SUÁREZ DE GARAY, 2005, p. 99).

Esse mecanismo surge ainda nos cursos de formação policial, realizados nas academias de polícia, onde o novo agente desenvolve um olhar diferente em relação ao senso comum. Porém, o desenvolvimento desta nova ótica é inerente ao policiamento, principalmente no começo do exercício da atividade.

A segunda mudança significativa relatada pelos policiais é a alteração na forma de observar o que está em seu entorno e o desenvolvimento de um mecanismo de atenção permanente. Estes atributos são inerentes ao policiamento. O que antes era invisível aos seus olhos agora parece saltar à sua frente. Principalmente no início da carreira, este fato é particularmente marcante na vida do policial (RISSO, 2018, p. 96).

Além de permanecer atento a tudo que ocorre em seu entorno, o policial passa a suspeitar de comportamentos, que, para o público em geral, parecem normais e não geram qualquer tipo de interesse.

Essa prática em grande maioria das vezes se opõe a condutas que não se apresentam de forma exatamente explícitas. Essa suspeição integra, conforme o entendimento de Roberto Kant de Lima, o rol de dispositivos que caracterizam o papel preventivo inerente a boa parte das instituições policiais.

A suspeição sobre as intenções de descumprir regras nunca inteiramente explícitas - nem mesmo para ela - é que caracterizaria a ação da polícia. Essa suspeição sistemática e institucional deve ser mantida sobre aspectos característicos da vida cotidiana - como são a explicitação dos conflitos de interesse entre os cidadãos - e caracterizará o papel preventivo da polícia (KANT DE LIMA, 2003, p. 83).

Não se pode olvidar que esta prática gere um certo padrão de discriminação. Diversas são as críticas em relação aos estereótipos resultantes desse processo, que leva, em grande maioria das vezes, a uma externalização dos preconceitos das camadas mais abastadas da sociedade em relação aos menos afortunados.

Embora a suspeição e a estereotipagem da polícia sejam inevitáveis, as categorias específicas que geralmente as transmitem refletem as estruturas de poder da sociedade. Isto serve para reproduzir tais estruturas através de um padrão de discriminação implícita (REINER, 2004, p. 140).

Durante o período de formação policial, além desta acuidade em relação à suspeição, várias são as mudanças a que estão sujeitos os novos agentes. Para Neiva Vieira da Cunha, a “fabricação de um profissional” não seria construída apenas pelas disciplinas que compõem o quadro pedagógico utilizado no processo técnico de formação. Na verdade, uma conversão em direção a uma nova visão de mundo se apresentaria em adição ao rito de conversão. A mudança dotada de novas ideias sobre o trabalho que será realizado e as competências que deve adquirir fazem parte desta nova concepção. Atribuindo a si mesmo, e na visão de um olhar externo, a identidade profissional (CUNHA, 2004, p. 201).

2.1.3. Isolamento e Solidariedade

O isolamento em relação a outras pessoas da sociedade é perceptível em relatos de policiais, que declaram haver grande dificuldade em manter e desenvolver suas relações interpessoais com pessoas do mundo civil, os “paisanos”⁹.

Essa dificuldade surge em virtude de uma série de elementos, destacando-se, por exemplo, os turnos de trabalho aos quais os agentes de polícias são submetidos (REINER, 2004, p. 140). Esse turno se difere dos horários que são aplicados na maior parte das profissões (RISSO, 2018, p. 96), o que faz com que os horários e dias de folga do policial sejam também diferenciados e tragam grandes dificuldades em adequação com as pessoas civis.

Para Reiner, “O isolamento social é o preço a ser pago pela política de Peel¹⁰, Rowan e Mayne”, que segundo o autor tentaram elevar a polícia britânica a uma espécie de símbolo de autoridade que descartasse a pessoalidade (FRAGA, 2005, p. 30)¹¹, além da aplicação de uma prática aos processos de recrutamento, que visavam distanciar os policiais de suas comunidades locais como forma de qualificar os serviços prestados.

Podem interferir ainda de forma negativa, alicerçando as medidas de isolamento, a hostilidade por parte da comunidade em geral em relação ao policial e em sentido inverso, além do medo que algumas pessoas podem demonstrar em relação à polícia.

A solidariedade compartilhada internamente por boa parte dos agentes da lei não se trata apenas de um produto do isolamento, mas, em especial, da necessidade que estes profissionais possuem de confiar em seus colegas em situações difíceis, uma espécie de “pertencimento ao grupo”, desenvolvido por intermédio de um pacto, capaz de gerar “laços de lealdade pessoal” (ZANINI; MIGUELES; COLMERAUER; MANSUR, 2013, p. 109). Estas situações envolvem, inclusive, a prática de infrações por parte dos policiais na execução de suas atividades e fora delas, que devem ser desconhecidas para o público em geral, principalmente os órgãos de fiscalização externos.

⁹ Paisano seria um tratamento depreciativo utilizado pelos policiais e militares das forças armadas, em alguns casos, para denominar os civis não pertencentes às instituições (CASTRO, 2003, p. 48), (GOMIDE, 2018, p. 53).

¹⁰ Robert Peel foi um Político britânico, conhecido como o “Pai da Polícia Moderna”, reconhecido como um administrador competente e incorruptível, foi o fundador do Partido Conservador e criador da primeira força policial disciplinada de Londres (PERCÍLIA, 2019).

¹¹ Outro aspecto salientado no processo de organização das instituições policiais modernas foi o distanciamento entre as instituições policiais e a comunidade, representada como o lugar onde ocorre o crime. Assim sendo, supõe-se a necessidade de construir um espaço impessoal para garantir o cumprimento das leis, uma vez que este acreditava-se ameaçado pela proximidade da presença das relações entre policial/comunidade.

Os delitos que os colegas protegem nem sempre são grandes infrações que devam ser protegidas dos olhares externos. A solidariedade da tropa quase sempre tem como objetivo esconder, da atenção dos policiais de supervisão, pequenas violações [...] (REINER, 2004, p. 141)

Embora solidários com os “companheiros de farda”, são verificadas diversas rupturas internas nas instituições policiais, enaltecendo uma categorização que estabelece conflitos estruturados na hierarquia das patentes e “na divisão de trabalho na força, isto é, entre os que usam uniforme e as divisões de detetives” (REINER, 2004, p. 141). Ainda, merece destaque a divisão entre “tiras de rua” e “tiras administrativos”, que se reforça quando ocorre, por exemplo, uma investigação externa. No dia-a-dia, os “tiras administrativos” são ridicularizados pelos colegas que exercem atividades operacionais, dotados da chamada “vivência nas ruas”. Esta divisão se aprofunda em razão das funções que são desempenhadas possuírem muita diferença, sendo inclusive contraditórias (REINER, 2004, p. 142). Em diversas situações, os policiais do setor administrativo funcionarão, por exemplo, como fiscais das atividades desempenhadas pelos agentes de rua, ou ainda, como ouvintes das reclamações em relação a estes.

Uma das características da cultura policial perceptível a partir destas divisões é esta perspectiva do “eles” e do “nós”, que cria uma distinção entre os tipos de “eles” (assim como os tipos de “nós”) também em relação ao contato com a comunidade. “Quando filtrada por problemas específicos do trabalho policial, a perspectiva da polícia sobre as divisões sociais na população reflete claramente a estrutura de poder” (REINER, 2004, p. 142).

Destaca-se dentro destas divisões aquela existente entre os elementos difíceis e os respeitáveis, entre aqueles que desafiam e aqueles que aceitam os valores de decência da classe média, que muitos policiais respeitam.

Para o policial a divisão é bastante simples, trazendo de um lado o certo e de outro o errado, o bem e o mal. Nesse sentido, não há para o agente de polícia um meio-termo. O “cidadão de bem” faz o que é certo: “segue as regras”, “obedece às leis”, “gosta da polícia”, não se envolve com “gente errada” (RISSO, 2018, p. 98). Por óbvio que a visão em relação ao certo ou errado está vinculada ao entendimento do policial sobre o que seria correto ou contrário, inclusive em relação aos delitos, menos ou mais graves, conforme suas concepções.

No âmbito do exercício da atividade policial algumas distinções podem ser feitas, categorizando grupos importantes que se envolvem em ocorrências com os agentes da lei. Podem ser distinguidas sete classes principais: “ladrões com categoria”; “propriedade da polícia”; “lixo”; “provocadores”; “bonzinhos”; “benfeitores”; e “políticos” (REINER, 2004, p. 142).

2.1.4. Ladrões com categoria

Ladrões com categoria são aqueles indivíduos tidos como criminosos profissionais, ou ainda aqueles que possuem uma certa experiência na vida do crime. O enfrentamento deste clássico tipo de criminoso é visto como algo de extrema importância para os agentes da lei, além de trazer um aspecto desafiador e prazeroso. A perseguição e prisão deste tipo de indivíduo trata-se da “razão de ser” das instituições policiais, embora esta não seja exatamente a realidade da grande maioria dos policiais (REINER, 2004, p. 142).

Geralmente não enfrentam o “tira comum”, pendendo em alguns casos para um certo grau de cordialidade, voltado para algum tipo de favorecimento mútuo com os policiais, algo temerário, principalmente para os agentes da lei.

Além disso, esses ladrões parecem jogar o jogo com as mesmas condições que a polícia. Embora obviamente desejem evitar a prisão, via de regra eles não desafiam a legitimidade básica da polícia. As relações com eles podem até ser amigáveis - de fato, podem ser cultivadas por ambos os lados em troca de favores – a tênue fronteira da corrupção (REINER, 2004, p. 143).

Esses indivíduos seriam aqueles que “escolheram” a vida do crime, mantendo-se em constante prática de infrações penais, reincidindo nas mais variadas modalidades criminais, tornando-se, por este motivo, “conhecidos dos policiais”.

2.1.4.1. Propriedade da polícia

“Uma categoria se transforma em propriedade da polícia quando os poderes dominantes da sociedade (na economia, na política etc.) deixam os problemas de controle social nas mãos da polícia” (REINER, 2004, p. 143).

São aqueles indivíduos vistos pela maioria (que detém o poder) como desagradáveis, problemáticos, desprezíveis. A grande maioria das pessoas da sociedade aceita que a polícia fique com o encargo de lidar com sua “propriedade”, não se opondo ao tratamento dispensado pelos policiais na execução desta tarefa. Até porque o objetivo aqui não é exatamente a aplicação da lei, mas prioritariamente a manutenção da ordem. Nesse sentido a prática de abordagem policial a este tipo de pessoas é bastante constante. Os melhores exemplos dessa categoria são: “os vagabundos, os alcoólatras de áreas deterioradas, os desempregados ou com empregos eventuais

em tarefas que ninguém quer, jovens que adotam um estilo de vida fora dos padrões, minorias étnicas, gays, prostitutas e organizações políticas radicais” (REINER, 2004, p. 143).

2.1.4.2. Lixo

O lixo trata-se de pessoas que, ao acionar os órgãos policiais, são vistas como bagunceiras, intratáveis, indignas de atenção, responsáveis pelos próprios erros (alvos de muitas de suas queixas). As brigas domésticas lideram as ocorrências em que estes indivíduos estariam envolvidos, destacando-se ainda, que muitos destes envolvidos também se enquadram na categoria “propriedade da polícia”. Dentre as descobertas mais importantes e relevantes nestas pesquisas que visam entender o crime de forma geral, é o chamado “isomorfismo social” dos criminosos e vítimas (REINER, 2004, p. 143).

2.1.4.3. Provocadores

Definidos “como aqueles cujo trabalho, rotineiramente, permite que penetrem a intimidade da cultura policial, o que lhes dá poder e informação, e com isso podem desafiar o controle da polícia sobre os considerados de sua [dela] ‘propriedade’”. Os exemplos mais comuns são: médicos, advogados, jornalistas, além dos sociólogos, em especial aqueles que direcionam seus estudos para a atividade policial, sendo este um grande motivo pelo qual se encontra grande dificuldade para pesquisar nesta área (REINER, 2004, p. 144).

2.1.4.4. Bonzinhos

“‘Bonzinhos’ são membros de grupos que podem enfraquecer ou neutralizar o trabalho da polícia.” São problemáticos quando surgem em uma ocorrência policial, tanto na condição de suspeitos, vítimas, testemunhas ou ainda como simples espectadores. São vistos como socialmente vulneráveis e, por este motivo, agregam alguma simpatia para si, devendo ser protegidos pelo Estado e pela sociedade. Entre os principais “bonzinhos” estão as mulheres, as crianças e os idosos (REINER, 2004, p. 144).

2.1.4.5. Benfeitores

“Benfeitores” são principalmente ativistas antipolícia, que criticam a polícia e organizam-se para limitar-lhe a autonomia”. Os exemplos seriam as Organizações criadas para monitorar e auxiliar na fiscalização e controle das Instituições Policiais (REINER, 2004, p. 144).

2.1.4.6. Políticos

“Eles são idealistas em torres de marfim remotas e irreais, egoístas corruptos, subversivos disfarçados, ou simplesmente muito fracos para resistir à infâmia. Infelizmente, entretanto, têm o poder de fazer leis”. Esta categoria é vista pela polícia com uma certa suspeição, embora se torne nítida a relação e dependência entre ambos (REINER, 2004, p. 144).

Analisando a visão que a polícia apresenta a respeito da estrutura social, percebe-se uma clara “distinção entre os grupos sem poder, da base da hierarquia social, que fornece o ‘lixo’ e a ‘propriedade da polícia’, e as camadas sociais respeitáveis, cada uma com segmentos distintos que, de diversas formas, ameaçam os interesses da polícia” (REINER, 2004, p. 144).

2.1.5. Conservadorismo da Polícia

Os estudos revelam que, em sua grande maioria, os policiais tendem a ter uma orientação conservadora, tanto política quanto moral. “Em parte isso se deve à natureza do trabalho, os “clientes” rotineiros da polícia são originários das camadas mais baixas da ordem social”, embora não vigore uma aversão por parte dos membros das forças policiais em relação a esta tarefa, mesmo entre aqueles que se apresentam de maneira politicamente mais consciente. De forma geral, o que se percebe é que, nos mais variados setores da atividade policial, a polícia tem sido direcionada em oposição ao “trabalhismo organizado e contra a esquerda”. Isso, inclusive, apresenta-se como uma forma de se enquadrar e de evoluir na carreira (REINER, 2004, p. 146).

De maneira geral, independente das questões referentes a partidos políticos, os policiais tendem a ser conservadores. Corroborando com este entendimento, Reiner traz um trecho de declaração de um policial: “Policiais são pessoas convencionais [...] O que um tira pode agitar num ambiente de maconheiros, encontros inter-raciais e homossexuais é o cassetete (citado por Skolnick, 1966, p. 61)”.¹² Esta visão de antagonismo em relação aos “manifestantes sociais” pode

¹² (SKOLNICK, 1966 apud REINER, 2004).

encontrar base nas raízes de formação das polícias, instituídas para conter os indivíduos revoltados, menos afortunados, em oposição aos socialmente melhor posicionados.

2.1.6. Machismo

“O mundo da polícia é de um machismo fora de moda”. Percebe-se no estudo da cultura policial uma forte tendência discriminatória nos processos de recrutamento e de promoção. A questão não se apresenta de forma mais branda ao tratar de homossexuais, alvos de preconceito por parte dos colegas de profissão. Além disso, em grande número são as situações de policiais envolvidos em atividades heterossexuais ilícitas, como a exploração da prostituição ou a prática sexual quando em horário de serviço (REINER, 2004, p. 148).

Essas práticas corroboram com outras questões que preocupam as instituições policiais, como no caso do alcoolismo, que possui grande incidência entre os agentes da lei:

Um dos riscos das pesquisas sobre a polícia é o de fazer anotações mentalmente, enfiado em bares, enquanto o consumo de bebida aumenta. O alcoolismo na polícia tem sido um problema constante desde o início da força policial. A tolerância alcoólica e sexual da polícia são produto tanto do caráter masculino da força como da tensão criada pelo trabalho (REINER, 2004, p. 148).

Para as policiais femininas a aceitação torna-se bastante difícil, em virtude ainda de que a função de policial por parte de mulheres se trata de algo um tanto recente. Formalmente elas devem ser integradas, porém a discriminação ainda se apresenta em diversas situações. Tem-se percebido nos últimos anos, embora o ingresso delas seja algo bastante recente (SOARES; MUSUMECI, 2005, p. 15), um aumento de policiais mulheres ocupando cargos de chefia, o que demonstra uma sensível melhora em relação ao tema (REINER, 2004, p. 149).

2.1.7. Preconceito Racial

Um aspecto relevante para que se possa compreender o conservadorismo da polícia é o preconceito racial. Grande quantidade de estudos americanos demonstram a suspeição, a hostilidade e o preconceito da polícia contra negros e vice-versa. Em defesa à causa costuma-se argumentar que esta prática deriva da uma cultura racista que atinge a comunidade em geral, porém em especial, os grupos sociais de onde se origina a maioria dos agentes de polícia (classe média/baixa ou classe de trabalhadores operários, com grau de instrução limitado ao nível

secundário). Estudos indicam que os policiais realmente são preconceituosos, porém, em parcela sensivelmente superior ao restante da comunidade, reproduzindo as atitudes dispensadas pela maioria em relação às minorias (REINER, 2004, p. 149).

A função desenvolvida pela polícia a coloca em contínuo enfrentamento às pessoas pertencentes às minorias étnicas, pois estas com certa frequência estão em determinadas camadas sociais mais sujeitas à ação policial, apresentando-se em situação que ocasionalmente sugere a intervenção policial.

A principal fonte do preconceito da polícia é o racismo da sociedade, que, de forma desproporcional, coloca as minorias étnicas naquelas camadas sociais e em situações que dão origem à "propriedade" da polícia. Esta característica estrutural das relações polícia-minorias étnicas encoraja qualquer preconceito anterior que os policiais tenham (REINER, 2004, p. 152).

Obviamente não se trata de acontecimentos exclusivos da sociedade brasileira. “Em outras sociedades, a discriminação socioeconômica é frequentemente associada e reforçada pela discriminação racial e étnica”. Nos Estados Unidos, onde tradicionalmente ocorrem conflitos sociais em virtude de questões vinculadas à raça, vários estudos foram desenvolvidos sobre o tema. Em todos os estudos, claramente se verifica a existência significativa dos efeitos provocados pela discriminação por parte membros das polícias:

a intimidação policial, as sanções punitivas e a maior severidade no tratamento dispensado àqueles que se encontram sob tutela e guarda nas prisões recaem preferencialmente sobre “os mais jovens, os mais pobres e os mais negros” (ADORNO, 1996, p. 283).

2.1.8. Pragmatismo

Dentre os elementos analisados, o último componente importante a ser considerado é a perspectiva excessivamente “pragmática, concreta, pé-na-terra, antiteórica, que é típica da tropa” e também dos chefes de polícia, com um certo número de exceções, que vem aumentando nos últimos anos (REINER, 2004, p. 153).

A cultura policial se marca, finalmente, por um conservadorismo intelectual que, sob a capa do pragmatismo, privilegia o olhar rasteiro, a tomada em consideração apenas dos elementos concretos e o anti-intelectualismo. Tudo o que se apresenta sob a forma de inovação, de experimentação ou de pesquisa suscita reações de rejeição imediata. Pelo fato de ser redutora de incerteza, **a reprodução do ‘eterno passado’ congela o universo policial em práticas rotineiras e bloqueia sua capacidade de se adaptar à mudança social** (MONET, 2001, p. 155). (grifo nosso)

A aceitação pela mudança não se trata de postura rotineira nas instituições policiais. Percebe-se de forma acentuada, em vez disso, uma crença no “eterno passado”, independente da eficiência que este apresente. No caso das abordagens policiais executadas pelas polícias militares, por exemplo, a crença no efeito e nos resultados trata-se de algo suficiente para mantê-las como principal ferramenta no enfrentamento ao crime.

Os policiais demonstram grande preocupação em terminar seu trabalho da forma mais simples possível, sem qualquer confusão desnecessária, preenchendo o mínimo de papéis, tornando-os céticos quando submetidos a novas experiências ou pesquisas (REINER, 2004, p. 153).

Uma análise da literatura psicológica sobre “a personalidade da polícia” mostrou que, embora as evidências sobre temas políticos públicos, tais como o autoritarismo evidente ou o preconceito racial entre os policiais, fossem confusas, o que de fato parecia é que os policiais têm uma estrutura cognitiva acentuadamente “empírica” (REINER, 2004, p. 153).

O sociólogo Luiz Eduardo Soares (2000) sentiu na pele essa dificuldade de enfrentamento ao pragmatismo já institucionalizado, quando atuou por pouco mais de um ano à frente de uma subsecretaria, junto à Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro na virada deste século. Ao tentar reinventar o modo como se desenvolvia a atividade realizada por aquela pasta, trazendo inovações, em especial no que diz respeito a inserir o “cidadão” como foco de uma política de segurança pública, vários foram os tropeços, levando ao fim uma demissão, em razão da incompatibilidade de suas “novas ideias” com um sistema pragmático e que “funcionaria bem”.

No mesmo sentido, Guaracy Minagardi (1991) narra a grande problemática em se implementar mudanças amparadas em “novos conhecimentos”, pois a crença de que tudo está funcionando bem, e que as teorias devem permanecer no âmbito acadêmico, ainda se mantém bastante firme quando o assunto é segurança pública. No caso da experiência paulista (Mingardi), ocorrida no início dos anos 80, o fim do programa que visava instituir uma “nova polícia” chegou com pouco mais de 7 meses, destituindo a atuação da *Sorbonne*¹³, fazendo com que se

¹³ A Sorbonne era formada por um grupo de policiais e acadêmicos (em grande parte policiais acadêmicos) que pretendia trazer uma nova metodologia no desenvolvimento das atividades da pasta de segurança pública no Estado de São Paulo, com especial preocupação na atuação das polícias civis e militares, visando principalmente o enfrentamento à corrupção e o desenvolvimento de uma atuação mais efetiva na prevenção de crimes. O termo Sorbonne se refere originalmente a uma antiga universidade Francesa (MINGARDI. 1991).

retomassem as práticas tradicionais dentro da pasta da segurança pública, prevalecendo a vontade e o interesse dos demais membros das instituições policiais.

2.2. Variações na cultura policial

Diversos estudos mostram que a cultura policial possui uma pluralidade de perfis diferentes, em decorrência do ponto de vista que se adota ao realizar a análise. Segundo Reiner, “a cultura da polícia não é monolítica” (REINER, 2004, p. 153).

A tipologia apresentada pelo autor encontra base nos diversos textos por ele pesquisados, encontrando alguma similaridade entre os tipos. Reiner definiu quatro categorias de policiais:

Tabela 3 - Categorias de policiais

Bobby	O policial comum que aplica a lei com bom senso arbitrário, com um papel de manutenção da paz.
Cabide de uniforme	O oportunista completamente cínico e desiludido que “nunca atenderá ao telefone, se puder evitar - pode haver um trabalho do outro lado da linha”.
Novo centurião	Dedicado a uma cruzada contra o crime e a desordem, que vê o trabalho do detetive como a função principal e que enfatiza o tira das ruas como sendo o repositório de toda a verdade, sabedoria e virtude.
Profissional	Ambicioso e cômico de sua carreira, com uma avaliação apropriadamente equilibrada do valor de todos os aspectos do policiamento, desde combate ao crime até a limpeza do chão das delegacias, o que lhe fornece subsídios para as funções mais amplas de relações públicas, exigidas pelas patentes superiores.

Fonte: Quadro elaborado pelo pesquisador, a partir das quatro categorias de policiais (REINER, 2004, p. 153).

Segundo estudos realizados nos Estados Unidos, não existem tendências que possam ser confirmadas em relação às diferenças adotadas no estilo do desenvolvimento de suas atividades profissionais por policiais brancos em relação a policiais negros, assim como na comparação entre policiais homens ou mulheres (REINER, 2004, p. 153).

O estudo das variações existentes dentro da cultura policial, as nuances, os graus em que esta se manifesta, possui grande importância para a compreensão da complexidade

multideterminada e diversa que atinge esta atividade, servindo para auxiliar, ainda, na compreensão das mais variadas concepções que rodeiam o universo policial.

En esse sentido, es importante reconocer los matices y los grados en que se manifiesta la cultura policial, con el propósito de contribuir a una comprensión de su complejidad multideterminada y diversa, más que en reforzar las concepciones monolíticas, duras y absolutista del orden instituido que expresa lo policial (SUÁREZ DE GARAY, 2005, p. 102).

Robert Reiner entende que nas democracias liberais existe uma crise que traz para a polícia a incumbência de aplicar a lei e manter a ordem, gerando um padrão cultural típico, que não pode ser desprezado, respeitando as características distintas que podem surgir entre os agentes da lei (2004, p. 160). Nesse sentido, a formação de modelos, ainda que com certa variação em cada localidade, situação e época, permite a adaptação, descarte ou implementação de programas que visem a melhoria o desenvolvimento das atividades policiais.

2.3. Variações na cultura organizacional

Para Robert Reiner, entre os estudos realizados a respeito do tema polícia na Inglaterra, não existem muitos resultados que sejam capazes de agregar informações que demonstrem diferenças na cultura policial entre as instituições (2004, p. 157).

Marcos Rolim (2007, p. 34) entende que “As instituições possuem, invariavelmente, uma cultura própria (ou uma subcultura), que resiste às modificações mais amplas operadas no contexto social”. Essas subculturas geralmente possuem relação com as demais instituições policiais. Ao interpretar outros autores que estudam o tema, o sociólogo destaca que embora exista uma grande quantidade de diferenças entre as instituições policiais dentro dos diversos países espalhados pelo mundo, percebe-se a existência de uma cultura policial “surpreendentemente comum”, fenômeno que pode ser explicado em virtude da natureza idêntica das funções desempenhadas, além da titularidade que as polícias possuem em relação à aplicação dos “mesmos poderes de pressão” (ROLIM, 2007, p. 34).

Ainda assim, algumas diferenças importantes surgem quando características opostas são utilizadas como pano de fundo. Em relação aos policiais que desenvolvem suas atividades em ambiente rural ou urbano, por exemplo, determinadas conclusões podem surgir, em especial a integração que os policiais que atuam no ambiente rural desenvolvem com a comunidade e a

interdependência que os profissionais que atuam no setor urbano apresentam em relação a seus colegas de farda (REINER, 2004, p. 157).

Nesse sentido, Reiner apresenta outra situação, na qual um “embate” entre o policiamento comunitário e o policiamento “linha dura” se desenvolve. De um lado, John Alderson, chefe de polícia de Devon and Cornwall, expoente da filosofia do policiamento comunitário, que enfatiza a importância da proximidade que deve haver entre polícia e o público, como uma condição indispensável para o policiamento eficaz, somando este ao serviço social prestado pelo Estado. Do outro lado, James Anderton, de Manchester, um dos mais importantes chefes de polícia de seu tempo, defensor de um posicionamento linha dura. Os estudos demonstraram, por uma variedade de indicadores, que o público de Devon and Cornwall julgava mais favoravelmente sua polícia do que a comunidade de Manchester (2004, p. 158).

A impressão que resta é de que em áreas distintas percebe-se uma significativa diferença na cultura de policiamento. O que escapa à conclusão é se parcela destas diferenças tem, ou não, vínculo com as opções políticas adotadas pelos membros da comunidade, em virtude das suas estruturas sociais e em razão das tradições culturais existentes.

Será que as sociedades têm o policiamento que merecem, ou elas podem, significativamente, fazer o melhor ou o pior? É impossível predeterminar o grau de liberdade que as reformas estratégicas vão enfrentar, apesar de, sem dúvida, nunca ser muito grande (REINER, 2004, p. 159).

2.4. Importância da cultura policial na implementação de mudanças

Inicialmente, nota-se que o tema realmente merece ter certo destaque nos estudos que antecedem as implementações de políticas públicas no âmbito da segurança. As diversas categorias em que os agentes podem ser enquadrados não podem ser alvo de omissão, pois se desconsideradas, existe grande chance de falência na aplicação dos programas.

Deve-se conceber que, para haver sucesso, precisam ser desenvolvidos estudos dentro das forças policiais locais (conforme a necessidade da gestão), sugerindo uma estimativa a respeito da subcultura presente em determinada organização, subsidiando a aplicação ou, ainda, a adaptação de projetos que visem a melhoria na execução das atividades.

Além disso, constata-se a necessidade de avaliar o peso que algumas características podem acarretar a cada organização (e em seus representantes), como no caso do “isolamento”, visível em policiais de todo o mundo, e que pode afastar o sucesso de modelos modernos de

policiamento, como por exemplo, da “polícia comunitária”, que prevê dentre os requisitos para sua implementação, a aproximação entre agentes de polícia e a comunidade.

Nesta esteira, a “solidariedade” também precisaria ser alvo de aprofundado estudo e verificação, pois em alguns casos acaba por ser uma ferramenta de proteção às atuações ilegais, uma espécie de “pacto”, que torna a investigação ainda mais complexa na apuração de crimes que venham a ser praticados pelos agentes de polícia.

As questões de preconceito verificadas no estudo das características, como no caso do machismo, ou ainda no enquadramento de criminosos “por categoria”, no preconceito racial, precisam ser conhecidas e enfrentadas, permitindo a evolução da atividade policial em consenso com os princípios que norteiam e regem o estado democrático de direito.

Por fim, saliente-se que, embora muitas dessas informações não se apliquem a todas as instituições policiais, e principalmente aos agentes policiais em sua totalidade, trata-se de importante ferramenta a ser utilizada, pois, conforme o entendimento do autor, a cultura policial não é monolítica, universal ou imutável, permitindo ajustes, adaptações e adequações, sendo um alicerce bastante sólido para os estudos em relação ao tema.

Embasar as dificuldades enfrentadas pelas polícias no Brasil, única e exclusivamente no fato de que estas são militares, demonstra certo despreparo em relação ao tema. Conforme demonstram os estudos ora apresentados, as características trazidas são perceptíveis em diversas organizações policiais pelo mundo, ainda que na grande maioria não se conservem características militares.

3. ABORDAGEM POLICIAL E SUAS PREVISÕES LEGAIS

O tema abordagem policial não se destaca entre os assuntos mais discutidos em relação ao gênero Segurança Pública no Brasil. A violência letal da polícia, a desmilitarização das polícias militares, a ineficiência dos órgãos de segurança pública de uma forma geral, as práticas de tortura, os “grupos de extermínio”, as milícias, o “ciclo completo de polícia”, são assuntos que têm chamado mais a atenção dos estudiosos, até com certa razão, em virtude da importância que tais discussões merecem.

Porém, se for para falar em números, ou ainda nas consequências que podem trazer, as abordagens policiais merecem espaço nesta agenda. Não se trata de tarefa fácil o acesso aos dados referentes à abordagem policial, pelo fato de não serem divulgados, ou ainda por não existirem.

Qualquer tipo de análise mais profunda em relação ao tema esbarrará em uma melhor disponibilidade das informações, tanto quantitativas, quando aos dados qualitativos (praticamente inexistentes). Em outros países, como nos Estados Unidos da América (EUA), o enfrentamento demonstra que a transparência das práticas policiais de forma geral, mediante a devida coleta de dados e registro formal das abordagens, trata-se de importante pressuposto para que se possa conhecer e controlar as atividades policiais, pelas próprias polícias, ou ainda pela sociedade civil e agências judiciais. Já no Brasil, predomina a precariedade de dados e estatísticas sobre estas práticas policiais, que no caso da abordagem policial nem sequer são objeto de registro formal obrigatório na grande maioria dos Estados (WANDERLEY, 2017, p. 132). Uma exceção ocorre no Estado de São Paulo, onde a contagem vem sendo feita há algum tempo, permitindo o conhecimento por parte dos interessados, ao menos em relação à quantidade de pessoas revistadas.

Tania Pinc, a partir de dados disponibilizados pela Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), indicou que 7.141.818 pessoas foram revistadas durante o ano de 2006 pelos componentes daquela instituição, o que representava cerca de 18% da população paulista (na época cerca de 40 milhões de habitantes). A autora traz ainda os resultados de um estudo realizado em São Paulo, no ano de 2003, que apresenta números ainda maiores, quando focados na faixa etária e no gênero, demonstrando que entre os homens de 16 a 29 anos, os resultados chegam a 55,8% de abordados pela PMESP. Na cidade do Rio de Janeiro, ainda em 2003, o Science – Sociedade Científica da Escola Nacional de Ciências Estatísticas, realizou uma

pesquisa, com o objetivo de conhecer as experiências e percepções das pessoas em relação às abordagens policiais na cidade, chegando ao número de 37,8%, mais de um terço da população, quando analisadas as abordagens em relação às pessoas entre 15 e 65 anos (2007, p. 2).

Em pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) realizado no ano de 2004 no Rio de Janeiro, constatou-se que pouco mais de 1/3 (37,8%) dos cariocas entrevistados no levantamento quantitativo informou já ter sido alguma vez submetido a algum tipo de abordagem por parte da polícia. Deste total, cerca de 43%, disse ter passado pela experiência ao menos três vezes na vida, sendo que em quase 70% dos casos a última experiência acontecera nos últimos doze meses anteriores à pesquisa, e em mais de 90% das situações a pessoa fora parada por membros das policiais militares (RAMOS; MUSUMECI, 2004, p. 3).

Melina Ingrid Rizzo também apresenta números que impressionam, ao indicar que, no ano de 2016, a Polícia Militar do Estado de São Paulo realizou mais de 14 milhões de abordagens policiais. Para a autora o tema merece destaque, pois se trata de “uma prática muito importante para a atividade policial”, tratando-se de procedimento amplamente utilizado pelas polícias em todo o mundo, no qual os agentes de polícia se utilizam de seu “poder discricionário para parar, questionar e até revistar uma pessoa” (2018, p. 14).

Ainda em relação ao coeficiente quantitativo, a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo disponibiliza, em seu site oficial¹⁴, diversos dados sobre a atuação da pasta, como o número de ocorrências policiais registradas por natureza, dados das atividades de polícia judiciária, ocorrências envolvendo policiais civis e militares, atividades de natureza necroscópica, clínica, laboratorial e criminalística, dentre outros. Desta forma, permite-se o acesso aos expressivos números em relação à quantidade de pessoas revistadas. Segundo estes dados, no 1º trimestre de 2019, foram 3.832.605, já no 2º trimestre, 3.898.743, no 3º trimestre do mesmo ano, 3.774.002, fechando o 4º trimestre com 3.571.343, totalizando 15.076.693 de pessoas revistadas durante todo o ano, número superior a um terço da população paulista, estimada hoje em 44.639.899 - em dezembro de 2019 a população total do Estado de São Paulo era 44.314.930 (Fundação SEADE).

A evolução no número de revistas pessoais disponibilizada realmente impressiona no Estado de São Paulo, conforme se pode verificar na tabela abaixo, construída a partir dos dados disponibilizados pela SSP/SP:

¹⁴ Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (<http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Trimestrais.aspx>)

Tabela 4 - Pessoas revistadas no Estado de SP - 2005 a 2019.

ANO	1º TRIMESTRE	2º TRIMESTRE	3º TRIMESTRE	4º TRIMESTRE	TOTAL
2005	1.561.176	1.670.242	1.771.282	1.785.365	6.790.070
2006	1.588.626	1.761.587	1.855.962	1.935.643	7.143.824
2007	2.106.050	2.190.422	2.246.060	2.285.917	8.828.449
2008	2.427.759	2.398.379	2.590.265	2.452.256	9.868.659
2009	2.605.805	2.838.214	3.055.146	2.924.668	11.423.833
2010	2.727.515	2.745.339	2.897.058	2.681.166	11.051.078
2011	2.714.049	3.173.818	3.319.617	3.094.445	12.301.929
2012	3.321.742	3.364.951	3.429.455	3.883.396	13.999.544
2013	3.605.931	3.933.562	3.902.065	3.536.022	14.977.580
2014	3.637.021	3.792.010	4.111.937	3.948.008	15.488.976
2015	4.017.355	4.303.551	4.438.922	4.170.710	16.930.538
2016	4.357.405	*1.469.305 ¹⁵	4.545.462	4.124.897	14.497.069
2017	4.091.542	4.340.581	4.384.913	4.190.075	17.007.111
2018	4.015.132	3.893.371	3.765.893	3.496.958	15.171.354
2019	3.832.605	3.898.743	3.774.002	3.571.343	15.076.693
Total de pessoas revistadas no período dos 15 anos					190.198.943

Fonte: Quadro de autoria do pesquisador, com dados extraídos do site da Secretaria Pública de Segurança de São Paulo - <http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Trimestrais.aspx>

Em 15 anos, embora a população do Estado de São Paulo tenha aumentado pouco mais de 13%, de 39.201.179 em 2005, para 44.314.930 em 2019, conforme dados da fundação SEADE¹⁶, o número de pessoas revistadas por intermédio das abordagens policiais aumentou mais de 120%, partindo de 6.788.065 em 2005, para os 15.076.693 de 2019, merecendo destaque o fato de que o número total de pessoas revistadas encontrou seu ápice no ano de 2017, com um total de 17.007.111 de pessoas submetidas a este procedimento policial. O aumento em relação ao número de revistas/abordagens foi de quase dez vezes, se comparado ao crescimento demográfico no Estado de São Paulo no período de 15 anos, demonstrando uma certa desproporcionalidade, conforme se percebe na tabela abaixo.

¹⁵ *O número disponibilizado para o 2º semestre de 2016 claramente possui alguma inconsistência, porém não foi possível constatar exatamente onde ocorreu a falha, embora analisando os números, aparentemente trate-se dos dados referentes a um mês apenas, ao invés de todo o trimestre.

Tabela 5 - Revistas pessoais/população no Estado de SP - 2005 a 2019.

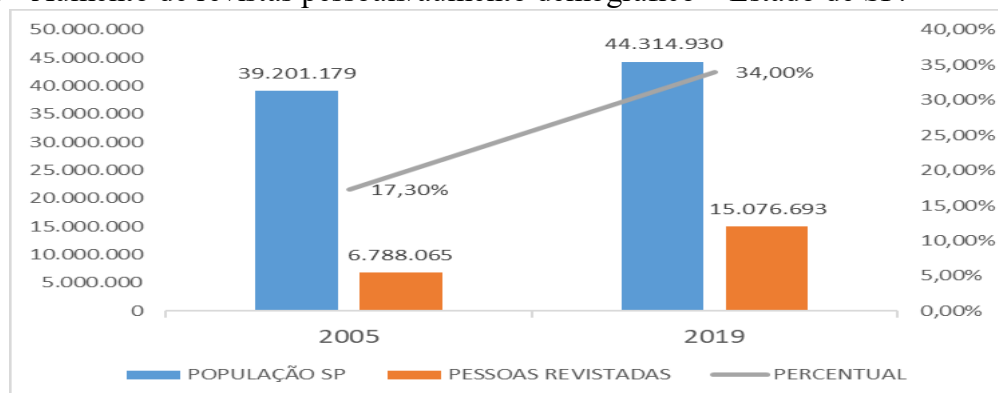
ANO	POPULAÇÃO SP	PESSOAS REVISTADAS	PERCENTUAL
2005	39.201.179	6.788.065	17,3%
2006	39.620.277	7.143.824	18%
2007	40.021.813	8.828.449	22%
2008	40.419.786	9.868.659	24,4%
2009	40.815.076	11.423.833	27,9%
2010	41.223.683	11.051.078	26,8%
2011	41.579.695	12.301.929	29,5%
2012	41.939.997	13.999.544	33,3%
2013	42.304.694	14.977.580	35,4%
2014	42.673.386	15.488.976	36,2%
2015	43.046.555	16.930.538	39%
2016	43.359.005	14.497.069	33,4%
2017	43.674.533	17.007.111	38,9%
2018	43.993.159	15.171.354	34,4%
2019	44.314.930	15.076.693	34%

Fonte: Quadro de autoria do pesquisador, com dados extraídos do site da Secretaria Pública de Segurança de São Paulo e da Seade - <http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Trimestrais.aspx> e <https://www.seade.gov.br/>

O número de pessoas revistas/abordagens policiais que representava algo em torno de 17% do total da população paulista em 2005, aumentou significativamente em 15 anos e atingiu um quantitativo que representa mais de um terço dos habitantes do Estado de São Paulo (dados de 2019), praticamente dobrando a possibilidade de alguém ser submetido a revista por parte dos órgãos policiais.

¹⁶ <https://www.seade.gov.br/>

Figura 1 - Aumento de revistas pessoais/aumento demográfico – Estado de SP.



Fonte: Gráfico de autoria do pesquisador, com dados extraídos do site da Secretaria Pública de Segurança de São Paulo e da Seade - <http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Trimestrais.aspx> e <https://www.seade.gov.br/>

Este aumento demonstra a importância que o tema merece, em razão da grande quantidade de pessoas que são submetidas a esta prática, com preocupação por conta do aumento das revistas/abordagens nos últimos anos (embora estabilizado na faixa dos 34% no último biênio), e ainda do significado deste tipo de procedimento em relação ao controle da criminalidade no Brasil.

Ressalte-se, que não se está afirmando aqui que o número de abordagens policiais/revistas pessoais significa a quantidade de pessoas que são abordadas, pois o número de “pessoas revistas” que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo disponibiliza não reflete o número de abordagens, já que em uma abordagem policial mais de uma pessoa pode ser revista, e ainda, uma pessoa pode ser revista/abordada mais de uma vez no período de coleta e análise dos dados.

3.1. Conceitos e definições

A abordagem policial traz consigo características que podem soar conflituosas – trata-se de um procedimento tido como fundamental por parte da polícia - porém, possui o condão de ferir o direito à liberdade e à privacidade das pessoas que são submetidas a ela. Dentre as discussões que envolvem o tema em diversos países pelo mundo, encontra-se a necessidade de buscar um equilíbrio entre a responsabilidade e a parcimônia no uso da abordagem, visando interferir o mínimo possível nos direitos individuais das pessoas, resguardando a segurança necessária ao convívio social (RISSO, 2018, p. 14).

A importância da abordagem policial no desenvolvimento das atividades, em especial no caso das polícias militares, trata-se de discurso recorrente por parte dos gestores destas

instituições, tanto no que compete à prevenção, quanto no enfrentamento aos crimes em flagrante delito. A justificativa deste procedimento nestas finalidades, ainda nos dias de hoje, fundamenta o uso recorrente desta prática, ainda que não se possa comprovar sua efetividade.

A abordagem trata-se de uma ação coercitiva e impositiva que é desenvolvida e decidida pela mesma pessoa – o agente de polícia investido de poder para fazê-lo. Ao abordado não resta a opção de se submeter ou não ao procedimento no momento em que é parado pela polícia, podendo incorrer em crime, caso venha a resistir. O cidadão precisa cooperar, e somente poderá prestar os devidos esclarecimentos ao policial após ter sido submetido aos procedimentos de praxe, quando verificado que não traz consigo algum item ilícito, a partir da revista pessoal, depois da verificação de documentos e da consulta a antecedentes criminais. Ou seja, ainda que não tenha cometido qualquer irregularidade, estará sujeito a passar por todo o processo de abordagem policial (RISSO, 2018, p. 14).

Em uma cartilha voltada para fornecer elementos teórico-práticos aos profissionais de segurança pública, desenvolvida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, em 2010, intitulada “Atuação policial na proteção dos direitos humanos de pessoas em situação de vulnerabilidade”, ao tratar do encerramento de uma abordagem policial, descreve o seguinte procedimento: “Não sendo confirmada situação que configure ilícito penal, esclareça ao cidadão os motivos da abordagem, colocando-se sempre à disposição e desejando-lhe bom dia, boa tarde ou boa noite” (BRASIL, 2010, p. 25). Tal conduta, embora coerente e salutar, não se trata de prática exatamente recorrente, já que boa parte da sociedade não carrega uma boa imagem do procedimento, em especial, pela falta de cordialidade e alteridade dos agentes de polícia no desenvolvimento das abordagens policiais.

A unilateralidade em relação à escolha de “participar” do procedimento de abordagem policial ocorre em virtude da legitimidade que as polícias devem possuir, em razão de estarem protegendo um bem maior, a segurança de todos, a partir da “manutenção da ordem” e da “preservação da tranquilidade pública”. Neste sentido, as pessoas seriam voluntárias à submissão da “escolha” discricionária dos agentes de polícia, que elegem os suspeitos com base em conceitos legais bastante genéricos, conforme será verificado ao ser analisado o embasamento legal da abordagem policial, com especial atenção à “fundada suspeita”.

A apostila de abordagem policial da Polícia Militar do Estado do Paraná traz um conceito para o tema no seguinte sentido: “Abordar é acometer e tomar; aproximar-se de; chegar; interpelar [...]”, quando relacionada à atividade policial, a abordagem é tida como uma técnica que se caracteriza pelo ato de se aproximar e interpelar pessoas: a) que estejam a pé, montadas,

em veículos, em embarcações, edificações, etc.; b) que emanem indícios de suspeição ou que tenham praticado ou estejam na iminência de praticar condutas criminosas; c) quando necessária a intervenção policial no sentido de: orientar, advertir, assistir, prender, apreender (PMPR, 2008, p. 6).

A definição de abordagem policial trazida no Caderno Doutrinário I, utilizado na Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), apresenta bastante semelhança com o texto utilizado no Paraná: “Trata-se de um conjunto de ações policiais ordenadas e qualificadas para aproximar de pessoas, veículos ou edificações com o intuito de orientar, identificar, advertir, realizar buscas, efetuar detenções [...]”. Embora um tanto genérico, o complemento do conceito amplia significativamente a possibilidade de formas de abordagem policial: “Para tanto, utiliza-se de técnicas, táticas e meios apropriados que irão variar de acordo com as circunstâncias e com a avaliação de risco. Qualquer contato do policial com as pessoas, decorrente da atividade profissional, é considerada abordagem [...]”. Nesse sentido, os exemplos apresentados superam as revistas a partir de alguma suspeita, trazendo como formas de abordagem policial: “orientações diversas; coleta de informações; contatos comunitários; medidas assistenciais; buscas pessoais; imobilizações físicas; prisão e condução” (MINAS GERAIS, 2010, p. 48).

Os dois cadernos “técnicos” utilizados pelas polícias militares do Paraná e em Minas Gerais trazem inicialmente a ideia de abordagem, conforme seu sentido denotativo, sua acepção primária. O dicionário online de língua portuguesa *Dicio*¹⁷ apresenta, dentre os significados para a palavra abordagem, o seguinte: “Aproximação; modo como alguém se aproxima de outra pessoa”. Desta forma, corroborando com o que apresentam os materiais das corporações militares estaduais, a abordagem tratar-se-ia dos procedimentos a partir da aproximação do policial ao seu “alvo”, tanto para realizar revistas, verificações, orientações, identificações, etc. Subentende-se, portanto, que não seria possível uma abordagem policial à distância, neste caso, uma distância que impedisse o contato físico, ou ao menos a comunicação verbal pessoal e presencial. Saliente-se, ainda, que o objetivo desta “aproximação” pode ser diverso, em caso de suspeição de que tenha o abordado praticado um crime, ou, na iminência disso, para orientar e advertir pessoas, coletas de informações etc.

Destaque-se, ainda, que não há restrição, pelo menos inicialmente, em relação ao local da abordagem ou de o procedimento se direcionar a pessoa que esteja se utilizando de algum meio de transporte, em razão de não ser o material técnico utilizado na corporação o que fundamentaria

¹⁷ <https://www.dicio.com.br/abordagem/>

legalmente a prática, voltando-se este, apenas como um alicerce metodológico, embasando tecnicamente a execução da abordagem policial.

Estas variadas possibilidades de aplicação deste instituto dentro do desenvolvimento da atividade de segurança pública corroboram com a definição de Tânia Pinc, para quem a abordagem policial trata-se de “um encontro entre a polícia e o público cujos procedimentos adotados variam de acordo com as circunstâncias e com a avaliação feita pelo policial sobre a pessoa com que interage, podendo estar relacionada ao crime ou não” (2007, p. 7). Não se pode deixar de perceber que este raciocínio fortalece a discricionariedade do ato em relação à escolha dos “alvos” e também no desenvolvimento do procedimento de forma geral.

Silvia Ramos e Leonarda Musumeci entendem que as abordagens policiais são práticas que ocorrem de forma rotineira nas ruas da cidade, configurando-se como situações peculiares de encontro entre população e polícia, em princípio não relacionadas ao contexto criminal, em que a pessoa teria contato com a polícia na qualidade de “cidadão comum”, pois não seria, inicialmente, nem delinquente, nem vítima. Segundo o entendimento das autoras, neste encontro qualquer cidadão ou cidadã que circule pelas ruas, a pé ou em qualquer meio de transporte, poderia ser parado(a) e revistado(a) em uma ação policial rotineira ou especial, voltada para a prevenção da criminalidade (RAMOS; MUSUMECI, 2005, p. 53).

A discricionariedade policial mais uma vez surge como pano de fundo para a “decisão” pela adoção do procedimento, definindo quem será alvo da intervenção, não restando ao abordado se opor a tal procedimento. Apesar de inicialmente tratarem da prevenção como fundamento para a abordagem policial, as autoras trarão a repressão ao crime como outro propósito, ao menos nos discursos, para a adoção deste tipo de intervenção.

Desta forma, pode-se conceituar a abordagem policial como a ação coercitiva e impositiva utilizada pelos agentes de polícia de forma discricionária, com o objetivo de prevenção/repressão ao crime, a partir de uma intervenção física/verbal à liberdade das pessoas, mediante revista pessoal, fiscalização veicular, advertências e orientações diversas em espaço urbano ou rural, independentemente de horários ou local, resguardadas as restrições legais.

Ainda que inicialmente não se tenha analisado legalmente o dispositivo, tal conceito consegue mesclar as ideias apresentadas sobre o tema. Ressalte-se que a abordagem policial propriamente dita não possui amparo na legislação brasileira, ao menos a partir deste termo, sendo executada mediante a análise de institutos do Código de Processo Penal, como a revista pessoal, e ainda do texto constitucional como será apresentado a seguir.

3.2. Amparo Legal para a Abordagem Policial

A abordagem policial, propriamente dita, não possui um embasamento legal específico no Brasil. O termo inclusive não tem muito histórico de enfrentamento nos tribunais brasileiros, salvo situações excepcionais que serão analisadas a frente. Ainda assim, deve-se salientar que o fundamento legal que se utiliza para sustentar esta prática por parte dos órgãos policiais está nas previsões do Código de Processo Penal e na Constituição Federal.

Inicialmente destaca-se que a abordagem policial deve ter como pilar normativo a “regra geral de liberdade individual do cidadão”, sustentada nos “princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da intimidade, da presunção de inocência e da liberdade de locomoção, consagrados no artigo 1º e artigo 5º, incisos X, LVII e XV da Carta Magna” (BONI, 2006, p. 641).

Em seu Art. 1º, a Constituição Federal de 1988 traz a previsão de que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos”, destacando-se o inciso III, que enumera “a dignidade da pessoa humana” (BRASIL, 1988).

Sobre a dignidade da pessoa humana, Alexandre de Moraes entende que este fundamento afasta a ideia de que devem predominar as “concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual”, trazendo a pretensão ao respeito do respeito que deve ser atribuído ao indivíduo pelas demais pessoas, tratando de conservar um mínimo invulnerável, que permitirá superação apenas em situações excepcionais, em relação à violação dos direitos fundamentais (2017, p. 35). Trata-se de princípio revestido simultaneamente de uma condição de limite e tarefa dos poderes estatais e da comunidade em geral (de todos e de cada um), não permitindo, a partir de sua dimensão defensiva, que a pessoa seja reduzida à condição de mero objeto (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018, p. 282).

Para Guilherme de Souza Nucci, a dignidade da pessoa humana se trata de um princípio regente, que engloba todos os direitos fundamentais, tanto individuais clássicos, quando aqueles de fundo social, sendo dotado de um “valor pré-constituente e de hierarquia supraconstitucional”, determinando a necessidade de um fiel respeito aos direitos e garantias individuais, não podendo ser contrariado, nem aliado em qualquer circunstância, tanto em cenário particular, penal ou processual penal (NUCCI, 2020, 130/131).

O art. 5º da Constituição traz no inciso X, o seguinte: “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material

ou moral decorrente de sua violação” (BRASIL, 1988). Por óbvio que qualquer tipo de busca invasiva no corpo ou nas vestes de uma pessoa, conforme ocorre costumeiramente nas abordagens policiais, trata-se de prática invasiva, devendo, portanto, ocorrer em conformidade com lei e somente em situações excepcionais, resguardando a condição de proteção que cada pessoa merece.

Já o inciso XV, do art. 5º, da Carta Magna apresenta que “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens” (BRASIL, 1988), permitindo-se a interrupção desta locomoção apenas mediante ação que se embase no devido ordenamento legal, como ocorre no caso das prisões (em flagrante ou por ordem judicial). A proteção aqui disposta deve garantir a inviolabilidade em relação à liberdade de ir e vir do indivíduo e em qualquer outra medida de autoridade que possa afeta-la, ainda que de forma indireta (MENDES, BRANCO, 2015, p. 428).

O art. 240 do CPP inicia a previsão da Busca e Apreensão, demonstrando inicialmente que a busca poderá ser domiciliar ou pessoal. Porém, é a partir do art. 244 do CPP, que a abordagem policial encontrará sua principal fundamentação.

Art. 244. A busca pessoal independe de mandado, no caso de prisão ou quando houver fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso de busca domiciliar (BRASIL, 1941).

Inicialmente, o que se percebe é que o art. 244 do CPP “dispensa a necessidade de obtenção de mandado judicial prévio por parte do policial”, exatamente por conta da necessidade imediata da intervenção frente a um comportamento considerado suspeito. Deve-se, para tanto, haver a suspeição em relação a alguma atitude que possa justificar a medida. A abordagem poderia ocorrer em razão de um possível envolvimento da pessoa com uma conduta criminosa, (ocorrido, em andamento ou planejado), na qualidade de autor ou partícipe. Destaque-se que a abordagem policial de forma indiscriminada não encontra suporte no dispositivo legal, pois o texto traz expresso o termo “fundada suspeita” (SOUSA, 2019, p. 3).

Para Gustavo Badaró, “a busca pessoal importa restrição à garantia constitucional da intimidade”, prevista na Constituição Federal, art. 5º, X, haja vista incidir sobre o corpo da pessoa, suas vestes (provável meio de ocultação de coisa) e outros objetos ou coisas que esta possa trazer consigo, como bolsas, mochilas, etc. Para o autor, a busca pessoal prevista no art. 244 do CPP trata-se de medida excepcional, não trazendo necessidade de prévia autorização judicial, sendo permitido que seja realizada pelas polícias militares, em razão do exercício da

atividade de policiamento preventivo e da necessidade de imediata repressão a crimes que estejam ocorrendo, ou no viés de se realizarem (2015, p, 463).

Guilherme de Souza Nucci entende que não teria cabimento exigir prévia ordem judicial para a realização de uma busca pessoal, pois a urgência necessária ao enfrentamento da situação não permite esse tipo de providência. O autor apresenta o exemplo em que uma pessoa suspeita de trazer consigo uma arma que fora utilizada para a prática de crime, venha a passar em frente a um agente de polícia, sendo impossível conseguir em tempo hábil um mandado judicial para subsidiar a revista. Embora realmente deva a ordem ser dispensada nestes casos, deve o policial utilizar-se da devida cautela, não praticando atos invasivos desnecessários e impróprios, pois a busca pessoal sempre será um ato “humilhante e constrangedor” (2016, p. 483). Ainda que amparada em lei, realmente não se pode afirmar que se submeter a uma abordagem policial seja algo agradável, trazendo discussão a respeito de ser este o procedimento mais apropriado a ser utilizado pelos órgãos policiais (PINC, 2007, p.8).

Em caso de não agir da maneira como a norma processual penal autoriza, procedendo à busca pessoal de alguém sem qualquer razão, poderá o policial ser responsabilizado em âmbito administrativo, caso não haja elemento subjetivo específico (dolo específico, na doutrina tradicional) (NUCCI, 2020, p. 877). Se, por ventura, nitidamente perceber-se intuito de abusar de sua condição, haverá a possibilidade de responsabilização pelo crime de abuso de autoridade, com previsão na Lei nº 13.869/2019. O problema é que se torna extremamente difícil a demonstração de que houve abuso, em razão da indefinição da lei, em especial quanto à “fundada suspeita”. Uma das formas para o enfrentamento de práticas abusivas deste tipo poderia ser um melhor preparo técnico dos policiais nos centros de formação e academias de polícia (LOPES JUNIOR, 2020, p. 826).

A busca pessoal poderá ser realizada pelos agentes de polícia elencados no Art. 144 da Constituição Federal de 1988, componentes dos órgãos de segurança pública no Brasil (BRASIL, 1988).

Os agentes autorizados a realizar busca pessoal são os que possuem a função constitucional de garantir a segurança pública, preservando a ordem e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, bem como investigar ou impedir a prática de crimes: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, polícias penais federal, estaduais e distrital (art. 144, CF). Possuem tal função os agentes das guardas municipais, nos limites territoriais do Município e sem prejudicar o trabalho dos agentes de segurança federais e estaduais. (NUCCI, 2020, p. 877)

Em relação à possibilidade da busca ser realizada em veículo automotor, tanto de transporte público ou particulares, não se pode cogitar ilegalidade, desde que presentes os requisitos do art. 244 do CPP, visto que “a proteção de quem transita em um automóvel deve ser a mesma de quem transita na rua a pé”. Sendo assim, verifica-se como lícita a busca em automóveis, desde que haja fundada suspeita de seu uso para o transporte de armas ou de objetos que constituam corpo de delito, ou ainda, nos quais esteja sendo praticada alguma infração penal em estado de flagrância (BAHIA, 2017, p. 131).

3.2.1. Revista pessoal em mulheres

O Código de Processo Penal traz ainda sobre o tema, o Art. 249, com a seguinte previsão: “A busca em mulher será feita por outra mulher, se não importar retardamento ou prejuízo da diligência”. Tal dispositivo regula a busca pessoal nas mulheres, com o objetivo de evitar abusos, resguardando o pudor, em razão de que os atos de busca podem ser bastante invasivos. Destaque-se que não se trata de uma regra absoluta, sendo possível que seja realizada a busca por homem, evitando o retardo ou prejuízo na execução da medida (BADARÓ, 2015, p. 463).

Sobre esta previsão, Guilherme de Souza Nucci entende que traz certo cunho preconceituoso, a partir da ótica de que a mulher seria “sempre objeto de molestamento sexual por parte do homem, até porque não se previu o contrário, isto é, que a busca em homem seja sempre feita por homem”. O autor entende que caso os policiais atuassem sempre com extremo profissionalismo, respeitando à intimidade alheia não seria necessário abordar tais questões, pois a norma permite que “se houver impossibilidade de achar uma mulher para revistar a suspeita/acusada, a diligência pode ser feita por homem, a fim de não haver retardamento ou prejuízo”. Por este motivo, o artigo 249 seria dispensável, cuidando-se de preservar sempre o abuso, independente de quem estivesse envolvido, ou partindo de quem partisse, de homem contra homem, de mulher contra mulher ou ainda, de pessoas de sexos diferentes (2016, p. 493).

Sobre o assunto, Nucci traz dois julgados, do TJRS e TJSP, sendo que em ambos o entendimento dos tribunais é pela legalidade da ação, em razão de não ter havido excesso nas revistas realizadas em mulheres por policiais do sexo masculino:

TJRS: “Caso em que não se vê ilegalidade. Primeiro, porque não havia policial de sexo feminino quando do flagrante, mas apenas os policiais J., M. e C. Segundo, porque não há nos autos qualquer indício de que os policiais abusaram das pacientes quando da revista pessoal. Terceiro, porque nas vestes da paciente I. foram encontradas ‘cerca de

30 pedras de crack (pesando aproximadamente 5,1 gramas)” (HC 70030689715 – RS, 2.^a C.C., rel. Marco Aurélio de Oliveira Canosa, 25.06.2009).

TJSP: “Revista pessoal – Ofensa à dignidade da mulher – Inocorrência – Entorpecente localizado no bolso da jaqueta – Busca realizada por policiais do sexo masculino, limitada às vestes, não alcançando o corpo – Inexistência de policial feminina no local – Validade da prova – Interpretação do art. 249 do Código de Processo Penal” (Ap. 326.059-3, São Paulo, 2.^a C., rel. Djalma Lofrano, 18.12.2000, v.u., JUBI56/01) (NUCCI, 2016, p. 493/494).

Ainda sobre o disposto no art. 249 do CPP, Renato Marcão destaca que este tem o objetivo de “preservar ao máximo a integridade da mulher submetida à busca, evitando abusos, exposição e constrangimento”, entendendo por coerente tal dispositivo, pois a lei estaria submetendo o interesse particular ao interesse público. A partir de uma observação da igualdade entre homens e mulheres, que possui previsão no caput do art. 5º, da Constituição Federal de 1988, subentende-se que o homem deverá, salvo as exceções legais, ser revistado por outro homem. Por fim, o autor levanta um questionamento interessante, sobre quem deveria realizar a busca pessoal em homossexuais e travestis. Pela previsão da norma, seria o policial do sexo correspondente, porém pelo bom senso, Marcão aponta que deveria ser executada a revista pelo policial do sexo correspondente à opção do homossexual ou travesti submetido à medida (MARCÃO, 2016, p. 752).

3.2.2. Stop and Frisk (EUA)

Nos Estados Unidos, a prática semelhante à abordagem e a busca pessoal realizada nas ruas pela polícia intitula-se *Stop and Frisk* (pare e reviste – tradução livre). Cuida-se de procedimento que já é adotado há muitos anos, e que se desenvolve a partir da abordagem de pessoas suspeitas que se encontrem em locais públicos, com o objetivo de questioná-las ou conduzir alguma outra forma de investigação, servindo, ainda, para efetuar uma busca pessoal, verificando, por exemplo, se o abordado traz consigo alguma arma perigosa sem a devida autorização para tanto. A prática é adotada quando não existem fundamentos, ao menos inicialmente, para prender o suspeito. A base para este tipo de abordagem policial trata-se da “suspeita razoável” acerca de um comportamento criminoso que possa estar se desenvolvendo, confirmado ou não a partir dos questionamentos que serão feitos pelos agentes de polícia, submetendo a pessoa a prisão, ou não, conforme as circunstâncias e desenvolvimento do caso. A grande diferença entre o procedimento adotado nos EUA e a abordagem policial do Brasil se

encontra na restrição para a revista pessoal, que lá somente poderá ocorrer caso o agente de polícia entenda haver um risco para sua proteção pessoal, ou seja, quando se apresentar um perigo para sua segurança, não sendo autorizada a revista para se procurar com o abordado as evidências de algum crime, como ocorre por aqui, a partir do disposto no art. 244 do CPP (SOUSA, 2019, p. 10).

3.2.3. Revista pessoal pelas Forças Armadas

Inicialmente as abordagens policiais/buscas pessoais previstas no Código de Processo Penal seriam desenvolvidos pelos agentes previstos no art. 144 da Constituição Federal (polícias federais e estaduais).

Porém, em situações excepcionais, como ocorre no caso da Garantia da Lei e da Ordem (Art. 142 da Constituição Federal), poderão ser desenvolvidas atividades que não típicas destas instituições, como é o caso das buscas e revistas pessoais.

A Lei Complementar nº 97 de 1999 dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, trazendo em seu artigo 1º o seguinte:

Art. 1º As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

A Lei Complementar nº 97 de 1999 dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, trazendo em seu artigo 1º o seguinte:

Art. Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

I - patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III - prisões em flagrante delito.

Parágrafo único. As Forças Armadas, ao zelar pela segurança pessoal das autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, poderão exercer as ações previstas nos incisos II e III deste artigo. (BRASIL, 1999)

Ao analisar a Lei Complementar nº 97/1999, conclui-se pela possibilidade de realização das atividades de “revista de pessoas”, veículos terrestres, embarcações e aeronaves por parte dos componentes das forças armadas. Tal dispositivo atribui como atividade subsidiária, a execução de ações de caráter repressivo/preventivo, estendendo-se estas medidas quando do exercício da proteção pessoal de autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais, pelos entes pertencentes às instituições militares federais.

3.3. Ato administrativo e poder de polícia

O ato administrativo pode ser definido como a declaração do Estado, ou de quem tenha legitimidade para representa-lo, que produz efeitos jurídicos imediatos, em concordância com a lei, “sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”. Destaque-se que o termo declaração é preferível nesta conceituação, em virtude de que esta retrata uma exteriorização do pensamento, enquanto a manifestação (utilizada por alguns estudiosos) pode não ser exteriorizada, como o ocorre no caso do silêncio, que embora se trate de manifestação, não seria capaz de produzir efeitos jurídicos (DI PIETRO, 2014, p. 205). Ainda nesse sentido, saliente-se que a abordagem policial seria considerada um ato jurídico, pois traz consigo os requisitos para tal, sendo que a “não abordagem” (quando o policial escolhe por deixar de realizar a abordagem policial/revista pessoal em alguém), ainda que se trate, em alguns casos, de uma manifestação de vontade, não seria considerada um ato administrativo, em razão dos efeitos jurídicos que não traria consigo.

Dentro do estudo do regime jurídico-administrativo a que se submete a Administração Pública, dois aspectos que se tornam fundamentais para alicerçar um melhor entendimento sobre o tema são os vocábulos: prerrogativas e sujeições, sendo as primeiras concedidas à Administração, com o objetivo de lhe oferecer os meios para o desenvolvimento de suas atividades, e as segundas, como limites para a atuação administrativa em benefícios das pessoas que compõem a sociedade, respeitando seus direitos. Em suma, todo o direito administrativo trata de temas em que conflitam dois aspectos opostos: “a autoridade da Administração Pública e a liberdade individual” (DI PIETRO, 2014, p. 121). Trata-se, portanto, de fundamento do poder de polícia, o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, colocando a Administração em posição de supremacia sobre as pessoas que se encontram na condição de administrados (DI PIETRO, 2014, p. 122).

Pelo conceito clássico, ligado à concepção liberal do século XVIII, o poder de polícia compreendia a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança. Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público (DI PIETRO, 2014, p. 124).

O mencionado interesse público diz respeito aos mais variados setores da sociedade, como, por exemplo, no caso da “segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade”, decorrendo daí a divisão existente na polícia administrativa em vários ramos: “polícia de segurança, das florestas, das águas, de trânsito, sanitária etc” (DI PIETRO, 2014, p. 124).

No direito brasileiro, o conceito legal de poder de polícia tem previsão no artigo 78 do Código Tributário Nacional:

considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Nas abordagens policiais, em que se atinge o cidadão em sua liberdade pública, seus bens, direitos, como intimidade, liberdade de locomoção, entre outros, o agente de polícia se utiliza de uma “vertente do poder de polícia que é conferido aos encarregados de aplicação da lei na esfera policial”, para garantia dos direitos da cidadania, devendo a ação ser limitada de acordo com os princípios e direitos conflitantes em cada caso (BONI, 2006, 640). Nos regimes democráticos contemporâneos, a atividade policial requer a existências de um equilíbrio entre o uso da força necessária e o respeito aos direitos individuais, fundamentais e humanos (COSTA, 2004, p. 3).

Nesta ótica, entende-se que a abordagem policial fundada no poder de polícia trata-se de um ato administrativo, desde que exercida pelos agentes de polícia integrantes do sistema de segurança pública, no exercício das prerrogativas estatais, regidas pelo direito público que produzam efeitos jurídicos, com o objetivo de atender o interesse público, sujeita ao controle de legalidade e moralidade pelos órgãos judiciais (BONI, 2006, 653).

O poder de polícia exercido pelo estado incide em duas áreas da atuação estatal: administrativa e judiciária, tendo como principal diferença entre elas o caráter preventivo da polícia administrativa, que traz consigo o objetivo de impedir as ações antissociais e no caráter repressivo por parte da polícia judiciária, que tem a finalidade de punir os infratores que pratiquem condutas que violem a lei penal. Destaque-se que a diferença não é, no entanto,

absoluta, pelo fato de que “a polícia administrativa tanto pode agir preventivamente (como, por exemplo, proibindo o porte de arma, ou a direção de veículos automotores)”, como pode agir de forma repressiva “(a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrator).” No entanto, em ambas hipóteses, ela estaria tentando impedir que o comportamento individual causasse prejuízos maiores à coletividade; sendo certo, nesse sentido, que a polícia administrativa se trata de atividade de caráter preventivo. Embora, em razão da imprecisão ao critério, haja alguma discussão em relação a este posicionamento, pois embora se possa afirmar que a polícia judiciária seja repressiva em desfavor do indivíduo que viola a norma penal, esta exerce também uma função preventiva em relação ao interesse geral, pois, punindo o transgressor, objetiva evitar que o este volte a incidir na mesma infração criminal (DI PIETRO, 2014, p. 125).

Neste interim, o que se percebe nitidamente é que a norma processual penal utilizada para subsidiar legalmente a abordagem policial se trate de medida voltada à prevenção e repressão de crimes, permitindo sua utilização tanto pela polícia administrativa, quanto pela polícia judiciária, em razão da heterogeneidade de seu conteúdo, permitindo sua aplicação em diversas circunstâncias distintas, conforme o caso concreto e a necessidade da atuação do órgão policial e seus agentes, desde que atendendo aos requisitos legais e em concordância com os ditames constitucionais de proteção do indivíduo.

Como já visto anteriormente, as polícias administrativa ou judiciária, ao optar pela abordagem policial, com a devida busca pessoal, precisarão demonstrar que de fato a medida era necessária, não arbitrária e limitada aos objetivos legítimos que a ação requer, mantendo o equilíbrio necessário e garantindo a validade do ato.

3.3.1. Discricionariedade e demais atributos do poder de polícia

Dentro do estudo do Direito Administrativo costuma-se apontar como atributos do poder de polícia a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade. A autoexecutoriedade seria a possibilidade de Administração Pública, a partir de seus próprios meios, executar suas decisões, sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário (DI PIETRO, 2014, p. 126).

A autoexecutoriedade, ou seja, a faculdade de a Administração decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios, sem intervenção do Judiciário, é outro atributo do poder de polícia. Com efeito, no uso desse poder, a Administração impõe diretamente as medidas ou sanções de polícia administrativa necessárias à contenção da atividade antissocial que ela visa a obstar (MEIRELLES, BURLE FILHO, 2016, p. 159).

No caso da abordagem policial/busca pessoal, a autoexecutoriedade se apresenta de forma nítida, pois conforme a previsão do art. 244, CPP, esta medida “independerá de mandado” nos casos de “fundada suspeita”, trazendo necessidade de prévia autorização judicial apenas nas situações relacionadas à busca domiciliar, esta sim, com necessidade de ser precedida por autorização do judiciário.

A coercibilidade seria a imposição coativa, forçada das medidas, admitindo o uso de força física para seu cumprimento, não restando ao particular a faculdade em submeter-se ao ato. Desta forma, havendo a necessidade, em caso de oposição por parte do infrator, a força física poderá ser aplicada, o que não estaria legalizando a utilização da violência desnecessária ou desproporcional à resistência, caracterizando excesso e abuso de poder e sujeitando a autoridade que venha a extrapolar da força na execução da medida às devidas responsabilizações (MEIRELLES, BURLE FILHO, 2016, p. 161). No caso da abordagem policial, conforme já mencionado anteriormente, nos casos de não submissão por parte do particular, com reação ativa ou resistência passiva, poderá a autoridade policial utilizar-se da força necessária, cabendo, inclusive, a responsabilização pelo crime de desobediência, já que a ordem seria legal (Código Penal - Art. 330 – “Desobedecer a ordem legal de funcionário público” – BRASIL, 1941).

Já a discricionariedade traduz-se na livre escolha pelo agente da Administração Pública, com a devida observação da oportunidade e da conveniência, em exercer o poder de polícia. Desta forma, entende-se que “desde que o ato de polícia administrativa se contenha nos limites legais e a autoridade se mantenha na faixa de opção que lhe é atribuída, a discricionariedade é legítima” (MEIRELLES, BURLE FILHO, 2016, p. 159).

Ao conceituarmos o poder de polícia como faculdade discricionária não estamos reconhecendo à Administração qualquer poder arbitrário. Discricionariedade não se confunde com arbitrariedade. Discricionariedade é liberdade de agir dentro dos limites legais; arbitrariedade é ação fora ou excedente da lei, com abuso ou desvio de poder. O ato discricionário, quando se atém aos critérios legais, é legítimo e válido; o ato arbitrário é sempre ilegítimo e inválido; nulo, portanto (MEIRELLES, BURLE FILHO, 2016, p. 159).

Ainda que presente na maior parte das medidas de polícia, nem sempre a discricionariedade vai trazer a possibilidade de sua aplicação. Em determinadas circunstâncias, a liberdade de apreciação se aplica apenas a determinados elementos, como o motivo ou o objeto, pois ao legislador não é possível prever todas as hipóteses de atuação de polícia. “Assim, em grande parte dos casos concretos, a Administração terá que decidir qual o melhor momento de

agir, qual o meio de ação mais adequado”, dentre outras possibilidades, havendo nestas situações, a presença do poder de polícia discricionário (DI PIETRO, 2014, p. 126).

A adequação pautada na oportunidade e conveniência ampara-se ainda na norma, não sendo a discricionariedade uma liberdade “sem limite”, tornando o ato inválido e ilegítimo se eivado de arbitrariedade. A abordagem policial/busca pessoal que não se enquadre nas previsões legais, ou que venha a ser executada de maneira abusiva, com objetivo diverso das finalidades que legitimam as intervenções da Administração Pública não trará consigo a devida validade, sujeitando seus autores à análise de suas responsabilidades nas esferas administrativas, penal e civil, conforme o caso concreto.

Para Eduardo Cambi, a discricionariedade administrativa é relativa, pois esta liberdade outorgada somente poderá ser exercida na extensão necessária à busca das finalidades constitucionais, não sendo permitido seu exercício a partir de interesses particulares, favorecimento ou perseguição. Ainda que a lei traga expressões “vagas, fluídas ou imprecisas”, “pobreza”, “reputação ilibada”, “fundada suspeita”, etc, estará o agente público vinculado aos campos de certeza, não podendo atribuir significado arbitrário, desarrazoado, dissonante do contexto fático, temporal ou espacial, pois esta fluidez nada tem a ver com a discricionariedade, haja vista não ser aceita a confusão entre a indeterminação de um enunciado e a interpretação indeterminada deste (2016, p. 307/308).

Pode-se concluir, portanto, que o ato de polícia é, em princípio, discricionário, porém, passará a ser vinculado se a norma legal que o rege vier a estabelecer o modo e forma de sua realização, podendo, nestes casos, a autoridade praticá-lo de forma válida, desde que atenda todas as exigências da norma pertinente (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 159).

A proteção dos direitos individuais traz a necessidade de se limitar o poder de polícia a partir da observação das seguintes regras: necessidade, proporcionalidade e eficácia. A regra da necessidade indica que a medida de polícia só deve ser adotada com objetivo de evitar reais ou prováveis ameaças de perturbação ao interesse público. Já a proporcionalidade exprime “a exigência de uma relação necessária entre a limitação ao direito individual e o prejuízo a ser evitado”. A regra da eficácia encontra amparo no sentido de que a adoção da medida precisa ser adequada para impedir a ocorrência do dano ao interesse público. Por este motivo, “os meios diretos de coação só devem ser utilizados quando não haja outro meio eficaz para alcançar-se o mesmo objetivo, não sendo válidos quando desproporcionais ou excessivos em relação ao interesse tutelado pela lei” (DI PIETRO, 2014, p. 130).

Ao analisar concretamente o instituto da abordagem policial, Cruz e Pylro entendem que no momento em que o policial elege determinado “cidadão”, atribui-lhe a condição de suspeito, com base nos elementos que compõem a fundada suspeita, a discricionariedade inicialmente estará presente na percepção destes, “que despertaram no profissional a sua atenção para algo que fugiu a normalidade (discricionariedade), todavia, para materializar a intervenção do Estado o profissional deverá se pautar pelos princípios legais para realizar a abordagem”, agindo então com base no poder vinculado (2017, p. 67).

Resta-se claro que o exercício do poder de polícia deve se limitar à necessidade de alcance do objetivo coletivo, não podendo o executor superar as prerrogativas que detém em razão de sua condição de autoridade, por intermédio de excessos e arbitrariedade, inexistindo, dessa forma, legalidade e desconstruindo qualquer possibilidade de legitimidade, e devendo, portanto, ser responsabilizado pelos abusos que venha a cometer.

4. A FUNDADA SUSPEITA COMO BASE LEGAL PARA A ABORDAGEM POLICIAL

Quando se estuda abordagem policial no Brasil, o que não se trata de algo exatamente comum, um dos temas que merecem destaque é a chamada “fundada suspeita”, que fundamentaria este procedimento, conforme a previsão do art. 244 do CPP. Para Luiz Eduardo Soares, “a suspeita está para a polícia como o medo está para a população” (RAMOS; MUSUMECI, 2005, p. 11). A afirmação demonstra a dimensão da problemática em relação ao tema, além de demonstrar a necessidade de uma definição mais precisa para subsidiar este tipo de intervenção dos órgãos de segurança pública.

Embora não exista uma definição clara e objetiva acerca do termo, faz-se necessária uma tentativa de compreender o objetivo do legislador. Várias críticas surgem em relação à vagueza desta expressão, ou de sua aplicação de forma excessivamente discricionária (para não dizer arbitrária) e ainda da necessidade de que este venha acompanhado do restante da previsão legal (posse de arma proibida ou objeto/papéis que constituam corpo de delito). Ainda assim, com vistas a tentar compreender o desenvolvimento das ações policiais, será realizada uma análise a respeito da “fundada suspeita”, conforme doutrina, jurisprudência e pesquisas desenvolvidas neste sentido.

4.1. A fundada suspeita

Em uma primeira análise, resta o entendimento de que as polícias realmente possuem base legal para desenvolver este tipo de procedimento, revistando uma pessoa a partir da “fundada suspeita”. Mas o que significa este termo?

Guilherme Madeira Dezem entende que o conceito de fundada suspeita possui elevado grau de discricionariedade, não havendo uma construção doutrinária ou jurisprudencial segura que seja capaz de alicerçar um melhor entendimento sobre a expressão. Segundo o autor, o problema não ocorre apenas no Brasil, já que a Suprema Corte Norte Americana no caso (Scott vs Harrys) precisou enfrentar o tema, tendo as interpretações sobre o conceito sido as mais variadas possíveis, demonstrando a dificuldade em torno de uma formulação precisa sobre a fundada suspeita (*probable cause*, no direito norte americano) (2016, p. 268).

Gustavo Henrique Badaró entende que a expressão “fundadas suspeitas” merece as devidas críticas, por ser “ambígua e oca”. Suspeita seria algo muito frágil, uma simples

presunção, uma mera desconfiança de alguma coisa contra alguém. “Trata-se de um estado subjetivo, cuja demonstração não tem um referencial concreto seguro”. Para o autor, o CPP deveria ter exigido mais, utilizando um termo como, “indícios” ou “fundados indícios”, para poder permitir a realização de busca pessoal de agentes de polícia sem necessidade da devida ordem judicial (2015, p, 462). Já Renato Marcão aponta que o termo “fundada suspeita” deve ser concebido como uma convicção lastreada de algum elemento mínimo indiciário (2016, p, 746), por óbvio, o autor trata, nesse caso, da busca por uma adequação ideal na aplicação prática deste fundamento da abordagem policial.

Para Aury Lopes Junior, a expressão se trata de “uma cláusula genérica, de conteúdo vago, impreciso e indeterminado, que remete à ampla e plena subjetividade (e arbitrariedade) do policial (...)” (2020, p, 824).

Guilherme de Souza Nucci entende que a existência de fundada suspeita se trata de fundamento que legitima a busca pessoal, sendo requisito essencial e indispensável deste procedimento. A suspeita seria uma suposição, algo frágil, uma desconfiança, motivo pelo qual o legislador exigiu que fosse “fundada”, algo mais criterioso, palpável e seguro. Não basta que um policial desconfie de alguém e se utilize de seus pressentimentos, sua experiência; deve haver algo mais concreto, como, por exemplo, uma denúncia de que a pessoa porte algum objeto ilícito ou, ainda, caso o próprio policial perceba de forma visual uma saliência sob as vestes do suspeito, aparentando tratar-se de uma arma de fogo (NUCCI, 2020, p. 876/877). Para o autor, torna-se impossível e impróprio tentar enumerar todas as possibilidades autorizadoras para a realização de uma busca, porém a prática será legítima quando executada pelos agentes de polícia de forma escrupulosa e fundamentada (NUCCI, 2016, p. 483).

Ao analisar o tema, no julgamento do Habeas Corpus nº 81.305-4/GO, o STF já pontuou que a mera desconfiança por parte dos agentes de polícia pode ser considerada ação arbitrária, ofendendo direitos individuais, vindo inclusive a caracterizar-se como abuso de poder:

A “fundada suspeita”, prevista no art. 244 do CPP, não pode fundar-se em parâmetros unicamente subjetivos, exigindo elementos concretos que indiquem a necessidade da revista, em face do constrangimento que causa. Ausência, no caso, de elementos dessa natureza, que não se pode ter por configurados na alegação de que trajava, o paciente, um “blusão” suscetível de esconder uma arma, sob risco de referendo a condutas arbitrárias ofensivas de direitos e garantias individuais e caracterizadoras de abuso de poder (BRASIL, STF, 2002).

Em contrapartida, deverá a legalidade do procedimento ser reconhecida caso haja indícios de participação do suspeito em crime, somado a conduta deste quando do momento da abordagem, conforme posicionamento do TJES:

Não há de se falar na ilegalidade da abordagem policial quando delineada situação que autorizava a busca pessoal, com fulcro no § 2.º do artigo 240 do CPP, uma vez que havia fundada suspeita do envolvimento do réu na prática de crime de furto ocorrido nas imediações. Não bastasse isso, o comportamento desordeiro do réu na ocasião, quando caminhava pela rua após ter ingerido bebida alcoólica, chutando lixeiras, autorizava a pronta intervenção da Polícia Militar, cuja missão constitucional é a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos do artigo 144, caput, da Carta Política (ACR 23090011745 – ES, 1.ª C., rel. Catharina Maria Novaes Barcellos, DJ 21.03.2012) (NUCCI, 2016, p. 483).

Aury Lopes Junior entende que a “fundada suspeita” trata-se de elemento que deriva do “ranço autoritário de um Código de 1941”. Para o autor, “por mais que se tente definir a ‘fundada suspeita’, nada mais se faz que pura ilação teórica”, pois na prática cotidiana os agentes de polícia continuarão abordando e revistando qualquer pessoa, conforme quiserem. Destaca, ainda, que os alvos do procedimento serão os clientes preferidos do sistema, a partir da seletividade existente, havendo algum tipo de “ruído” somente quando esta seletividade já tradicional é quebrada, porém não ocorre nada que realmente possa trazer algum tipo de mudança. Tal situação necessita de uma inovação legislativa para que se possa corrigir esta prática (LOPES JUNIOR, 2020, p. 825).

A falta de um critério objetivo na legislação realmente trata-se de uma questão importante quando se analisa a abordagem policial. Em trabalho realizado pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), vários policiais foram submetidos a entrevistas e ao se posicionar sobre o tema, a ideia de suspeita chamou a atenção das pesquisadoras envolvidas: “A abordagem é uma situação muito discutível, porque a abordagem é uma coisa subjetiva. Às vezes uma coisa pode ser suspeita para mim, mas pode não ser suspeita para outra pessoa, vai depender do ponto de vista” (Oficiais PM entrevistados pela pesquisa) (RAMOS; MUSUMECI, 2004, p. 6).

Esta abertura em relação ao termo “fundada suspeita” amplia demasiadamente a discricionariedade e traz, inclusive, a utilização de estereótipos, como fonte para validar sua “suspeita”, tornando o policial um operador prático dos preconceitos que a sociedade prefere disfarçar, sem questionar a validade desta missão, carregando, de maneira solitária, o ônus que pode ser resultar de suas ações (RAMOS; MUSUMECI, 2004, p. 11).

No caso paradigma, *Terry v. Ohio*, 392 U.S.1 (1968), a Suprema Corte dos EUA decidiu ser possível aos policiais daquele país efetuar a abordagem de pessoas nas ruas, sem a chamada causa provável (*probable cause*), para lhe questionar sobre fatos relacionados a algum comportamento criminoso por eles praticados, em desenvolvimento ou a serem praticados. Nesse contexto, decidiu a Suprema Corte que a abordagem não poderá ser superior ao tempo necessário para as respostas aos questionamentos dos policiais sobre fatos criminosos ocorridos, em andamento ou em preparação. **A busca pessoal pode ter lugar somente se houver fundado receio acerca da segurança pessoal do agente público que a efetua.** Entendendo ser o caso de se efetuar a busca pessoal, os policiais somente podem procurar por armas, considerando-se inválida qualquer outra finalidade da medida (SOUSA, 2019, p. 11) (grifo nosso).

A questão apresentada no caso acima demonstra que dentre as diferenças da abordagem policial que ocorre no Brasil para a *Stop and Frisk* estadunidense, os limites estabelecidos para a busca pessoal naquele país visam, ao menos a partir de uma análise inicial, de forma significativa a proteção da intimidade e dos direitos da pessoa, porém, permitindo a ação policial em casos de risco a sua segurança, algo imprescindível para que o agente que representa o estado possa estar protegido no exercício desta primordial função.

No Brasil, a referência legal da expressão “fundada suspeita” encontraria sua validade e legitimidade, caso a suspeição realmente encontrasse base em uma imparcialidade, através das informações de origem investigativa, desapegada de preconceitos. No entanto, não se trata do cotidiano em relação às abordagens, havendo, sim, práticas discriminatórias amparadas no preconceito de que determinadas características humanas se apresentam incompatíveis com alguns ambientes e situações específicas (COSTA, 2013, p. 42).

Esta falta de uma definição exata e explícita a respeito de o que seria a “fundada suspeita” gera uma enorme lacuna entre a imprecisa noção prevista em lei e os procedimentos adequados que deveriam ser adotados no cotidiano do trabalho dos agentes que desenvolvem os trabalhos de ponta no setor de segurança pública, ficando a cargo destes a tarefa de encontrar elementos, conforme sua opinião, capazes de definir legitimamente o que viria a ser uma situação ou uma pessoa em condições suspeitas (SOUZA; REIS, 2014, p. 133).

Na prática, em vez da busca pelos indícios (fundada suspeita) de posse de arma, ou de corpo de delito para as ações de busca pessoal, adota-se algo mais abrangente, as percepções por parte do policial, de uma “atitude suspeita”, um “indivíduo suspeito” ou uma “situação suspeita”. Percebe-se nesse sentido uma “desvirtuação da suspeita”, e perde-se a referência a um complemento objetivo que a lei delimita, tornando-se um mero adjetivo, manipulado pelo agente de polícia a quaisquer atitudes, pessoas ou situações por ele subjugadas (WANDERLEY, 2017, p. 120).

Sobre esta prática, suas justificativas e bases, Silvia Ramos e Leonara Musumeci questionam:

E a revista de pessoas circulando a pé pelas ruas da cidade?
Há justificativa técnica para esse procedimento?
Ele se baseia em fundadas suspeitas? (2004, p. 10)

Nos manuais policiais a fundada suspeita pode ser encontrada a partir de algumas definições, que surgem com o objetivo de subsidiar os agentes de polícia na tomada de decisão pela abordagem policial. No caso da Polícia Militar do Estado do Paraná, a suspeição sobre pessoas pode surgir a partir das seguintes circunstâncias, denominadas no material técnico como “casos/indícios de suspeição”:

Pessoa usando roupas pesadas quando as situações climáticas não o recomendam;
Pessoas pobremente vestidas carregando objetos de reconhecido valor;
Pessoas paradas próximo à estabelecimentos bancários ou comerciais, ou transitando várias vezes por esses locais;
Pessoas que ficam nervosas ou saem correndo ao avistar a polícia; Pessoas rondando escolas ou parques infantis;
Pessoas andando tarde da noite em via pública, batendo de porta em porta ou observando residências; etc.
Pessoas portando volumes que pareçam armas ou objetos de ilícitos ocultados sob o vestuário;
Pessoas alvo de denúncias por parte de populares;
Pessoa nervosa forçando a fechadura da porta de um veículo; outros (PMPR, 2008).

No mesmo sentido, a indicação por suspeição em relação a veículos apresenta as seguintes hipóteses:

Veículo como para-brisa ou ventarola quebrados;
Veículo que transita em alta velocidade;
Veículo fazendo manobras perigosas;
Veículo ocupado por vários indivíduos transitando lentamente em pleno horário comercial;
Veículo que transita várias vezes na frente de agências bancárias;
Veículo sem placas; etc.
Veículo avariado de modo a indicar um possível envolvimento em atropelamentos ou acidentes automobilísticos;
Veículo parado em local ermo;
Veículo transitando à noite com as luzes apagadas; outros (PMPR, 2008).

O que se percebe, ao analisar o material produzido no âmbito das instituições policiais, é que a fundada suspeita acaba por ser ilustrada a partir da descrição de situações e não definindo

de forma objetiva, decorrendo tal instituto da atitude da pessoa e, em alguns casos, do ambiente em que ela se encontra (PINC, 2014, p. 40).

Em pesquisa apresentada por Schlittler e Sinhoretto, o entendimento entre praças e oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) a respeito do termo “fundada suspeita” indica que este seria o principal mecanismo para a seleção daqueles que são submetidos às investidas policiais, tratando-se do fruto das experiências que o policial adquire nas ruas, e serve para identificar um suspeito ao primeiro olhar e os signos da suspeição. Esta experiência construída com o passar do tempo é nomeada de “tirocínio policial”, e se desenvolve de acordo com a quantidade de “tempo de rua” que o agente possui (2014, p.12). A partir desta dinâmica, a abordagem policial/busca pessoal surge como uma espécie de rito de afirmação, voltada a confirmar a existência deste “saber-poder policial”, sendo utilizada como ferramenta tida como indispensável no policiamento ostensivo, ainda que bastante distante da previsão legal original, instrumento da persecução penal (WANDERLEY, 2017, p. 1140).

Ainda que se afaste, em certa medida, da previsão legal, baseando-se muito mais nas previsões dos manuais técnicos, nos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) e apostilas voltadas para subsidiar as ações policiais, e ainda na experiência e conhecimentos adquiridos no exercício do policiamento ostensivo, este procedimento subsidia grande parcela da atividade de segurança pública desenvolvida pelas polícias. A abordagem policial na prática acaba por fornecer elementos que servirão para construir uma base de suspeição que será utilizada na definição dos “alvos” destas ações, criando estereótipos e direcionando a intervenção dos agentes de polícia para suspeitos predeterminados.

4.1.1. Estereótipo

Para um melhor desempenho da função policial, o entendimento é de que a suspeição se trata de importante instrumento. Em razão da inexistência de critérios institucionais ou legais objetivos, critérios subjetivos são adotados pelos policiais militares no exercício de suas atividades. O surgimento de “saberes informais” para a seleção de pessoas suspeitas afrontaria os conhecimentos institucionais apreendidos nas academias de polícia, porém, serviriam à necessidade de resultados das instituições policiais (SCHLITTLER; SINHORETTO, 2014, p. 14).

A relação entre a suspeição e a estereotipagem trata-se de algo inevitável, refletindo um padrão de discriminação que se torna implícita por intermédio do reflexo que é gerado a partir da

formação de estruturas bastante definidas de poder dentro de uma determinada sociedade (REINER, 2004, p. 140).

Em consulta ao dicionário online de língua portuguesa *Dicio*¹⁸, dentre as diversas definições disponíveis para o termo estereótipo, aquela que contribui com este estudo indica que: estereótipo trata-se de uma “concepção baseada em ideias preconcebidas sobre algo ou alguém, sem o seu conhecimento real, geralmente de cunho preconceituoso ou repleta de afirmações gerais e inverdades”.

O estereótipo trata-se de um termo que remete a uma ideia de molde, ou forma, servindo para agilizar ou facilitar o entendimento que as pessoas podem ter sobre o mundo. Utilizar-se destas preconcepções torna menos dispendioso o uso do tempo e da energia para se compreender determinados fenômenos com os quais se depara. Neste sentido, estabelecem-se soluções padronizadas, também intituladas de “mecanismos de ativação automática”, que serão empregadas quando se deparar com determinadas pessoas em certas situações. Dentro deste mesmo entendimento, o mecanismo da rotulação surge, fazendo com que pessoas passem a ser vistas de uma determinada forma, independentemente da condição real que se encontrem. Na atuação das Polícias Militares, esse fenômeno se mostra bastante comum, “rotula-se alguém como suspeito pelo fato de pertencer à determinada classe social, de residir em determinada região e por possuir determinada cor de pele” (SOUZA, 2013, p. 127/128).

A utilização de “marcas distintivas” para identificar certos elementos considerados potencialmente nocivos não se trata de algo exatamente novo. Ainda na Grécia antiga era costumeiro o uso recorrente de recursos visuais, “marcando” o corpo de algumas pessoas, com cortes ou fogo por exemplo, para que fossem publicamente identificadas (estas marcações eram denominadas estigmas). Desta maneira, o portador das marcas era identificado pelos demais membros da sociedade como uma pessoa que deveria ser evitada (criminoso, traidor, escravo, etc.) (SOUZA; REIS, 2014, p. 128).

As sociedades contemporâneas em geral não utilizam mais esses tipos específicos de identificação de maneira legitimada, de forma a estipular o *status* moral dos indivíduos que se opõem aos regramentos sociais de convívio estabelecidos.

Porém, existem outros métodos, não legítimos, mas aceitos culturalmente, de estabelecer este *status* moral, que permitem “marcar” determinadas pessoas ou grupos, com base em categorias bastante específicas, independentemente de serem estes delinquentes, ou não. Um exemplo disso pode ser encontrado nas atitudes de policiais que desenvolvem a atividade de

policiamento ostensivo, os quais são acionados de forma constante para avaliar a condição de suspeição e eventual periculosidade de determinado grupos e indivíduos, como ocorre nos casos das categorias apresentadas por Reiner (2004, p. 142), em especial o “Lixo” e a “Propriedade da polícia”, analisadas no capítulo anterior. A partir desta “avaliação” resultam as abordagens policiais, revistas e buscas pessoais com um direcionamento bastante específico (SOUZA; REIS, 2014, p. 130).

Os estereótipos desenvolvidos nesse processo são sistematicamente utilizados como marcadores estigmatizantes, servem como base na formulação de um tipo suspeito e, portanto, delimitam os alvos preferenciais para as ações. Na prática, o que se percebe é que a questão da suspeição acaba se tornando um terreno fértil para interpretações de cunho preconceituoso e racista, embora em boa parte dos casos a estereotipagem sirva apenas para demonstrar a condição socioeconômica ou a opção por um estilo de vida adotado por determinadas pessoas, sem qualquer relação com a criminalidade ou o perigo, que embasariam a intervenção legítima em ações policiais, por intermédio das abordagens e buscas pessoais (SOUZA; REIS, 2014, p. 139).

4.1.2. Ser suspeito e estar suspeito

Quando o policial no desenvolvimento de suas atividades atende as ocorrências por meio de critérios de suspeição que se pautam em elementos discriminatórios, além de reforçar a exclusão social, acaba por firmar um pacto, difícil de desvencilhar-se, com o preconceito. Tal quadro sugere a necessidade de uma ressignificação em relação ao sentido que se atribui à “missão da polícia militar, em seu mandato nas ruas em face de uma demanda pública” (COSTA, 2013, p. 43).

A fundada suspeita precisaria ser constituída a partir de elementos vinculados a uma determinada conduta, ou características específicas ligadas a um fato criminoso em particular, devendo alguém “estar suspeito”, para que se permita uma intervenção estatal na reprimenda ao crime. O “ser suspeito” serve mais para “categorizar” determinadas pessoas, em razão de uma característica, na maioria das vezes vinculadas ao estigma preexistente, que condiciona pessoas de nível social prejudicado ao exercício das ações policiais de repressão aos “potenciais criminosos”. Ao determinar que uma pessoa é suspeita em razão de uma característica, em especial às físicas, remonta às conclusões adotadas por Cesare Lombroso (2016) ou Raymundo

¹⁸ <https://www.dicio.com.br/estereotipo/>

Nina Rodrigues (2011), para quem os criminosos possuíam um *gene* passivo de uma prévia identificação.

“Estar suspeito” em razão de uma determinada ação trata-se de algo opcional, momentâneo, ao menos inicialmente, permitindo à pessoa uma adequação, não chamando para si a atenção dos agentes de polícia. Por óbvio que o uso de roupas largas e “blusões”, por exemplo, podem sugerir a desconfiança e submeter alguém a verificação por parte da polícia através das abordagens, porém, usar este tipo de roupas trata-se de algo que pode ser descartado pelo indivíduo. Claro que estar-se-ia tratando de uma imersão na esfera da liberdade individual da pessoa, lhe impondo adotar determinadas condutas para não se colocar em condição de suspeição, porém pensando na suspeição, a prática até poderia ser considerada aceitável.

A pesquisa desenvolvida por SOUZA e REIS, em 2014, apresenta “maneiras de se portar” e características que chamariam mais a atenção de policiais militares do Estado do Pará, que atuam na cidade de Belém, permitindo a identificação de “suspeitos”. A principal característica de um suspeito, na percepção dos policiais da PMPA, seria o nervosismo, com 76,9%; já o modo de falar, utilizando gíria, apresentou 40,7%; e a apresentação de dedos queimados e/ou amarelados (31,4%), características estas que completam o perfil do indivíduo que deveria ser abordado, na opinião dos policiais. Destaque-se que dentre as maneiras de portar-se utilizadas na pesquisa, algumas realmente demonstram um preconceito de alta complexidade, como no caso do uso de roupa e tênis de marca (9,8%), dando a impressão de que tal prática deveria ser proibida no caso de determinadas pessoas. Já em relação ao “modo de falar”, “jeito de andar” e “aparência desleixada”, o que chama atenção é a subjetividade a qual esta análise pode ser elevada, dotando-a de discricionariedade acima do que deveria ser aceitável (SOUZA; REIS, 2014, p. 154).

Em diversas pesquisas sobre o tema, na comparação entre os fatores observados, que são levadas em conta no caso da suspeição policial, percebe-se que estes funcionam como uma espécie de categorização, como se percebe nos resultados que apontam como principais características: a maneira de andar, a forma de vestir, o lugar onde mora, as tatuagens, as cicatrizes e estilo de cabelo. “Se posso optar por ajudar, resolver no local, não prejudico. Mas, tem ‘elementos’ que já são fregueses da polícia, o modo de andar, vestir, falar, olhar pra gente, a forma que reage a nossa presença, chama atenção” (Depõe um Sd PM sobre sua margem discricionária) (COSTA, 2013, p. 93).

Com base nestas percepções iniciais, o que precisa chamar atenção é que o “ser suspeito” traz uma complexidade muito maior, pois não se pode simplesmente abandonar determinadas características, como idade, gênero, cor de pele, ou local de moradia. Esta condição estaria

vinculada a uma propriedade intrínseca do indivíduo, não podendo ser simplesmente abandonada. A pessoa não deixa de ser jovem por opção, não troca de cor de pele, não deixa de morar nas regiões pobres simplesmente por não querer. Ao adotar tais características ou condições como critério de suspeição, determina-se que certas pessoas serão alvos da ação policial, independentemente de suas opções. Vários estudos demonstram que o jovem, do sexo masculino, negro e morador da periferia das grandes cidades, carrega consigo estigmas que lhe colocarão em condição de preferência para que seja o “alvo” sujeito a uma abordagem policial/busca pessoal.

O que se percebe ao analisar a construção do “cidadão suspeito” no Brasil é que em muitos casos os traços físicos, a idade, o local de domicílio, sua ocupação e moradia acabam tendo grande relevância (MELO, 2016, p. 25). A “suspeição” constitui-se em uma atitude dotada de caráter subjetivo e, portanto, carregada de valores e conceitos preconcebidos, de cunho discriminatório. “As circunstâncias mais comuns de suspeição policial definem-se a partir de três elementos principais: lugar suspeito, situação suspeita e características suspeitas” (REIS, 2002, p. 183).

Desta forma, questões como idade e gênero, cor da pele, local de moradia e situação econômica (estas duas fortemente relacionadas), acabam tendo relevante importância na definição do suspeito, formando um certo padrão em relação a grande parte das pessoas que serão submetidas às abordagens policiais/buscas pessoais por parte das polícias militares brasileiras.

4.1.3. Idade e gênero

A pesquisa realizada pelo CESeC (2003) apresenta resultados que revelaram que em torno de 37,8% da população carioca já havia sido parada pela polícia do Estado do Rio de Janeiro nos últimos doze meses, trazendo importante dados em termos de idade e gênero. As pessoas mais jovens e do sexo masculino eram muito mais paradas e submetidas à abordagem policial do que as de maior idade ou as mulheres. Para se ter uma noção, o percentual de abordagens a mulheres, em que pessoas foram paradas na rua e estavam a pé, foi de 11%, enquanto para pessoas paradas em carro particular o número sobe para 30,8%. Esta diferença ocorre, provavelmente, em virtude da dificuldade de se constatar tratar-se de pessoa do sexo feminino quando embarcadas em veículo. Em relação à idade, os jovens entre 15 e 24 anos, que representavam cerca de 25,7% da população carioca, somavam 49,1% do total de abordados pela polícia no Rio de Janeiro. A pesquisa ainda trouxe a nítida percepção, por parte da população em geral, de que existe uma

certa “filtragem etária” em determinados tipos de abordagens desenvolvidas pela polícia (RAMOS; MUSUMECI, 2005, p. 105/108).

Ainda nesse sentido, o estudo demonstra que as “intimidações” por parte dos policiais ocorrem em quantidade muito superior quando a pessoa abordada tem idade entre 15 e 29 anos. Em cerca de 59% dos casos envolvendo abordados desta faixa etária houve algum tipo de intimidação por parte do agente de polícia. Também foi constatado pelas autoras que 3,7% do total de pessoas paradas pela polícia informou ter sofrido algum tipo de agressão física (tapa, soco, chute, empurrão ou coronhada) e 12% agressões psicológicas (xingamentos ou humilhação). Já em relação aos jovens com até 24 anos, o número foi muito maior: 16,9% daqueles com idade entre 15 e 29 relatou já ter sofrido agressão física neste tipo de intervenção policial, sendo que, entre os jovens de 20 a 24 anos, 28,5% já teriam sido vítimas de agressões psicológicas em abordagens por parte de agentes de segurança pública (RAMOS; MUSUMECI, 2005, p. 118).

Como seria de se esperar, a avaliação quanto à visão de grande parcela dos jovens não traz os melhores resultados quando o assunto é polícia. A pesquisa específica desenvolvida pelo CESeC apontou que em relação aos procedimentos de abordagem policial, estes são vistos como discriminatórios, intimidatórios, humilhantes, injustos e duvidosos. Nesse sentido, alguns exemplos colhidos demonstram a dificuldade de se alcançar uma legitimidade por parte das polícias nesta parcela da população carioca:

- 1) “mais da metade dos entrevistados com idade inferior a 30 anos disse ter pouca ou nenhuma confiança na instituição”;
- 2) “entre os adolescentes (15 a 19 anos), a média das notas dadas à PM foi mais baixa e o número de notas zero foi muito mais alto do que em outros segmentos etários”;
- 3) “nessa e em outras faixas da juventude, registraram-se as maiores frequências de avaliações negativas da PM quanto a respeito ao cidadão, violência, corrupção e racismo, assim como as menores percentagens de avaliações positivas sobre a utilidade ou eficácia das abordagens policiais” (RAMOS; MUSUMECI, 2004, p. 13).

Na pesquisa realizada por SOUZA e REIS, os resultados corroboram com os dados acima apontados, quando da percepção dos jovens da periferia de Belém/PA sobre a educação e a cortesia dos policiais durante suas abordagens: “Neste caso, 75,9% consideram que os policiais não são corteses com as pessoas, atribuindo-lhes, neste item, os conceitos ‘ruim’ ou ‘regular’, e 74,8% consideram que, em geral, o comportamento dos policiais ao fazerem policiamento na periferia é ‘ruim’ ou ‘regular’” (2014, p. 156).

Por óbvio que a prática de ações policiais tem trazido à tona a definição de alvos preferenciais. Maria Carolina de Camargo Schlittler demonstra que o “tirocínio policial” constrói um perfil bastante determinado de pessoas, selecionando previamente os suspeitos com características bastante específicas, em especial na prevenção de crimes patrimoniais, determinando como potenciais infratores criminais a serem submetidos às abordagens e demais intervenções policiais os homens, jovens e negros (SCHLITTLER, 2016, p. 304).

SUASSUNA apresenta dados em relação a uma “categoria” de pessoas que estaria mais associada à possibilidade de incidir em práticas delituosas, gerando, dessa forma, uma maior suspeição por parte da polícia.

Cabo José Paulo: As características dos caras com que nos defrontamos... Normalmente, você já conhece o tipo do cara. A polícia identifica-os pelo que a gente fala aqui como o “kit peba”. Ele está com certo tipo de traje que quase sempre é igual: uma camiseta, um tênis ou um chinelo, um bermudão baixo, com um escrito “Racionais” nas costas. Então, você vai generalizando aquele tipo ali. Mas não tem só esse tipo não, tem bandido diferente também. Mas a maioria vai nesse sentido aí, e a maioria é de menor: são caras novos, na faixa de quinze a vinte e um anos de idade, não passa disso (SUASSUNA, 2008, p. 76).

As características claramente objetivas apontadas, como idade e vestimentas, demonstra que os suspeitos possuem atributos fixos, ou seja, eles “são suspeitos”. Ainda em relação aos trajes, estão relacionados ao tipo de vestimenta que determinados grupos de jovens das áreas de periferia das grandes cidades utilizam normalmente.

Os *pebas* geralmente são do sexo masculino, jovens, quase sempre negros e moradores de cidades ou bairros economicamente desfavorecidos. [...] Alguns dos indivíduos que se encaixam nesses estereótipos são reconhecidos pelo que se denomina ‘kit peba’: roupas e adereços como gorro, bermudão, camisa de grupos de rap e tênis de marca como Nike e Adidas (NASCIMENTO apud SUASSUNA, 2008, p. 76).

Nitidamente, os suspeitos são predeterminados em razão de características bastante objetivas vinculadas a: faixa etária (jovens), questões econômicas (pobres), gênero (masculino), raça (negros), frequentadores de determinadas regiões da cidade (periferia), normalmente utilizando como vestimenta o que, segundo os policiais militares do Distrito Federal, seria o “kit peba”, composto por roupas que incluem adereços de grupos de rap, estilo de música tipicamente cultuado nas regiões mais pobres das grandes cidades brasileiras.

4.1.4. Abordagem policial e a questão racial

Diversos debates são travados a respeito da atuação policial e as questões do racismo, em especial quando do uso de força letal por parte dos agentes de segurança pública do estado. Da mesma forma, estudos que demonstram uma certa seletividade no âmbito da justiça criminal são bastante comuns, o que demonstra que as questões raciais ainda são bastante vigentes, ainda que não declaradas abertamente. Embora uma visita a uma penitenciária brasileira permita uma reflexão sobre o assunto, além de impossibilitar qualquer tipo de objeção voltada para o descarte das questões raciais no campo da justiça penal, pois um percentual significativo dos internos do sistema prisional brasileiro é composto por negros (64%, conforme dados do INFOPEN Atualização/2016), os discursos das autoridades, gestores e agentes públicos negam a existência deste tipo de preconceito nas ações dos representantes do Estado.

Nesse sentido, pesquisas desenvolvidas por intermédio de entrevistas com policiais não costumam trazer a questão racial como fundamento de suspeita, ao menos no discurso. Vale lembrar o que foi analisado no capítulo referente ao estudo da “cultura policial, e as regras de apresentação, comuns em diversas polícias por todo o mundo, as quais ‘são usadas para divulgar uma aparência externa aceitável às ações levadas a efeito por outras razões’”, deixando claro, que em tempos de “politicamente correto”, atribuir à cor de pele um motivo que fundamente a busca pessoal/abordagem policial não se trata de algo recorrente.

Florestan Fernandes e Roger Bastide classificariam este tipo de situação como “apanágio do brasileiro”, ou seja, o *preconceito de não ter preconceito*, pois dificilmente um ato abertamente discriminatório contra um negro será explicitado enquanto tal, porquanto esta atitude traz a reprovação social (PAIXÃO, 2005, p. 9).

Alguns pontos das questões raciais estão impregnados, ainda que de alguma forma imperceptível pelos envolvidos, que rechaçam a existência de questões discriminatórias vinculadas a cor de pele, contrapondo a condição de negro à pessoa de “terno e gravata” e demonstrando um preconceito temerário a respeito do tema.

No entanto, para os policiais, o preconceito racial do qual são “acusados” não se materializa, pois eles não vislumbram que selecionam os suspeitos pela “cor da pele” e sim por marcas que, no conjunto dos saberes que constitui a prática policial, devem ser suspeitadas. Porém, a contraposição ao negro é a pessoa de “terno e gravata”, pois como disse um policial “a gente aborda o negro, mas a gente também aborda pessoas de terno e gravata”, e a contraposição de uma pessoa de terno e gravata é a cor da pele, não é o status profissional ou o tipo de vestimenta (SCHLITTLER, 2016, p. 131).

Em trabalho direcionado ao estudo da abordagem policial, Tânica Pinc aponta, ao analisar os resultados das respostas de policiais militares da PMESP submetidos a um *survey*, que “raros são os casos em que o respondente aponta características individuais como raça/cor, condição socioeconômica e idade, para descrever a fundada suspeita” (PINC, 20014, p. 50).

Esta constatação também surge na pesquisa de Maria Carolina de Camargo Schlittler e Jacqueline Sinhoretto, que constataram um posicionamento negativo por parte de policiais militares da PMESP, quando do questionamento a respeito de uma “filtragem racial” no desenvolvimento das diversas atividades de policiamento, como nas abordagens policiais por exemplo, tendo os agentes públicos de segurança atribuído como mecanismo de seleção para as investidas da polícia, a “fundada suspeita”. Apesar disso, as autoras concluíram que a seletividade racial existe, e se demonstra ao analisar os elementos que compõem a “fundada suspeita”, pois esta remeteria a “características específicas de grupos sociais, como faixa etária, pertença territorial, signos de um estilo de vestir, andar e falar que reivindica aspectos da cultura negra”, em muitos casos ainda, pertencentes de uma cultura “da periferia” (SCHLITTLER; SINHORETTO, 2014, p.12).

Sobre este tipo de situação, Marcelo Paixão assinala que a discriminação acaba sendo “absorvida” por um outro motivo, “geralmente aceito por discriminador e discriminado, para justificar a preterição dos negros nos vários momentos da vida social” (PAIXÃO, 2005, p. 9). “Assim, se um negro for discriminado, será devido à sua condição social inferior, não à cor de sua pele [...]” (CAMPOS, 2005, p. 221).

Nesse sentido, percebe-se que questões como essa realmente acabam surgindo, conforme aponta Evanira Santos da Costa:

Apesar de os policiais militares não verbalizarem de forma clara a questão da cor da pele como um requisito para a suspeição, na observação participante, percebeu-se que os indivíduos de cor negra que aparentasse baixa condição social eram abordados com maior rigor (COSTA, p. 84).

Segundo este estudo, ainda que a cor da pele não seja apontada com grande frequência nos depoimentos dos policiais, no desenvolvimento das abordagens policiais e nas demais ocorrências, percebe-se que as características que lideram o processo de seleção são: pessoas negras e moradoras das periferias da cidade (no caso da pesquisa, em Salvador, Bahia). No mesmo sentido, a autora destaca que jovens negros usuários de drogas, com “roupas de marca”, portadores de “batidão” (grande corrente de ouro ou prata) no pescoço, moradores de rua, cabelos

desenhados ou rastafári, portadores de tatuagens, cicatrizes, também eram alvo da suspeição e da abordagem policial (COSTA, 2013, p. 93).

Geová da Silva Barros realizou a aplicação de questionários a policiais militares do Estado de Pernambuco (PMPE) e concluiu, a partir de perguntas indiretas, que a decisão em relação a realizar, ou não, uma abordagem policial a uma pessoa suspeita passa consideravelmente pelas questões de cor de pele. No caso de pessoas conduzindo um carro de luxo, se o motorista for preto, 21,75% dos policiais entrevistados suspeitariam deste; já se o condutor fosse branco, apenas 2,6% dos agentes de polícia o considerariam suspeito. O autor apresenta ainda uma análise em relação aos registros de abordagens em boletins de ocorrências no ano de 2004 na cidade de Olinda/PE, em que 378 pessoas foram abordadas a partir de iniciativa dos componentes da guarnição policial militar. Do total, 175 eram pardos (58,3%), 55 brancos (18,4) e 70 eram negros (23,3%), destaque-se ainda que 73 pessoas não tiveram anotação em relação a cútis, assim como 5 tiveram a anotação de cor de pele amarela (desconsiderados em razão do número ínfimo). O grande problema encontra-se no fato de que, de acordo com os números do censo demográfico realizado no ano 2000, a população de Olinda era composta por 41,12% de brancos, 51,68% de pardos e 5,43% de pretos, demonstrando que em relação à suspeição das guarnições policiais que atuavam naquele município, os brancos se encontravam sub-representados, enquanto os pretos e pardos eram alvo de uma sobre representação (2008, p. 139 e 143). No caso dos pretos, a constatação é bastante grave, pois representam pouco mais de 5% da população total, sendo aproximadamente 1 para cada 20, porém ao ser eleito suspeito, o número indica um valor superior a 1 para cada 4.

No que diz respeito aos estudos que adotam a interpelação direta à comunidade, a percepção da existência de algum aspecto de racismo é clara. Em pesquisa realizada na cidade de Belém, no Pará, Jaime Luiz Cunha de Souza e João Francisco Garcia Reis analisaram a opinião de alunos do ensino médio da rede pública estadual de dois bairros da periferia (Guamá e Terra Firme), e perceberam que quando questionados a respeito do comportamento da Polícia Militar em relação aos pobres e negros, a atuação policial deixa a desejar. No tratamento dispensado aos pobres durante uma abordagem policial, 78,3% dos entrevistados consideram “ruim” ou “regular”, já quando os “suspeitos” são negros, o tratamento que recebem da polícia seria “ruim” ou “regular”, em mais de 80% das abordagens (2014, p. 155).

Nesse sentido, a pesquisa realizada pelo CESeC aponta que, em se tratando de intimidação, 65% das pessoas informaram ter vivenciado tal prática quando de sua última experiência com a polícia, porém no caso de respondentes autodeclarados pretos (13,4%) na

pesquisa e 11% do total da população carioca na época, o número de ameaçados e intimidados foi de 22,5% (RAMOS; MUSUMECI, 2005, p. 119).

Designações como o “suspeito de cor padrão”, expressão que seria utilizada nas transmissões de Rádio da PMERJ, jargão voltado para descrever uma pessoa suspeita de cor preta ou parda, demonstra que o fato de ser negro realmente tem relação com a suspeição policial em algum aspecto. Ainda em relação à questão racial, destaque-se que em conformidade com os estudos já analisados de Roberto Reiner (2004), não se verificam diferenças entre o tratamento dispensado por policiais negros ou policiais brancos, prevalecendo o entendimento de que a cor do policial não influi (RAMOS; MUSUMECI, 2005, p. 84/85).

Por fim, Loic Wacquant, ao tratar de escândalos raciais ocorridos em Nova York, relacionados ao programa “Tolerância zero”, apresenta os resultados de uma investigação trazida pelo jornal *New York Daily News*, com a sugestão de que cerca de 80% dos jovens negros e latinos da cidade foram detidos e revistados pelas chamadas forças de ordem da polícia pelo menos uma vez. O autor apresenta ainda informações colhidas em uma pesquisa, que revela que a grande maioria das pessoas negras da cidade de Nova York percebe a polícia como uma força hostil e violenta “que representa para eles um perigo: 72% julgam que os policiais fazem uso abusivo da força e 66% que suas brutalidades para com pessoas de cor são comuns e habituais”, já entre as pessoas de cor branca estes números foram de 33% e 24% respectivamente (WACQUANT, 2001, p. 23/24).

Não se trata de algo exatamente incomum relacionar a cor negra à pobreza e à criminalidade, construindo uma espécie de vínculo entre negros, favelas e áreas urbanas precárias e realizando uma leitura racializada da pobreza (SCHLITTLER, 2016, p. 130). Esta prática resulta no desenvolvimento de um grande número de ações policiais, de forma mais incisiva e em alguns casos, com a utilização de força desnecessária ou excessiva.

4.1.5. Periferias e favelas

As abordagens policiais costumam ocorrer em diversos pontos de uma cidade, porém nas periferias esta prática pode ser mais incisiva e violenta. Quanto mais populares ou precárias forem as características da região, maior a chance de suspeição por parte da polícia, sendo as regiões mais pobres das grandes cidades o principal foco das ações policiais.

As favelas e “invasões”, além de serem dotadas de características como o “baixo padrão” das construções, a alta densidade populacional e da precariedade de prestação de serviços

públicos (tratamento de água e esgoto, além de energia elétrica, por exemplo), trata-se do *habitat* dos “suspeitos”, pois, em grande parcela, os moradores destes locais possuem as características físicas que os associam a um estilo de vida marginalizado, correspondente a um elo com a delinquência. Tal segregação atribui uma grande discriminação social, pois estas pessoas são vistas como marginais em seus bairros e como suspeitos fora deles (REIS, 2002, p. 184). “É tino do polícia. Se desconfia tem que abordar. Mas, não nego que a maioria dos suspeitos é de cor e moram em bairros mais pobres” (Observa a policial feminina da graduação de Sargento) (COSTA, 2013, p. 93).

As pesquisas realizadas neste sentido apontam que o território das favelas e quem elas habitam carregam consigo uma grande carga de suspeição quando da intervenção policial, sendo ainda alvo de práticas construídas a partir de uma espécie de “licença” para que sejam quebradas as regras, causando em grande parte das vezes o desrespeito aos direitos civis do cidadão. Segundo um oficial da PMERJ: “no morro, todos são suspeitos”; tal frase “resume bem o peso do território (e de suas marcas sociais) na lógica seletiva da Polícia, fazendo eco à convicção dos cariocas de que esse é o segmento mais fortemente discriminado pela sociedade e pela ação policial” (RAMOS; MUSUMECI, 2004, p. 14).

Na pesquisa realizada pelo CESeC, foi disponibilizada uma lista de 15 grupos, “incluindo negros, homossexuais, idosos, portadores de deficiências”, dentre outros, onde se solicitava a indicação de “graus de preconceito/discriminação” sofridos por cada um destes. Dentre os “vencedores” o grande destaque ficou por conta dos “Moradores de favelas”, que atingiram mais de 88% das respostas, para a alternativa que indicava muita discriminação” (RAMOS; MUSUMECI, 2004, p. 14).

As ações executadas na periferia seriam ainda alvo de um controle “reduzido” por parte dos órgãos incumbidos de tal medida, permitindo que se executasse o policiamento “de verdade”, repressivo, em razão de que, além da menor possibilidade de responsabilização penal/administrativa, por contar com uma baixa incidência de “*carteiradas*”¹⁹, nestes locais haveria um padrão menos igualitário de controle social, permitindo um exercício mais livre de autoridade policial sobre os não policiais. Verifica-se que nestas regiões são encontrados a grande maioria dos suspeitos que são submetidos às revistas pessoais, concluindo-se que nas regiões

¹⁹ As chamadas “*carteiradas*” são um termo que significa uma rejeição em relação à autoridade policial, em especial por parte da população economicamente favorecida. “Em geral, especialmente no caso do Distrito Federal, isso ocorre por meio de assertivas como ‘você sabe com quem está falando?’, em que o não policial afirma que ocupa um cargo importante política ou economicamente, negando-se a se submeter à autoridade policial” (SUASSUNA, 2008, p. 95).

mais pobres os policiais teriam uma liberdade muito maior para suspeitar (SUASSUNA, 2008, p. 96).

Ainda sobre a busca residencial e pessoal, merece análise o recente posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (Agravo Regimental 435934 / RJ), que entendeu pela “notória ilegalidade” em relação aos fundamentos de decisão que concedeu mandados de busca coletivo, embasados em pedido genérico e padronizado, a serem realizados em favelas e bairros de periferia no Estado do Rio de Janeiro.

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. APURAÇÃO DE CRIMES PRATICADOS EM COMUNIDADES DE FAVELAS. BUSCA E APREENSÃO EM RESIDÊNCIAS. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DA DECISÃO QUE DECRETOU A MEDIDA DE BUSCA E APREENSÃO COLETIVA, GENÉRICA E INDISCRIMINADA CONTRA OS CIDADÃOS E CIDADÃS DOMICILIADOS NAS COMUNIDADES ATINGIDAS PELO ATO COATOR. AgRg no HABEAS CORPUS 435934/RJ (BRASIL, STJ, 2019).

O pedido de busca e apreensão coletivo direcionado aos domicílios situados nas Favelas do Bairro de Jacarezinho e no Conjunto Habitacional Morar Carioca, ambos na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, foi inicialmente deferido pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (4ª Câmara Criminal), que entendeu que se apresentavam “de forma inequívoca, os fundados motivos autorizativos da medida, permitindo-se a restrição do direito individual em prol do interesse coletivo de toda a sociedade e, mais especificamente, dos moradores das áreas abrangidas”. O grande problema identificado pelo ministro-relator do STJ, Sebastião Reis Júnior, é que essa visão se demonstra na verdade uma “providência utilitarista e ofensiva a um dos mais sagrados direitos de qualquer indivíduo”, independentemente de sua condição social ou econômica – “seja ele rico ou pobre, morador de mansão ou de barraco” – o direito à inviolabilidade de sua residência, intimidade e dignidade por ações do Estado, fora das hipóteses previstas na Carta Magna ou nas legislações infraconstitucionais (BRASIL, STJ, 2019), restando claro que a intervenção neste rol de direitos não pode decorrer de ações injustificadas, sem maior fundamentação, ou em virtude de ínfimas possibilidades de suspeição, e cabe o controle por parte da administração e do poder judiciário, conforme o caso.

Ainda chama atenção no voto do Ministro Rogério Schietti Cruz, que acompanhou o relator, o entendimento de que não se pode sacrificar ainda mais “as pessoas que, por exclusão social, moram em comunidades carentes de qualquer tipo de intervenção positiva do Estado”, submissas às ações do crime organizado, sem uma melhor qualidade de prestação dos serviços públicos, sujeitando-as, além de tudo isso, a ter a intimidade de seus lares invadidas por forças

policiais. Ainda que sejam as intenções dos agentes de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro as melhores, não cabe aceitar “regredir-se na proteção dos direitos e das garantias individuais positivados e tutelados na Constituição da República como conquistas civilizatórias não mais sujeitas a retrocessos.” Ainda merece destaque o apontamento de que “toda a coletividade, sobretudo a integrada por segmentos das camadas sociais mais precárias economicamente, também precisa sentir-se segura e ver preservados seus mínimos direitos e garantias constitucionais” (BRASIL, STJ, 2019). Destaque-se ainda a menção exarada no mesmo voto em relação à Quarta Emenda à Constituição dos Estados Unidos da América (1792) – Fourth Amendment – que dispôs:

The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no warrants shall issue, but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized. (“O direito do povo de estar seguro em suas pessoas, casas, papéis e propriedades, contra buscas e apreensões não razoáveis, não será violado, e nenhum mandado será emitido, mas por causa provável, apoiado por juramento ou afirmação e particularmente descrevendo o lugar a ser procurado, e as pessoas ou coisas a serem apreendidas” – tradução livre). AgRg no HABEAS CORPUS 435934/RJ (BRASIL, STJ, 2019)

A lembrança ao instituto normativo máximo estadunidense demonstra que a inviolabilidade dos direitos das pessoas, em suas casas, intimidades e em relação aos seus pertences e à sua dignidade, só pode ser superada se ocorrer de forma não desarrazoada por membros que representam o Estado, necessitando-se da devida justificação para cada medida de forma individualizada.

Independentemente de onde ocorram, as ações policiais precisam ser desenvolvidas de forma respeitosa, pois além da necessidade de se ater às leis, obedecendo aos ditames constitucionais, com especial preocupação na proteção das pessoas, o crédito ou a confiança da população trata-se de item fundamental para o trabalho de polícia. Ao ser alvo de qualquer tipo de desrespeito ou de hostilidade injustificável - improvável de serem praticados aos “cidadãos de primeira classe, moradores das áreas nobres das cidades” – as pessoas colocam em cheque a posição da polícia como instituição democrática, fazendo com que se vá perdendo aos poucos o que resta de legitimidade (RAMOS; MUSUMECI, 2005, p. 13).

4.1.6. Questões econômicas

Nas Ciências Sociais o termo marginal costuma ser aplicado para se referir à pessoa que se encontra à margem do sistema socioeconômico, sem acesso aos serviços básicos de saúde, educação, moradia, dentre outros. Para a comunidade em modo geral e para a polícia em particular, “o marginal” situa-se nesse conceito, constituindo-se ainda como um indivíduo que necessariamente comete crimes, ou delitos, sendo visto como a pessoa, que por ser pobre carrega uma maior chance de delinquir. “O termo marginal denomina grupos, entre os quais estão incluídos os nordestinos, os negros, os desempregados, membros de outras subculturas e minorias étnicas e raciais” (REIS, 2002, p. 182).

Se trata de algo muito “comum” associar as classes populares ao banditismo, à criminalidade e à violência, circunscrevendo-se a violência existente em toda a sociedade, apenas aos “desclassificados, merecedores, portanto, de uma atuação rigorosa por parte dos órgãos policiais, mantendo-se em constante condição de suspeita (BENEVIDES, p. 29).

As ideias que são construídas sobre a marginalidade das classes urbanas desfavorecidas economicamente não se atêm ao imaginário popular, refletindo nas ações violentes das polícias em desfavor das pessoas intituladas como marginais. “O fato de que a maioria dos soldados da polícia pertence a essas mesmas classes urbanas, pobres e marginalizadas, leva a crer que a suspeição, ou na linguagem popular, a suposição de que um indivíduo é marginal, origina-se e toma corpo dentro da sociedade” (REIS, 2002, p. 183).

O que se conclui a partir destes estudos é que a aplicação da lei por parte das polícias, a partir de ações como no caso da abordagem policial, tende a atingir com mais veemência os menos favorecidos economicamente, trazendo de forma mais acintosa a vulnerabilização de indivíduos e de grupos, conforme enquadramento ou não ao modo de vida dominante (SILVA, 2014, p. 69).

Outro fator verificado encontra-se na pouca possibilidade de reclamação por parte das pessoas economicamente desafortunadas em relação aos excessos policiais, ou, ainda, a chance de estas “denúncias” serem vistas como improcedentes, destituídas de outras “provas”, pois a chance de haver, por exemplo, imagens ou pessoas dispostas a testemunhar realmente diminui quando as vítimas são indivíduos menos bem-sucedidos financeiramente.

5. CONTROLE DAS ABORDAGENS POLICIAIS

O controle das atividades estatais trata-se de pressuposto básico dentro da estrutura jurídica dos países que adotam regimes democráticos, sendo este orientado por três princípios fundamentais: 1 - deve emanar da vontade popular; 2 - deve prestar contas à população (*accountability*); e 3 - deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação”. Percebe-se, portanto, a imprescindibilidade de se realizar um controle nas diversas atividades desenvolvidas pelo estado, não sendo diferente para o caso das polícias, atribuindo-se um maior desafio quando se tratam destas, em especial por conta do alto grau de discricionariedade existente em seus atos (BUENO, 2013, p. 3).

Por se tratar de ato administrativo, inicialmente o controle deste tipo de intervenção deve ser realizado pelos órgãos voltados para a correção dos atos dos agentes de polícia. Os comandantes, chefes, gestores e as corregedorias das instituições civis e militares de segurança pública devem avaliar estas ações, aplicando as sanções administrativas, com a observância dos ditames legais, em decorrências das responsabilidades que venham a ser caracterizadas, através dos dispositivos pertinentes (inquéritos, sindicâncias, procedimentos administrativos disciplinares, etc).

Nos regimes democráticos, as atividades policiais, como no caso das abordagens policiais, requerem um equilíbrio entre os limites de intervenção, os níveis de uso da força e o respeito aos direitos individuais. Desta forma, torna-se possível afirmar que a especificidade da atividade policial nas democracias é a necessidade de limitar e controlar o uso da força e suas intervenções (COSTA, 2004, p. 173).

Por óbvio que, no caso de situações que extrapolem a responsabilidade administrativa, devem as ações injustificadas ser submetidas a outros tipos de controle, principalmente quando se verificar responsabilidade criminal por parte dos agentes.

Saliente-se, ainda, que este controle sobre as instituições policiais pode ocorrer de duas formas: o controle sobre a instituição policial e o controle sobre a conduta dos agentes individuais, devendo ambos (controles) serem interdependentes e complementares (BUENO, 2013). Sendo assim, além de se avaliar as abordagens policiais de forma individual, a partir de verificação de cada uma destas ações que não se justifiquem, se excedam, ou extrapolem, pode-se permitir, também, uma análise em relação ao instituto de forma geral, seus objetivos, critérios e efeitos.

Desta forma, vários órgãos externos e internos em seus âmbitos de atuação podem intervir nestes procedimentos, auxiliando e regendo as ações de segurança pública com o devido respeito com que devem ser realizadas, como forma de garantir os direitos de todas as pessoas.

O controle externo da atividade policial será aquele realizado por órgãos não vinculados diretamente às corporações, como ocorre no caso do Ministério Público, Poder Legislativo e Judiciário, por exemplo, sendo incluído também o controle da própria sociedade, através, por exemplo, dos Conselhos Comunitários de Segurança, considerados mecanismo de controle externo das polícias realizado pela sociedade civil, situado em um espaço entre o controle formal e informal (BUENO, 2013, p. 8).

Importante salientar que o controle não será realizado, portanto, apenas por órgãos do Estado: além dos Conselhos Comunitários de Segurança, as Organizações Não-Governamentais também se envolvem de diversas maneiras neste monitoramento, apresentando denúncias em relação aos excessos, por exemplo, como forma de provocar as ações dos responsáveis pela adoção das medidas cabíveis (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 31).

Saliente-se, ainda, que a participação popular na realização da segurança pública se demonstra necessária, útil e legítima, devendo a sociedade exercer o controle sobre as diversas ações desenvolvidas pelas polícias (SANTIN, 2013, p. 121).

A necessidade de controle das ações policiais de forma externa surge principalmente quando estas instituições se demonstram desacreditadas, com baixo nível de credibilidade, em virtude de altos níveis de violência ou corrupção (ou ambos), restando ao controle externo a condição de único meio capaz de restaurar a legitimidade necessária a estes órgãos (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 26).

Ainda que exista alguma aversão por parte das instituições que são submetidas ao controle externo executado por órgãos governamentais ou pela sociedade civil, em virtude da visão corporativista de que a atividade de vigilância e fiscalização tratar-se-ia de um atentado à independência da instituição, ou, ainda, de uma diminuição institucional, por se tratar de um procedimento de suspeita ou desconfiança, a verdade é que tal procedimento demonstra um reconhecimento do valor institucional daquele órgão, de seu poder social e, principalmente, de medida necessária para que se garanta o cumprimento dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência e igualdade, em busca de uma melhora dos trabalhos que estejam sendo desenvolvidos, fortalecendo-se a instituição (SANTIN, 2013, 117).

Seja interno ou externo, o controle das atividades policiais, e especialmente das abordagens policiais, trata-se de medida necessária e imprescindível para uma melhor prestação de serviços por parte do Estado em conformidade com as necessidades de toda a sociedade.

5.1. Corregedorias

As instituições policiais brasileiras são dotadas de variadas formas de controle interno, previstas em seus estatutos e regimentos disciplinares próprios. Tanto no caso das Polícias Militares quanto nas Polícias Cíveis, principais órgãos estaduais de segurança pública, existe, além disso, um órgão específico, geralmente denominado Corregedoria, responsável pela apuração de crimes e infrações administrativas envolvendo os agentes de polícia (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 73).

Estas infrações, muitas vezes intituladas como desvio de conduta, tratam-se de transgressões do comportamento formalmente esperado do policial, variando desde a qualidade de atendimento dispensada à população, passando pelos abusos no uso da força ou da autoridade, até as faltas disciplinares previstas nos regulamentos internos de cada corporação (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 74).

No caso das abordagens policiais, a percepção destas variações se apresenta de forma bastante nítida. Uma revista pessoal/abordagem policial realizada em descompasso com as regras de tratamento que devem pautar as relações polícia/comunidade podem ensejar uma apuração de caráter disciplinar. Já se o procedimento deveria ser realizado e deixou de ser, a averiguação pode invadir o campo criminal, por conta da verificação da conduta de prevaricação, por exemplo. Nos casos de uso de força de maneira desnecessária, com excesso, tratamento desrespeitoso, com injúrias ou ameaças, a reponsabilidade em âmbito criminal precisará ser verificada.

Percebe-se, portanto, que ainda que a legislação criminal trace uma linha divisória entre crimes e ocorrências não-criminais, no caso da atividade policial essa diferença nem sempre se apresenta de forma nítida, podendo ser relativizada ou interpretada de diferentes formas, de acordo com a situação e as circunstâncias que estão em jogo (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 74).

Desta forma, verifica-se que os fatos que são analisados pelas Corregedorias podem se referir tanto a infrações de natureza administrativa e disciplinar, quanto a crimes passíveis de sanções penais. Em ambos os casos, será realizada uma investigação preliminar, geralmente de caráter sigiloso, com objetivo de apurar a veracidade da denúncia; tratando-se de transgressão

administrativa, instaura-se uma sindicância (ou procedimento semelhante), seguida de um processo administrativo, aplicando-se as punições previstas no estatuto ou regimento de cada corporação; quando o fato praticado é definido no ordenamento jurídico penal, instaura-se um inquérito policial (militar, no caso da apuração castrense), que será encaminhado ao Ministério Público para que se verifique pela possibilidade de que seja dado início à ação penal (militar), conforme o caso.

Na prática, embora as Corregedorias estejam legalmente incumbidas de conduzir os procedimentos internos, elas acabam por encaminhar a maior parte das denúncias às unidades de origem dos policiais acusados (batalhões, no caso dos militares ou delegacias, no caso dos policiais civis), e são estas que realizam as apurações e investigações, devendo remeter os resultados de volta às Corregedorias. Se não for constatada a veracidade da denúncia que originou o feito, o caso será arquivado. Caso a Corregedoria detecte alguma inconsistência no procedimento/processo de apuração, ou se restem dúvidas sobre a forma como foi feita a apuração, será o processo devolvido para as unidades, para que sejam cumpridas diligências complementares (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 90/91).

A apuração dos desvios por parte dos chefes, gestores, comandantes e corregedores trata-se de uma obrigação com toda a sociedade. Não se pode permitir que abusos, excessos e o desleixo figurem no desenvolvimento deste tipo de ação policial (abordagem policial/busca pessoal). Os desviantes precisam ser submetidos aos processos/procedimentos quando verificadas condutas incompatíveis com as funções de servidor público. Além disso, os maus exemplos, quando apurados e punidos dentro da própria instituição, demonstram a inexistência do corporativismo que muitos alegam assolar estas organizações.

O controle das atividades policiais deve ser realizado internamente pelas próprias instituições, mas também externamente por toda a sociedade, em benefício de uma entrega de qualidade do serviço de segurança pública.

5.2. Poder Judiciário

A separação das funções desempenhadas pelos entes estatais (legislativa, executiva e judiciária) não pode impedir o controle judicial. A atividade jurisdicional do Estado, por meio do Poder Judiciário, na solução dos conflitos entre particulares ou entre particulares e órgãos do Estado ou, ainda, entre os órgãos estatais, trata-se de medida plenamente compatível com o

sistema *tripartite* adotado no Brasil, pois o controle último dos órgãos estatais procede-se por intermédio dos processos judiciais (SANTIN, 2013, p. 223).

Embora não seja tema recorrente nas discussões dos tribunais superiores e de segunda instância, a abordagem policial já foi alvo de análise em relação a determinados itens que compõem sua “previsão legal” e execução.

Ainda que os critérios e seu enquadramento legal não tenham sido definidos de forma clara, impossibilitando uma melhor análise jurisprudencial sobre o tema, algumas situações reacendem os debates no âmbito dos tribunais.

A responsabilidade civil em razão de abordagens ilegais ou eivadas de excessos, a busca pessoal realizada em mulheres por policiais do sexo masculino, a violação de domicílio (em crimes permanentes ou não) e a já analisada “fundada suspeita” são alguns dos itens preferidos nas discussões. Porém, a verdade é que não se chegou ainda em uma formulação que permita solidificar o posicionamento sobre o assunto.

Em relação a entender a busca pessoal realizada em via pública para o domicílio do “suspeito”, uma grande quantidade de julgados já consolidou a discussão, deixando claro que para o Superior Tribunal de Justiça a prática não se demonstra legal, ainda que se alegue a questão do crime permanente que possa estar em andamento, como acontece no caso dos tipos penais de tráfico de drogas e de posse irregular de arma de fogo, por exemplo.

RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. NULIDADE DAS PROVAS OBTIDAS MEDIANTE INGRESSO EM DOMICÍLIO. FUNDADAS SUSPEITAS. PRISÃO PREVENTIVA. NECESSIDADE DE GARANTIA DA ORDEM PÚBLICA. FUNDAMENTAÇÃO INIDÔNEA. ARGUMENTOS GENÉRICOS. GRAVIDADE ABSTRATA DO DELITO. CONSTRANGIMENTO ILEGAL EVIDENCIADO. SEGREGAÇÃO REVOGADA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. RHC 130330/RN, (BRASIL, STJ, 2020).

HABEAS CORPUS. ATOS INFRACIONAIS ANÁLOGOS AOS CRIMES DE TRÁFICO DE DROGAS E DE POSSE ILEGAL DE ARMA DE FOGO DE USO RESTRITO. FLAGRANTE. DOMICÍLIO COMO EXPRESSÃO DO DIREITO À INTIMIDADE. ASILO INVOLÁVEL. EXCEÇÕES CONSTITUCIONAIS. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. INVASÃO DE DOMICÍLIO PELA POLÍCIA. NECESSIDADE DE JUSTA CAUSA. NULIDADE DAS PROVAS OBTIDAS. TEORIA DOS FRUTOS DA ÁRVORE ENVENENADA. ABSOLVIÇÃO DO ADOLESCENTE. ORDEM CONCEDIDA. HC 404124/SP (BRASIL, STJ, 2017).

PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. 50 PORÇÕES DE COCAÍNA, NA FORMA DE CRACK, PESANDO 7,3 G, E 4 PORÇÕES DE CRACK, NA FORMA DE PEDRAS, PESANDO 78,6 G. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DAS PROVAS E DE ESTADO DE FLAGRÂNCIA E PERMISSÃO PARA ENTRAR NA RESIDÊNCIA. DECISÃO

CORRETA. ILEGALIDADE VERIFICADA. AgRg no HC 532247/SP (BRASIL, STJ, 2019).

A violação do asilo do indivíduo somente será legal se amparado em “fundadas razões” devidamente justificadas no caso concreto. Tal entendimento, inclusive, já se encontra consolidado no Supremo Tribunal Federal, conforme verificado no julgamento do Recurso Extraordinário nº 603.616/RO (BRASIL, STF, 2015).

No voto do já analisado (Agravio Regimental no Habeas Corpus nº 435934/RJ), o relator Ministro Rogerio Schietti Cruz entendeu que não se pode desconsiderar que “ocasionalmente a ação policial submete pessoas a situações abusivas e arbitrárias, especialmente as que habitam comunidades socialmente vulneráveis e de baixa renda” (BRASIL, STJ, 2019), sendo tal reconhecimento importante e fortalecendo a obrigação de articular um controle em relação às medidas invasivas que possam ser aplicadas de forma abusiva pelos agentes do Estado.

A necessidade de se demonstrar de forma clara e objetiva a chamada “fundada suspeita”, também se trata de exigência nos Tribunais superiores, conforme já visto no HC nº 81.305-4/GO, (Supremo Tribunal Federal). Nesse mesmo sentido o STJ já vislumbrou tal necessidade, entendendo que afirmações genéricas, denúncias apócrifas e vida pregressa do acusado, por si só, não são capazes de fundamentar legalmente este tipo de intervenção policial, trazendo às provas colhidas, a partir de abordagem policial baseada nestes quesitos, um lastro de ilegalidade:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DECISÃO AGRAVADA. IMPUGNAÇÃO SUFICIENTE. RECONSIDERAÇÃO. OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. TRÁFICO DE DROGAS. BUSCA VEICULAR. FUNDADA SUSPEITA. AUSÊNCIA DE DADOS CONCRETOS. PARÂMETROS UNICAMENTE SUBJETIVOS. AFIRMAÇÕES GENÉRICAS. ACUSADO JÁ CONHECIDO NA GUARNIÇÃO POLICIAL. DENÚNCIAS DE USUÁRIOS NÃO OFICIALIZADAS. NOTÍCIAS DE QUE O AUTOMÓVEL ERA UTILIZADO PARA A PRÁTICA DO CRIME. VIOLAÇÃO AO ART. 240, § 2º DO CPP. OCORRÊNCIA. PROVAS ILÍCITAS. ABSOLVIÇÃO. AGRAVO PROVIDO. AgRg no AREsp 1689512/SC (BRASIL, STJ, 2020).

Outra questão recentemente enfrentada pelo Superior Tribunal de Justiça foi a realização de abordagem/busca pessoal realizada por guardas municipais, sem a existência de flagrante delito, não sendo demonstradas “fundadas razões”, em atividade semelhante a uma “investigação”, pois o “suspeito” havia praticado crime há vários dias. Tal situação restou ilegalidade para a ação, absolvendo-se o envolvido:

HABEAS CORPUS. ROUBO MAJORADO. PRISÃO EM FLAGRANTE. PROVA ILÍCITA. REVISTA PESSOAL REALIZADA POR GUARDA MUNICIPAL.

ATIVIDADE DE INVESTIGAÇÃO. AUSÊNCIA DE ATRIBUIÇÃO. SITUAÇÃO DE FLAGRÂNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. JUSTA CAUSA NÃO VERIFICADA. ILEGALIDADE. OCORRÊNCIA. HABEAS CORPUS CONCEDIDO. HC 561329/SP (BRASIL, STJ, 2020).

Da mesma forma, a prova alcançada a partir de revista pessoal realizada em mulher por policial do sexo masculino, com a devida justificativa, trata-se de instrumento previsto no próprio Código de Processo Penal, não se demonstrando ilegal, conforme entendimento do Tribunal de Justiça. Para os ministros, a busca pessoal realizada em mulheres por outras mulheres não possui caráter absoluto, devendo cada caso ser analisado, para que se verifique a existência de abuso ou prejuízo decorrente da inobservância da normativa legal.

PENAL E PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO ESPECIAL. TRÁFICO E ASSOCIAÇÃO PARA O TRÁFICO DE ENTORPECENTES. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. IMPOSSIBILIDADE. APELAÇÃO JULGADA. ILICITUDE DE PROVA. REVISTA PESSOAL EM MULHER REALIZADA POR POLICIAL DO SEXO MASCULINO. AUSÊNCIA DE FLAGRANTE ILEGALIDADE. RESSALVA CONTIDA NO PRÓPRIO ARTIGO 249 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO DE APELAÇÃO QUANTO À INAPLICABILIDADE DO § 4º DO ART. 33 DA LEI 11.343/2006. REFORMATIO IN PEJUS. INOCORRÊNCIA. REGIME INICIALMENTE FECHADO. FLAGRANTE ILEGALIDADE EM RELAÇÃO À UM DOS PACIENTES. HABEAS CORPUS NÃO CONHECIDO. ORDEM CONCEDIDA DE OFÍCIO. HC 321208/SP (BRASIL, STJ, 2016).

Na prática, o que se percebe é que o controle ocorre apenas em casos concretos, avaliando-se a legalidade para determinadas situações, não restando um parâmetro que permita a realização de constatações e análises sobre esta prática. Por óbvio que o judiciário precisa se preocupar com os casos concretos, fatos e situações específicas, porém, espera-se uma interferência mais significativa, em especial por parte dos tribunais superiores, determinando-se os limites que as abordagens policiais/buscas pessoais precisam respeitar, tanto em relação ao texto constitucional, quanto às demais normas infraconstitucionais.

Em decisão de tutela provisória incidental relacionada à medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635 – Rio de Janeiro, que teve como relator o Ministro do Supremo Tribunal Federal Edson Fachin, foi determinado que não se realizassem operações policiais em comunidades carentes do Estado no Rio de Janeiro durante a pandemia da COVID/19, a não ser em hipóteses absolutamente excepcionais. Tal medida deveria ser fiscalizada pelo Ministério Público do referido Estado, pois trata-se este de ente responsável pelo controle externo da atividade policial (BRASIL, STF, 2020).

Ainda que não seja função institucional do Poder Judiciário a formulação e implementação de políticas públicas, tratando-se estas de ato discricionário dos chefes do Poder Executivo, em especial ao versar sobre segurança pública, caberá a intervenção jurisdicional no controle de excessos que venham a ocorrer. O sistema de freios e contrapesos pode permitir que se avalie a atuação dos agentes e órgãos de polícia vinculados ao Poder Executivo (em especial as Secretarias Estaduais de Segurança Pública, que coordenam as atividades das polícias estaduais), além das questões legais, as reformulações e revogações necessárias no âmbito da política pública de abordagem policial, que devem ser adotadas pelo Poder Legislativo, tanto em âmbito Federal, quanto nos Estados e Municípios.

5.3. O controle externo realizado pelo Ministério Público

Nos últimos anos o papel do Ministério Público vem ganhando um essencial destaque em virtude de ter sido alçado à condição de instituição permanente e agente de transformação social, estando vocacionado a buscar as modificações necessárias da realidade e incumbido da defesa dos interesses da sociedade civil, inclusive frente aos avanços dos Poderes e órgãos do próprio Estado (CAMBI; LIMA, 2001, p. 2).

O controle externo das atividades policiais trata-se de uma das funções institucionais do Ministério Público (SANTIN, 2013, 124). Desde a vigência da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público se fez mais presente em relação ao controle externo das atividades desenvolvidas pelos Órgão de Segurança e demais instituições, inclusive militares (ARRUDA, 2007, p. 75).

A Carta Magna prevê em seu art. 129, VII, o seguinte: “São funções institucionais do Ministério Público: VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior” (BRASIL, 1988).

Ainda que em alguns casos as informações não sejam facilmente encontradas/disponibilizadas, existem previsões normativas voltadas a cumprir o dispositivo constitucional, permitindo que o trabalho desenvolvido pelos órgãos policiais seja de melhor qualidade, dentre as quais destaca-se a Resolução nº 20, de 2007, voltada a disciplinar o controle externo da atividade policial, exercido pelo Ministério Público:

Art. 1º Estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público, na forma do art. 129, inciso VII, da Constituição Federal, da legislação em vigor e da presente Resolução, os **organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal**, bem como as

polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e persecução criminal (CNMP, 2007, grifo nosso).

Nesta ótica, atribui-se ao Ministério Público Federal e Estadual a realização de controle das atividades que venham a ser desenvolvidas pelas polícias constitucionais: federais (rodoviária, ferroviária, penal e judiciária), estaduais (civil, militar e penal) e municipais (guardas), com o objetivo de “manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltada para a persecução penal e o interesse público”, em especial no que diz respeito à preservação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e normas infraconstitucionais, a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público, a prevenção da criminalidade, além de contribuir para que a persecução penal se desenvolva de forma célere em obediência às suas finalidades (CNMP, 2007).

Na qualidade de defensor da sociedade e dos direitos individuais indisponíveis, sociais, coletivos e difusos, o Ministério Público deve participar ativamente das questões relacionadas à política de segurança pública do Estado (SANTIN, 2013, p. 167).

A participação do Ministério Público no processo de prevenção do crime é acentuada em outros países. Em Portugal, o Ministério Público tem a incumbência de “promover e realizar ações de prevenção criminal” (art. 3º, 1, “i”, da Lei nº 60/98, Nova Lei Orgânica do Ministério Público), sem prejuízo do trabalho policial. No México, a Procuradoria-Geral da República como órgão essencial do Sistema Federal de Justiça e representante dos indivíduos, da sociedade e do Estado, participa das ações de prevenção de delito, para garantir a segurança pública (art. 2º, VII, e art. 10, da Lei Orgânica do Ministério Público). No Peru, o Ministério Público tem a função de velar pela prevenção do delito (art. 1º, da Lei Orgânica do Ministério Público, Decreto Legislativo nº 052). (SANTIN, 1999, p. 6).

Cabe aos membros do Ministério Público zelar pela prevenção e pela correção das irregularidades, ilegalidades e abusos de poder, que venham a ser desencadeadas pelos componentes dos órgãos policiais, contribuindo para que seja disponibilizado um serviço de melhor qualidade. O controle externo difuso será realizado por todos os membros do Ministério Público que atuem em âmbito criminal, quando em análise aos procedimentos que lhes forem submetidos. Já o controle externo concentrado será desenvolvido pelos membros que atuem especificamente nesta função:

Art. 3º O controle externo da atividade policial será exercido:

I – na forma de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos;

II – em sede de controle concentrado, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público.

Parágrafo único. As atribuições de controle externo concentrado da atividade policial civil ou militar estaduais poderão ser cumuladas entre um órgão ministerial central, de coordenação geral, e diversos órgãos ministeriais locais. (CNMP, 2007)

No exercício desta atribuição deverão os membros do Ministério Público, dentre outras ações, examinar documentos produzidos no exercício das atividades desenvolvidas pelos órgãos de segurança pública (inquéritos policiais, boletins de ocorrências, relatórios, etc.) e expedir recomendações, em busca de uma melhoria da prestação dos serviços policiais. Para tanto, deverá o órgão do Ministério Público ter acesso aos estabelecimentos ou unidades policiais, documentos, informatizados ou não, relativos à atividade civil ou militar das polícias (CNMP, 2007).

Ao analisar o dispositivo normativo, percebe-se ser possível o desenvolvimento, pelos Ministérios Públicos dos Estados e da União, de um controle em relação à atividade de abordagem policial especificamente, desde que lhes seja permitido o acesso aos dados deste tipo de procedimento. Tal medida poderia, inclusive, sugerir a realização de uma coleta relacionada aos dados quantitativos e qualitativos, produzindo-se relatórios, permitindo as avaliações sobre a prática de buscas pessoais/abordagens policiais, mapeando-se as informações e, conforme disposto na resolução, buscando uma melhoria no desenvolvimento das ações policiais com a qualidade que o serviço público precisa contar.

Em virtude desta necessidade de uma atuação coesa, uniforme e integrada por parte do Órgão ministerial em relação às demandas da segurança pública, apenas a título exemplificativo, foi criado no Estado do Paraná o Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (GAESP), como órgão responsável pela coordenação e execução da tutela coletiva da segurança em âmbito estadual (CARUNCHO; GORDIANO; BETTIO, 2020, p. 25).

A instituição do GAESP ocorreu por intermédio da Resolução nº 0550/2018 da Procuradora Geral de Justiça, trazendo dentre as considerações, a preocupação de que o Ministério Público aperfeiçoe sua ação institucional na tutela coletiva da Segurança Pública, com o viés de fortalecer o desenvolvimento do papel constitucional de “zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”. Ainda se destaque, ao longo da resolução, que o GAESP exercerá atividades de execução vinculadas ao exercício de controle concentrado da atividade policial; atuará no “diagnóstico, planejamento, proposição, fiscalização e monitoramento das políticas de segurança pública”, apresentando “diretrizes de prevenção e

repressão à criminalidade” (MPPR, 2018). Trata-se, portanto, de passo importando dado dentro da instituição com o viés de fazer cumprir as previsões constitucionais e da Resolução nº 20, de 2007.

O Ministério Público deve participar de forma ampla e irrestrita da política de segurança pública, desde a sua formulação, implementação, até a fiscalização, acompanhando ainda a execução e exigindo sua aplicação pelos organismos do Estado, administrativa ou judicialmente (SANTIN, 1999, p. 6). Tal controle visa garantir a idoneidade das ações estatais em benefício de toda a sociedade.

5.4. Corte interamericana de Direitos Humanos

O Sistema Interamericano de proteção aos direitos humanos é composto pela Comissão e pela Corte, tendo como uma de suas principais funções supervisionar se os Estados-membros observam, respeitam e promovem as previsões contidas nos tratados interamericanos sobre direitos humanos, além de averiguar se existem medidas adotadas para torná-los efetivos (GERVASONI; GERVASONI, 2019, p. 8).

A Corte Interamericana de Direitos humanos trata-se de uma instituição judiciária autônoma, que tem como objetivo realizar a aplicação e a interpretação dos ditames previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Ela possui competência consultiva e contenciosa, sendo que no plano contencioso, a competência da Corte é limitada aos Estados-membros da Convenção que a reconheçam expressamente, merecendo destaque o fato de que somente a Comissão Interamericana e os Estados-membros podem submeter um caso a sua apreciação (SCHNEIDER; BEDIN, 2012, p. 81).

Esta função judicante exercida será finalizada quando a Corte proferir uma sentença, dotada de caráter irrecorrível e inapelável. Os efeitos destas decisões ampliam-se, transcendendo o caráter *inter partes*, devendo ser observados por todos os Estados que compõem o Sistema Interamericano de Direito Humanos. Desta forma, importante salientar que, além das condenações de Estados perante eventuais vítimas e adequações face situações concretas, é correto afirmar que além do Estado condenado, os demais signatários, juntamente a seus respectivos órgãos jurisdicionais internos, devem adequar seu posicionamento, passando a decidir de forma análoga em casos que envolvam indivíduos submetidos a situações semelhantes (RIBEIRO; NETTO, 2019, p. 13).

Em outubro de 2020 a Corte Interamericana de Direitos Humanos julgou um caso envolvendo duas situações distintas de abordagem policial na Argentina, responsabilizando aquele Estado por violação de direitos humanos.

5.4.1. Caso 12.315 – Prieto & Tumbeiro vs. Argentina

As duas situações ocorridas na Argentina há mais de vinte anos, envolvendo Carlos Alberto Fernández Prieto - 1992 e Carlos Alejandro Tumbeiro – 1998, relacionadas a prisões justificadas pela “atitude suspeita”, podem permitir um novo panorama para que sejam revistas as legislações que amparam este tipo de intervenção policial (*requisas corporales e de vehículos*²⁰) em diversos países, além de que se adotem protocolos com critérios mais objetivos, que permitam um controle em relação a estas práticas.

A sentença proferida em 6 de outubro de 2020, no Caso Fernández Prieto y Tumbeiro Vs. Argentina, pela Corte Interamericana de Derechos Humanos, considerou o Estado da Argentina responsável pela violação dos direitos à liberdade, proteção pessoal, da honra e da dignidade, das garantias judiciais e proteção judicial de Carlos Alberto Fernández Prieto e Carlos Alejandro Tumbeiro, além do direito à igualdade perante a lei e proibição da discriminação (CIDH, 2020).

As duas situações ocorreram em tempos distintos e com base em legislação diversa (houve alteração na lei aplicável a cada um dos casos), porém o Tribunal entendeu haver íntima relação tanto nos fatos, quanto na forma da aplicação legal. Em ambos, teria ocorrido uma restrição em relação aos direitos dos envolvidos por meio de intervenção policial, com a interceptação e posterior busca no interior do carro onde o Sr. Fernández Prieto transitava, pela Polícia da Província de Buenos Aires (1992), e a prisão com fins de realizar a identificação e a revista corporal do Sr. Tumbeiro, pela Polícia Federal Argentina (1998).

Em 26 de maio de 1992, um inspetor e dois sargentos que estavam “percorrendo a jurisdição” avistaram, por volta das 19 horas, em uma área pouco povoada da cidade de Mar de Plata, um veículo de cor verde, com “três sujeitos dentro dele com uma atitude desconfiada”, entre os quais o senhor Fernández Prieto. Os policiais interceptaram (abordaram) o veículo, fizeram os passageiros desembarcar e, na presença de duas testemunhas, procederam à busca veicular e pessoal. Conforme o auto de prisão, foi encontrado no porta-malas do veículo um tijolo embrulhado em papel prateado com fita adesiva na cor marrom, cujo aroma e características indicavam que “poderia ser [...] maconha”, e um revólver calibre 32 com dez munições. No

interior do veículo, no assento que era ocupado pelo senhor Fernández Prieto, foram encontrados cinco tijolos idênticos ao anterior e uma pistola calibre 22 com 8 munições, além de dois coldres. Com base nas constatações, os policiais procederam à apreensão dos referidos objetos e detiveram o senhor Fernández Prieto, juntamente com os demais passageiros, levando-os à delegacia (CIDH, 2020).

Em 16 de junho de 1992, o Juiz Federal da Cidade de Mar de Plata expediu ordem de prisão preventiva contra o senhor Fernández Prieto. Em 19 de julho de 1996, o Juiz Federal condenou o senhor Fernández Prieto a cinco anos de prisão e multa de 3.000 pesos pelo delito de transporte de entorpecentes. Em sua sentença, o Juiz entendeu que estava “cabal e juridicamente provado [...] que em 26 de maio de 1992, nas circunstâncias da maneira, hora e lugar indicados [...] o arguido [...] transportava uma determinada quantia de [...] maconha [...]”. Em 26 de novembro de 1996, o Tribunal Federal de Recursos de Mar de Plata indeferiu a reclamação interposta pela defesa, confirmando a condenação. No referido recurso, alegou-se a nulidade da busca sem ordem judicial e a equivocada qualificação jurídica. Em 12 de novembro de 1998, o Supremo Tribunal de Justiça da Nação rejeitou o recurso e confirmou a condenação. Em sua sentença, o Supremo Tribunal Federal considerou que o exame da legalidade da detenção deve ser realizado com base nas circunstâncias especiais em que ela ocorreu, bem como considerando que os policiais estavam percorrendo a jurisdição na função específica de prevenção do crime (CIDH, 2020, tradução nossa).

Carlos Alberto Fernández Prieto cumpriu pena privativa de liberdade por um período de dois anos, oito meses e cinco dias, tendo falecido em 2020.

Em data de 15 de janeiro de 1998, por volta do meio-dia, o senhor Tumbeiro, um eletricista, na época com 44 anos, foi interceptado por agentes da Polícia Federal Argentina “para fins de identificação” enquanto caminhava por uma rua de Buenos Aires. Os policiais perguntaram ao Sr. Tumbeiro o que ele estava fazendo na área, tendo ele respondido que procurava por equipamentos eletrônicos de reposição, entregando aos agentes de polícia seu documento de identidade. Percebendo-o “extremamente nervoso”, “após apalpar suas roupas”, durante uma revista inicial, realizada em via pública, um dos agentes “o convidou a subir” até a patrulha “até que sua identidade fosse verificada”. Enquanto aguardavam a verificação da existência de antecedentes criminais, os agentes notaram que o Sr. Tumbeiro “no meio de um jornal [...] trazia consigo uma substância [...] branca semelhante ao cloridrato de cocaína”, pelo que solicitaram a presença de testemunhas e procederam sua detenção. A versão policial indicou que a atitude do senhor Tumbeiro “era suspeita”, em virtude de que “suas roupas eram inusitadas para a área, e ainda por sua conduta ser evasiva na presença do patrulheiro”. Por sua vez, o Sr. Tumbeiro afirmou que naquele dia vestia calça jeans e camisa, que os policiais “puseram-no na

²⁰ Equivalente às abordagens policiais - busca pessoal e de veículos - desenvolvidas no Brasil.

viatura” e “jogaram-lhe a droga”, e que até então jamais havia tido qualquer “antecedente criminal”. O Sr. Tumbeiro também foi obrigado a abaixar as calças e cuecas dentro da viatura policial (CIDH, 2020, tradução nossa).

Em 26 de agosto de 1998, o Tribunal Penal Federal Oral nº 1 da Capital Federal condenou o Sr. Tumbeiro a um ano e seis meses de prisão “de cumprimento suspenso” pelo crime de posse de entorpecentes, contido no Artigo 14 da Lei 23.737. O Sr. Tumbeiro recorreu da condenação em cassação e requereu a anulação do registro de sequestro, considerando que não havia “suspeita suficiente” para prosseguir com a busca sem ordem judicial. Em virtude deste recurso, a Câmara I da Câmara Nacional de Cassação Criminal absolveu o Sr. Tumbeiro por meio de sentença de 15 de março de 1999. Em 30 de março de 1999, o Ministério Público interpôs recurso extraordinário contra a referida decisão. Em 3 de outubro de 2002, o Supremo Tribunal Federal reverteu a decisão da Câmara de Cassação Criminal e ordenou que uma nova decisão fosse emitida. O Supremo Tribunal Federal decidiu que no processo “nenhuma irregularidade foi constatada” e que a sentença apelada ignorou “a legitimidade das ações de prevenção ao crime” e não avaliou o “nervosismo” do Sr. Tumbeiro juntamente com “as demais circunstâncias devido as quais funcionários judiciais decidiram identificá-lo ” (CIDH, 2020, tradução nossa).

Carlos Alejandro Tumbeiro nunca foi submetido a regime privativo de liberdade, exceto no dia de sua prisão, mas foi obrigado a prestar serviços comunitários em uma fundação, como forma de cumprimento de sua pena. Em 2 de maio de 2006, o Juiz Nacional de Execução Criminal decidiu declarar cumprida a sentença. O Sr. Tumbeiro faleceu em 30 de julho de 2014.

Para a Corte, as duas intervenções não se adequaram ao dispositivo legal vigente em cada época; foram arbitrárias, além de constituírem interferência desproporcional na vida privada dos cidadãos. O Tribunal entendeu que as prisões dos Srs. Fernández Prieto e Tumbeiro, em 1992 e 1998, respectivamente, foram realizadas em um contexto geral de detenções, buscas e revistas arbitrárias desencadeadas na Argentina (CIDH, 2020).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou o cumprimento de algumas medidas de reparação na sentença, sendo que após seu cumprimento integral das disposições, considerar-se-á o caso encerrado:

A - Satisfação:

- 1) publicar o resumo oficial da Sentença no Diário Oficial e em outro jornal de circulação nacional;
- 2) publicar a Sentença na íntegra no site oficial do Poder Judiciário da Nação. (CIDH, 2020)

Inicialmente se percebe a necessidade da publicidade e da transparência que a sentença precisa ter, tornando-se acessível e servindo de novo paradigma para as cortes judiciais e órgãos

que executam a atividade de segurança pública, respaldando suas ações nos direitos fundamentais e humanos que todo cidadão possui.

B - Garantias de não repetição:

- 1) adaptar o seu regulamento interno de acordo com o disposto na Sentença, de forma a evitar arbitrariedade nos casos de detenção, revista corporal ou revista de veículo;
- 2) implementar um plano de treinamento para as forças policiais da Província de Buenos Aires e Polícia Federal Argentina, Ministério Público e Judiciário, incluindo informações sobre a proibição de basear as detenções em fórmulas dogmáticas e estereotipadas;
- 3) a produção de estatísticas oficiais sobre a atuação das Forças de Segurança em matéria de prisões, buscas e revistas (CIDH, 2020).

Neste item, verifica-se inicialmente a necessidade de que sejam revistas as legislações internas, compactuando com o posicionamento da CIDH, evitando os excessos e arbitrariedades nos casos das abordagens e detenções das pessoas em todos os âmbitos em que possam se desenvolver tais práticas.

Como já analisado nesta pesquisa, não se pode conceber uma mudança nos órgãos policiais sem que se qualifique seus efetivos, atualizando-se os conhecimentos e procedimentos, com objetivo de se afastar as ações embasadas em preconceitos. Por fim, há necessidade de produção de dados voltados para estes procedimentos, mantendo-se atualizadas as estatísticas a respeito de prisões, revistas, buscas pessoais e demais ações policiais, com informações de quantidade e com as devidas qualificações e características dos envolvidos.

C - Danos Compensatórios:

- 1) pagar as quantias pecuniárias estabelecidas na Sentença para os conceitos relativos a dano material e imaterial. Da mesma forma, foi ordenado o reembolso das despesas do Fundo de Assistência Jurídica às Vítimas (CIDH, 2020).

Não menos importante é o reconhecimento dos prejuízos pecuniários aos envolvidos nestas infelizes intervenções, tanto de caráter moral, quanto material. A reparação dos danos sofridos pelas vítimas possui aspectos de uma obrigação de garantia, haja vista, funcionaria como um mecanismo de prevenção. “O objeto da reparação consiste em devolver a situação o *status quo ante*, ou seja, o estado anterior”, salvo nos casos de impossibilidade, situações em que a medida será substituída pela restituição em espécie (SCHNEIDER; BEDIN, 2012, p. 89). Ainda se mostra interessante a necessidade de se recompor os gastos dos órgãos e instituições que amparam os menos favorecidos, quando de seu envolvimento neste tipo de situação, servindo como forma de incentivo e encorajamento para estas práticas, bastante significativas em se tratando de Estados democráticos em evolução.

Não se pode aceitar que pessoas continuem sendo abordadas, revistas e presas, sem que este tipo de intervenção esteja embasado na lei e, principalmente, que esta norma se demonstre clara e objetiva em relação aos critérios impostos. A mera *actitud sospecha* (atitude suspeita) não pode ser suficiente para que uma pessoa seja detida ou destituída de seus direitos fundamentais nos dias de hoje.

5.5. Nova Lei de abuso de autoridade

Em setembro de 2019 passou a vigorar no Brasil a nova lei de abuso de autoridade (Lei nº 13.869/2019), revogando o texto da norma anterior que tratava do tema, a Lei nº 4.898/1965, instituída ainda no governo militar e alvo de muita desconfiança e críticas em relação ao seu teor, e, principalmente, sobre sua efetividade para conter os abusos dos agentes que representam o Estado.

Destaque-se que, em relação aos tipos penais previstos na nova Lei de abuso de autoridade, não se vislumbra nenhuma conduta direcionada ao tema abordagem policial/revista pessoal de forma direta. Em sentido contrário, o art. 3º da Lei 4.898/1965 estabelecia que: “Constitui abuso de autoridade qualquer atentado: a) à liberdade de locomoção; [...]” (BRASIL, 1965). Tal dispositivo poderia ser utilizada como ferramenta de controle das abordagens policiais, haja vista tratar-se de uma intervenção direta à liberdade de locomoção do indivíduo.

Destaque-se que a Lei nº 13.869/2019 apresenta dois dispositivos que podem trazer reflexos em relação às abordagens policiais e responsabilizações aos agentes policiais em determinadas situações. O art. 13 do novo dispositivo legal apresenta o seguinte:

Constranger o preso ou o detento, mediante violência, grave ameaça ou redução de sua capacidade de resistência, a:
I - exibir-se ou ter seu corpo ou parte dele exibido à curiosidade pública;
II - submeter-se a situação vexatória ou a constrangimento não autorizado em lei;
(BRASIL, 2019).

Inicialmente tal medida somente surtiria efeito nos casos em que o indivíduo submetido a esta intervenção policial (abordagem) fosse alvo de prisão, restando as devidas responsabilizações aos agentes de polícia que viessem a exibir partes do corpo do “suspeito”, ou ainda, submete-lo a qualquer tipo de situação vexatória ou constrangedora. O tipo penal neste caso pretende tutelar a intimidade da pessoa presa (DA SILVA; MARQUES, 2019, p. 66), sua

honra e imagem, a dignidade humana, sua integridade física e moral (PINHEIRO; CAVALCANTE; CASTELO BRANCO, 2020, p. 89).

A Lei nº 13.869/2019 apresenta, ainda, outro dispositivo que pode ser relacionado com situações de abordagem policial:

Art. 22. Invadir ou adentrar, clandestina ou astuciosamente, ou à revelia da vontade do ocupante, imóvel alheio ou suas dependências, ou nele permanecer nas mesmas condições, sem determinação judicial ou fora das condições estabelecidas em lei:

Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

§ 1º Incorre na mesma pena, na forma prevista no caput deste artigo, quem:

I - coage alguém, mediante violência ou grave ameaça, a franquear-lhe o acesso a imóvel ou suas dependências (BRASIL, 2019).

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 5º, inciso XI, a proteção da casa, atribui-lhe a condição de asilo inviolável, estabelecendo-se permissão para ingresso apenas em determinados casos, quando não houver o devido consentimento do morador, sendo estes: flagrante delito ou desastre, para prestar socorro, ou ainda durante o dia, por determinação judicial (BRASIL, 1988). Conforme já verificado, inclusive com posicionamento pacificado pelos tribunais superiores, a abordagem policial realizada no interior da residência de uma pessoa sem o consentimento desta não se trata de prática legal, não sendo possível se estender a abordagem realizada em via pública, por exemplo, para o interior da residência de alguém, como forma de tentar encontrar algum objeto ilícito.

O parágrafo primeiro do dispositivo normativo traz outra interessante figura típica: a coação para que se permita a entrada no imóvel. Esta conduta não era explícita na lei anterior, sendo equiparada à entrada contra a vontade do ocupante (PINHEIRO; CAVALCANTE; CASTELO BRANCO, 2020, p. 121). Tal previsão tipificaria o caso, por exemplo, de uma abordagem policial iniciada em ambiente externo à residência, desdobrando-se as diligências para a área da moradia da pessoa, sem que esta autorize a entrada.

Como já mencionado, a abordagem policial propriamente dita não foi alvo das tipificações da nova lei de abuso de autoridade, porém os procedimentos relacionados a este tipo de intervenção policial precisam se adequar ao novo dispositivo normativo de controle das atividades desenvolvidas pelos agentes públicos, pois em contrário, as sanções poderão ser aplicadas nos casos de excessos ou ilegalidades no desenvolvimento destas ações policiais.

5.6. Polícia Comunitária

A prática de policiamento comunitário cresceu a partir de uma concepção de que a polícia poderia responder de modo sensível, direcionado e apropriado aos anseios dos cidadãos e às expectativas das comunidades. Essa perspectiva não se trata de um “novo posicionamento”; Arthur Woods, Comissário de Polícia de Nova Iorque entre os anos de 1914 e 1919, possivelmente tenha sido o primeiro norte-americano a propor uma versão de polícia comunitária. A brilhante ideia por ele sugerida trazia como fundamento inculcar nas camadas rasas do policiamento uma percepção de sua importância social, da dignidade e do valor público que deve ser dotado o trabalho do policial. Para ele, um público esclarecido beneficiaria a polícia de duas maneiras significativas: “o público ganharia um respeito maior pelo trabalho policial se os cidadãos entendessem as complexidades, as dificuldades e o significado dos deveres do policial”, além de que, “através dessa compreensão, o público estaria disposto a promover recompensas pelo desempenho policial”, contribuindo com este de forma consciente e eficaz (SKOLNICK; BAYLEY, 2017, p. 57).

Basicamente, essa nova filosofia de policiamento enfatizava a necessidade de um maior envolvimento da sociedade nas políticas de segurança pública, a fim de realizar um controle social democrático. Para tal, destacava-se a necessidade de mudanças nas relações das forças policiais com suas respectivas comunidades, o que implicaria profundas mudanças organizacionais, políticas e sociais (COSTA, 2004, p. 183).

A premissa central do modelo de policiamento denominado Polícia Comunitária trata-se do posicionamento mais ativo e coordenado do público no desenvolvimento da atividade de segurança pública. Para os autores, só se deve considerar como Polícia Comunitária as experiências que alterem as “comunicações de mão única” entre a polícia e os membros da comunidade (SKOLNICK; BAYLEY, 2017, p.18).

Esta troca de informações, que deixam de lado os interesses unicamente pessoais, políticos e econômicos, em que o diálogo entre polícia e comunidade alicerça o exercício das atividades prestadas pelos representantes do Estado, permite uma evolução em busca das necessidades da comunidade, muitas vezes desconhecidas ou ignoradas pelos agentes e órgãos estatais. Este compartilhamento de entendimentos, interesses e críticas pode ser realizado em diversos ambientes, tanto no dia-dia em contato dos agentes públicos com os demais componentes da sociedade, quanto em reuniões voltadas para tal procedimento, ou, ainda, por intermédio dos diversos canais de contato disponíveis.

Os Conselhos Comunitários de Segurança, estruturados a partir da ideia de reformulação proposta pela filosofia de Polícia Comunitária, têm como objetivo principal representar a sociedade civil na interlocução com as polícias, permitindo uma ação mais voltada à prevenção, em detrimento dos demais mecanismos de controle que obedecem à lógica reativa. Porém, a eficácia deste tipo de intervenção “é variada e relaciona-se com a dificuldade de incluir determinados temas na agenda das políticas públicas de segurança”, em razão de um viés *top down*; por conta da “dificuldade de incluir nestas esferas de participação os grupos com relação mais conflituosa com as polícias”; além da interferência de interesses político/partidários e o monopólio de determinados grupos no funcionamento dos conselhos (BUENO, 2013).

Os CONSEG são formados por grupos de pessoas do mesmo bairro, região, ou município que se reúnem conjuntamente com órgão estatais responsáveis direta e indiretamente pela segurança pública para discutir, analisar, planejar e acompanhar a solução de seus problemas comunitários de segurança, desenvolver campanhas educativas e estreitar laços de entendimento e cooperação entre as várias lideranças locais (BRASIL, 2019, p. 28).

O papel dos “policiais comunitários” se difere muito dos policiais que exercem as atividades convencionais de policiamento, exigindo-se daqueles flexibilidade em relação aos horários de trabalho, uma maior liberdade para exercer suas funções, além de outras habilidades, com o objetivo de que sejam capazes de planejar, avaliar e solucionar os problemas da comunidade em que atuam, aproximando-se e trocando informações com seus membros. Esta cumplicidade permite uma aproximação com os problemas sociais cotidianos, fortalecendo as relações entre a polícia e a comunidade (COSTA, 2004, p. 184).

O diferencial do ‘policiamento comunitário’ consubstancia-se num serviço policial que se aproxime das pessoas, com identificação bem definida, personalizando o policial, com um comportamento regulado pela frequência pública cotidiana, submetido, portanto, às regras de convivência cidadã (BRASIL, 2019, p. 23).

Ainda que realmente seja percebida a existência de dificuldades e barreiras que precisam ser superadas neste tipo de relação, a verdade é que esta seria uma das importantes ferramentas em busca de uma melhoria na prestação dos serviços de segurança pública. Reitere-se que para o bom desenvolvimento do policiamento comunitário, um treinamento específico destinado aos policiais, a atuação voluntária destes, além da receptividade da comunidade se fazem necessários.

A prática da filosofia de Polícia Comunitária pressupõe uma nova dimensão em relação ao contrato entre a polícia e os cidadãos por ela atendidos, “com base no rigor do respeito à ética

policial, da legalidade dos procedimentos, da responsabilidade e da confiança mútua”, necessárias ao convívio harmônico. Esta sensação se fortalece de maneira severa por intermédio da transparência das atividades desempenhadas pelas polícias, permitindo um maior controle pela população, direito desta por definição (BRASIL, 2019, p. 16).

Dentre as características de policiamento comunitário, previstas na Diretriz Nacional de Polícia Comunitária, a transparência e controle das atividades merecem destaque, pois permitem que se desenvolva confiança entre os envolvidos (policiais e comunidade), atribuindo-se à realização de pesquisas e divulgação dos resultados destas a condição de importante ferramenta de acesso e acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas:

Transparência das ações é um pré-requisito básico para desenvolver a confiança, não só entre as organizações envolvidas, como entre a comunidade e os policiais. Faz parte deste processo de transparência a realização e divulgação de pesquisas de avaliação do programa, não só junto aos policiais como aos demais órgãos sediados na localidade e a comunidade atendida. A comunidade será incentivada a fazer o acompanhamento do programa, participando da avaliação conjunta de suas ações (BRASIL, 2019, p. 24).

Em relação à abordagem policial, a proximidade do policial com a comunidade, premissa básica do policiamento comunitário, poderia permitir a diminuição deste tipo de intervenção, pois possivelmente as suspeitas se reduziriam em um ambiente de convívio harmônico, em que agentes de segurança pública conhecem os demais cidadãos pelo nome (previsão do policiamento comunitário). Neste sentido, os abusos e excessos neste tipo de intervenção policial poderiam ser reduzidos, visto que esta mesma proximidade, além de permitir uma melhor identificação dos policiais que viessem a extrapolar seus poderes, faria com que o “antagonismo” entre polícia e sociedade deixasse de vigorar em muitos casos.

5.7. Ouvidorias

Segundo estudos realizados por LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, as primeiras organizações contemporâneas direcionadas a realizar o controle externo das atividades das polícias ou *civilian oversight of the police* (controle civil da polícia), como é conhecido nos países de língua inglesa — datam do início dos anos 1940, e surgiram nos Estados Unidos da América. Porém, apenas a partir dos anos 1970 estas instituições começaram a se estruturar de forma mais ordenada naquele país. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, outros países pelo mundo, como Austrália, Grã-Bretanha e Canadá, e, nos anos 1990, ainda outros, como Índia,

África do Sul, Portugal e Brasil, passam a introduzir modalidades institucionais também direcionadas a realizar o controle externo da polícia, positivando isto em seus ordenamentos jurídicos. Ao comparar estes novos órgãos, ressalta-se uma grande diversidade entre eles, ainda que se mantenham o semelhante objetivo relacionado ao controle. Alguns são mais especializados, outros trazem atribuições que vão além disso. Há aqueles que atuam de forma limitada apenas a partir de queixas provenientes dos cidadãos em detrimento de determinados agentes de polícia, e há, ainda, os que realizam avaliações muito mais amplas e abrangentes do trabalho realizado pela polícia ou mesmo da política de segurança que vem sendo desenvolvida em seu conjunto. Mas, de um modo ou de outro, todos firmam sua preocupação com a *accountability* das forças de segurança pública, ou seja, com a necessidade de que as polícias em países democráticos prestem contas em relação ao trabalho que desenvolvem, permitindo as devidas responsabilizações pelos excessos e ilegalidades que venham a ser constatadas por seus servidores (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 25).

Algumas das organizações de controle externo das atividades policiais funcionam a partir de colegiados compostos por vários membros, como é o caso dos chamados *Civilian Complaint Review Boards* nos Estados Unidos ou as *Human Rights Commissions* na Índia. Nesse tipo de instituição, os membros das comissões ou conselhos são indicados por representantes do poder executivo ou legislativo, pela própria polícia ou por membros da comunidade. Outras estratégias de controle externo se fundam ao entorno de numa única pessoa, auxiliada por uma equipe, como é o caso das Ouvidorias brasileiras, do *Police Complaints Authority* no Reino Unido, ou da *Independent Complaints Directorate* na África do Sul. A indicação para ocupar este cargo, nesses casos, caberá em regra ao chefe do poder executivo (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 27).

Nos Estados Unidos da América, até a década de 1970, poucos departamentos de polícia possuíam algum órgão controlador externo. Porém, em 1998 havia mais de 90 agências de controle externo, além de que $\frac{3}{4}$ dos 50 maiores departamentos de polícia daquele país possuíam um órgão de controle externo. Dois fenômenos motivaram o surgimento deste tipo de agência: as pressões da sociedade civil, através de movimentos de direitos civis, além da percepção que alguns gestores de polícia alcançaram, no que se refere à necessidade de mudança na relação entre polícia e sociedade, buscando maior legitimidade para o exercício das atividades policiais. Para ambos os casos se verificou que a criação de um órgão de controle externo tratava-se da melhor solução, ainda que se precisasse contemplar a variedade de interesses envolvidos e as diferenças institucionais de cada departamento policial, fazendo com estas agências possuíssem

estruturas distintas, tanto em relação a sua independência da polícia, quanto aos poderes que possuem (COSTA, 2004, p. 188).

Por mais que não se possa fazer um comparativo sem ressalvas, inclusive em virtude das diferenças entre as estruturas policiais brasileiras e estadunidenses, a verdade é que estes órgãos externos possuem semelhanças com as ouvidorias brasileiras, embora aparentemente dotadas de competências que superam estas, pois realizam, inclusive, investigação em relação aos casos denunciados. No Brasil, as ouvidorias não apuram as denúncias (função geralmente das corregedorias de polícia), porém contribuem para que estas sejam analisadas, encaminhando as reclamações, sugestões e elogios relacionados aos atos que venham a ser praticados pelos agentes de polícia.

A primeira Ouvidoria de Polícia do Brasil foi criada no Estado de São Paulo no ano de 1994, pelo então Governador Mario Covas, tendo como primeiro Ouvidor Benedito Mariano, antigo secretário de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe). Tal medida vislumbra auxiliar no enfrentamento de ações violentas praticadas pelas polícias daquele estado. Dentre as primeiras ações do Ouvidor, deve-se destacar o estabelecimento da obrigatoriedade de elaboração de relatórios trimestrais e públicos como forma de prestação de contas à sociedade (BUENO, 2013, p. 9/10).

Ainda que inicialmente tenha havido certa resistência em relação ao fornecimento de informações que permitissem a realização dos trabalhos com melhor qualidade por parte da Ouvidoria do Estado de São Paulo, a realidade é que sua institucionalização foi medida fundamental para o aparato democrático, tratando-se de importante canal de comunicação com a sociedade, como se percebe ao se analisar o relatório de 15 anos da Ouvidoria (1995-2010), lançado no ano de 2011:

Segundo levantamento da própria Ouvidoria foram mais de 48 mil denúncias no período, das quais 54,7% diziam respeito à polícia militar, 40,3% à polícia civil e 5% a ambas. O principal meio de contato foi o telefone (47%), seguido por e-mail (17%) e telex (10%). A maior parte das denúncias (31,3%) relacionam-se a crimes contra a pessoa, seguidas das queixas em relação ao serviço policial (15,8%) e denúncias de infração disciplinar (14%) (BUENO, 2013, p. 12).

Destaque-se que ainda que a Ouvidoria do Estado de São Paulo tenha encontrado importante espaço no organograma da Secretaria de Segurança Pública do Estado, sua efetividade como órgão de controle das atividades policiais necessita de melhor suporte para que possa efetivamente se posicionar como um verdadeiro órgão de fiscalização (BUENO, 2013, p. 14).

Porém, o fato deste órgão ter conseguido, nos últimos anos, permitir que a sociedade tenha algum acesso às informações relacionadas à atividade desenvolvida pelas polícias, dando certa transparência a estas, demonstra que seu papel vem sendo bem desenvolvido. Este tipo de medida permite que se desenvolva um plano de controle, essencial no caso de atividades como a abordagem policial. Denúncias de abuso, ilegalidade e ações evitadas de preconceitos precisam ser submetidas a análise dos gestores, permitindo uma evolução no desenvolvimento deste tipo de atividade. No mesmo sentido, elogios e sugestões também são bem-vindos, pois podem contribuir para que as boas práticas sejam fortalecidas, afinal de contas, Ouvidoria não se faz contra os agentes e instituições policiais e sim com as polícias e seus servidores (ZAVERRUCHA, 2008, p. 226).

Além disso, uma avaliação quantitativa e qualitativa, concebida por intermédio da comunicação entre Ouvidoria, polícia e sociedade, pode auxiliar a construção de um programa capaz de verificar se este tipo de procedimento (abordagem policial) atinge os objetivos e resultados esperados da segurança pública em um país democrático.

O Poder Executivo tem obrigação de estimular e facilitar a participação da sociedade de forma geral, promovendo campanhas e audiências públicas em períodos regulares, com a presença dos membros da comunidade, especialistas no estudo da segurança pública, representantes de entidades da sociedade civil organizada e dos membros do Ministério Público Estadual e Federal, para a “apresentação das propostas governamentais, captação de sugestões populares e dos entes interessados, discussão e definição da política de segurança pública e suas alterações, prestando contas do período anterior” (1999, SANTIN, p. 6).

A verdade é que todas as pessoas têm direito constitucional à participação no processo de fixação e alteração das políticas de segurança pública do Estado, realizando-se por meio de propostas individuais ou por entidades da sociedade civil (SANTIN, 2013, p. 167). As ouvidorias encontram-se entre as tantas ferramentas que precisam estar disponíveis aos cidadãos, para que se possa garantir e proteger seus direitos.

6. ABORDAGEM POLICIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

Embora não haja uma definição exata a respeito do termo política pública, é cediço o entendimento de que ela possui dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público, devendo ser desenvolvida visando ao tratamento ou a resolução de um problema entendido como relevante para a coletividade (SECCHI, 2013, p. 2).

Políticas públicas podem ser entendidas como metas e instrumentos de ação que o poder público define com o objetivo de alcançar os interesses públicos que deve proteger, dentro das opções que podem ser adotadas, a partir de um planejamento (DI PIETRO, 829). Em todas as suas áreas de atuação “o Estado deve possuir políticas públicas de forma clara e precisa, na busca de melhor desempenho” das atividades desenvolvidas. Dentre as principais políticas públicas destacam-se: “política econômica, política educacional, política habitacional, política ambiental, política previdenciária, política de saúde e política de segurança pública” (SANTIN, 2013, p. 34).

Desta forma, concebe-se a existência do chamado “ciclo de políticas públicas”, a partir de sete fases/etapas principais: identificação do problema, formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2013, p. 33).

Figura 2 - Ciclo de políticas públicas



Fonte: (SECCHI, 2013, p. 32).

A implementação dentro do estudo das fases de uma política pública seria o momento de colocar uma determinada solução em prática, buscando atingir as metas (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 149). Por óbvio que esta implementação pública traz determinadas finalidades e objetivos, que precisam ser avaliadas e definidas nas fases anteriores, em especial em sua formulação, já que se trata do momento em que ocorrem os diálogos entre intenções e

ações, que subsidiarão a tomada de decisão. Ressalte-se que a falta de materialidade e de elementos concretos nas análises de desenvolvimento das políticas públicas constata-se como um grande problema (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 148).

Nesse sentido, a abordagem policial, vista como uma política pública de segurança (pública), precisa atingir determinados objetivos, trazendo a necessidade de acesso aos dados, para que se possa avaliar os resultados desta prática.

A avaliação, última fase do ciclo, trata-se do conjunto de procedimentos de análise em relação aos resultados da política pública, utilizando-se de critérios que expressam valores, e destina-se a permitir a tomada de decisões em relação a ajustes que venham a se fazer necessários para que se alcancem os resultados pretendidos (RUA, 2014, p. 35). Saliente-se que a busca pela solução de um problema não necessariamente encontrará seu fim nas políticas públicas, pois elas podem ser elaboradas com o objetivo de mitigar ou diminuir as consequências negativas advindas de uma determinada dificuldade social (SECCHI, 2013, p. 32).

A avaliação de uma política pública ocorre por intermédio da lógica que alicerçou sua implementação, “a consistência desta com os resultados pretendidos, medida pela distância entre os resultados pretendidos, os procedimentos dotados e os resultados obtidos”, focalizando, ainda, “a distância entre os resultados obtidos com certos procedimentos e certos valores e referência (parâmetros externos) relativos ao objeto da intervenção” (RUA, 2014, p. 109).

Dentre as diversas classificações existentes em relação à análise avaliativa de uma política pública, estudos apontam alguns tipos, como: “avaliação de eficácia”, “avaliação de eficiência” e “avaliação de efetividade”. A avaliação de eficácia seria aquela em que os processos e sistemas, para serem considerados eficazes, precisariam demonstrar-se adequados para produzir efeitos em menor tempo e com a mais alta qualidade, a partir de sua implementação. Esta forma de avaliação pode ser feita, por exemplo, entre metas propostas e metas alcançadas pelo programa, ou, ainda, entre os instrumentos previstos e aqueles efetivamente utilizados. Neste tipo de avaliação aponta-se como maior dificuldade a obtenção e a confiabilidade dos dados e informações. Já a avaliação de eficiência busca verificar a relação entre o esforço utilizado na implementação do programa (em relação aos custos) e os resultados atingidos, de forma ampla, verificando se o desenvolvimento ocorreu com os menores custos para a máxima produção, buscando os efeitos esperados no menor tempo. Por fim, a avaliação de efetividade, que mais interessa a este estudo, se debruça sobre a relação entre “objetivos e metas” e “impactos e efeitos”, sendo a efetividade medida a partir das “quantidades e níveis de qualidade com que se

realizam as alterações (impactos e efeitos) que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide” (BAPTISTA; REZENDE, 2015).

Percebe-se, portanto, que no caso das abordagens policiais, a avaliação de efetividade trata-se de ferramenta com maior capacidade de aplicação, desde que se permita acesso a determinados dados e informações e que haja uma base em relação à implementação, permitindo-se estabelecer metas e objetivos, para que sejam comparados aos impactos e efeitos alcançados, de modo a verificar se houve alguma mudança significativa naquela realidade.

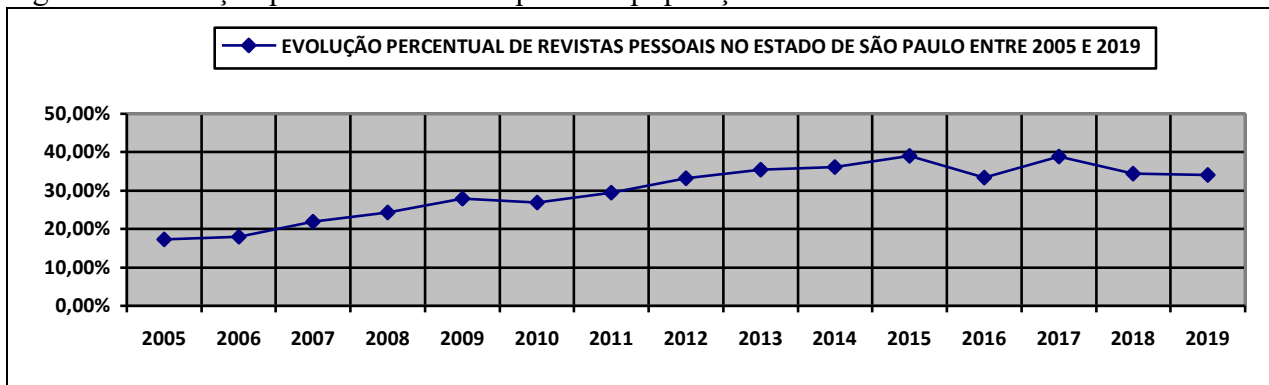
Em geral, as políticas públicas são implementadas mediante alguns processos destinados a gerar produtos com a finalidade de produzir efeitos, ou seja, transformar realidade. Relacionada à obtenção dos efeitos, a palavra “efetividade” ganhou especial destaque nos últimos tempos, referindo-se a um dos mais importantes critérios de avaliação (RUA, 2014, p. 109).

Nesse sentido, com objetivo de verificar a efetividade das abordagens policiais, alguns questionamentos podem ser feitos, permitindo-se aferir o sucesso da medida que venha a ser adotada, por meio de uma avaliação:

Quais são os resultados esperados com a aplicação da abordagem?
Como se mensura sua efetividade, pela taxa de acerto ou pela redução da criminalidade?
(RISSO, 2018, p. 15)

A resposta a este tipo de questionamento possui extrema importância, haja vista a evolução dos números de pessoas revistadas/abordagens policiais no Estado de São Paulo (única Unidade de Federação que disponibiliza estes dados ao público), tanto em quantidade, eram cerca de 6,7 milhões em 2005, saltando para mais de 15 milhões em 2019, quanto a partir da análise percentual. A chance de ser revistado era de pouco mais de 17% em 2005, chegando a 39% em 2015 e aos 34% atuais (2019), conforme demonstrado no gráfico abaixo:

Figura 3 - Evolução percentual revistas pessoais/população em SP - 15 anos.



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor - <https://www.seade.gov.br/> e <http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Trimestrais.aspx>

Tentando responder aos questionamentos formulados, outras perguntas surgem. E, embora haja limitações em relação aos dados e informações que circundam este fenômeno, a pesquisa buscará atender a um questionamento em especial, voltado para as motivações, ainda que de caráter um tanto subjetivo, que levam os órgãos de segurança pública e, conseqüentemente, seus agentes policiais, a optar por realizar uma abordagem policial e, ainda, se isso traz alguma efetividade em cada campo motivador que fundamenta a realização deste tipo de intervenção.

6.1. Por que a polícia realiza abordagens e revistas pessoais?

A busca pessoal realizada pelas Polícias Militares, desde que haja fundada suspeita, estará voltada ao compromisso constitucional destes órgãos de segurança pública, a quem recai como função, a proteção ostensiva do patrimônio e da incolumidade das pessoas. Dessa forma, entende-se, a partir de uma interpretação teleológica do art. 244, do CPP, à luz do art. 144, da CF/1988, que as abordagens e buscas pessoais realizadas nas vias públicas pelos órgãos policiais tratam-se de ações plenamente válidas (SOUSA, 2019, p.6/7).

Há países pelo mundo em que a abordagem policial possui menos restrições. Em alguns casos ela é utilizada como uma ferramenta voltada para a prevenção do crime com a expectativa de que tenha um poder dissuasivo. “Quando utilizada desta forma, a teoria por trás da política de abordagem empregada é que as pessoas são seres racionais que pesam o custo e benefício na hora de cometerem um crime”. A ideia é de que ocorreriam menos crimes quando maiores fossem os custos. Desta forma, o aumento do “risco” de ser “pego” pela polícia seria a lógica por trás da utilização da abordagem policial. A maior incidência no número de abordagens aumentaria o desincentivo gerado aos potenciais criminosos (RISSO, 2018, p. 15).

Na pesquisa realizada pelo CESeC, não se verificou nenhum mecanismo capaz de avaliar a eficácia das abordagens policiais (em especial neste caso, as operações blitz). Oficialmente o objetivo seria prevenir e reprimir os crimes, detectar veículos em situação irregular. Neste sentido, não foi possível constatar a existência de resultados concretos, como números de prisões, apreensões, ou queda de índices criminais significativos, o que deixou claro que o “efeito- visibilidade, e não a eficácia preventiva/repressiva”, constitui o propósito central destas operações policiais (RAMOS, MUSUMECI, 2004, p. 4).

Em relação à efetividade das abordagens policiais, não existem estudos que sejam capazes de apresentar qual seriam seus resultados, ou melhor, se realmente existe efetividade neste procedimento, esbarrando, em alguns casos, na falta de dados disponíveis para pesquisas nesse sentido.

O que não se encontra na literatura nacional é uma discussão sobre a efetividade da abordagem. Apesar de alguns estudos citarem o número de prisões em flagrante e armas apreendidas para atribuírem ineficácia à prática, o fato é que não se conhece com clareza qual o objetivo da política e nem existem dados sistematizados no Brasil para que este tipo de pesquisa seja realizado (RISSO, 2018, p. 49).

A percepção que se tem em relação aos objetivos da prática de abordagens policiais gira em torno de três situações: A repressão ao crime, por intermédio de uma intervenção direta, em especial por parte das polícias militares e guardas municipais, que, ao depararem-se com a prática criminosa, realizariam a intervenção e prisão/apreensão dos autores em flagrância. A segunda situação traria a prevenção da ocorrência de crimes, em razão do efeito que a presença policial poderia ter, dissuadindo a ideia de se praticar um crime, e prestando-se a diminuir a incidência destas violações. A terceira hipótese trata-se da sensação de segurança, sentimento que traria uma melhor qualidade de vida às pessoas, e permitiria um melhor desenvolvimento de suas atividades de forma geral, pois acreditariam estar protegidas pelo Estado.

6.1.1. Prisão em flagrante

Além de ser adotada como prática que visa inibir condutas criminosas, atuando a partir de um caráter preventivo, uma das finalidades que costumeiramente se atribui às abordagens policiais é o enfrentamento aos crimes que encontram-se em flagrância. Flagrante delito trata-se do ilícito que está ocorrendo, “que está queimando”, ou seja, que está sendo cometido ou acabou

de sê-lo, autorizando-se, deste modo, a prisão do seu autor, mesmo sem autorização judicial, em virtude da certeza visual do cometimento do crime (CARNEIRO, 2017).

Trata-se de perceptivo, em diversas pesquisas sobre o tema, o fato de que as polícias, por intermédio de seus agentes, consideram que uma abordagem policial bem sucedida seria aquela que tem um desfecho criminal. Criminal seria entendido como aquele dotado de características e indícios necessários para comprovar que a pessoa cometeu um crime ou tinha clara intenção de cometê-lo (conforme se verifica nas situações de flagrante), ainda que o resultado da abordagem não tenha gerado uma prisão, por fatores diversos, ou que o crime não tenha se consumado (RISSO, p. 137, 2018).

“Abordei, não, tentei abordar um Ford Fusion, com três caras dentro. Esses caras deram um ‘pinote’ [fugiram], a gente foi atrás, jogamos na rede, pedimos apoio, e eles pararam, fizeram o cerco, pararam no posto de gasolina onde a gente começou a dialogar com eles. Pedimos para abrir o porta malas, lá tinha 47 tablets de maconha. E perguntamos, ia levar, ia vender, isso, aquilo outro, e tal. E ficou no tráfico de drogas. Três caras, dois tinham passagem e um não. No tráfico também. Essa foi uma abordagem bem-sucedida. Virou um flagrante bonito, colocou dois caras na cadeia, eu acho que não vai ficar muito tempo, mas essa é a lei” (Praça 12, homem, capital) (RISSO, p. 137, 2018).

Neste sentido, as abordagens policiais se originariam da suspeita de que um crime se encontra em andamento, permitindo a interrupção de sua execução. Porém, a partir da análise dos números disponíveis de prisões em flagrante no Estado de São Paulo, em comparação com o quantitativo de revistas pessoais/abordagens policiais dos últimos 15 anos, o que se percebe é que esta justificativa não encontra alicerce, em especial ao calcular esta efetividade, conforme se verifica na tabela abaixo:

Tabela 6 - N° de pessoas presas em flagrante/n° de pessoas revistas no Estado de SP.

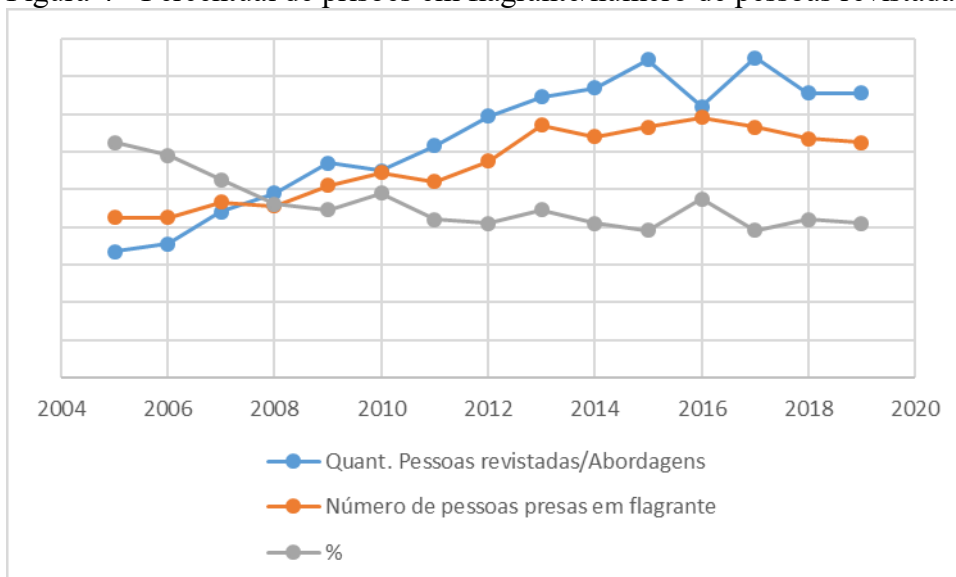
Ano	Quant. Pessoas revistas/Abordagens	Número de pessoas presas em flagrante	%
2005	6.788.065	85.905	1,25
2006	7.143.824	85.882	1,18
2007	8.828.449	93.238	1,05
2008	9.868.659	91.974	0,92
2009	11.423.833	102.601	0,89
2010	11.051.078	109.579	0,98
2011	12.301.929	104.577	0,84
2012	13.999.544	115.019	0,82
2013	14.977.580	134.744	0,89

2014	15.488.976	128.976	0,82
2015	16.930.538	133.045	0,78
2016	14.497.069	138.710	0,95
2017	17.007.111	133.670	0,78
2018	15.171.354	127.808	0,84
2019	15.100.187	125.304	0,82

Fonte: O quadro é de autoria do pesquisador, com base em informações extraídas do site da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo - <http://www.ssp.sp.gov.br>

Enquanto as revistas pessoais/abordagens policiais nos últimos 15 anos aumentaram em um percentual de mais de 120% (de 6.788.065 para 15.100.187), a quantidade de pessoas presas em flagrante subiu apenas 45,8% (de 85.905 para 125.304), trazendo como resultado a diminuição da taxa de efetividade para cerca de 34% (de 1,25% para 0,82%), o que demonstra que a prática não se evidencia eficiente em relação à proposta de repressão ao crime, ao menos quando da análise dos números disponíveis no Estado de São Paulo. Para se alcançar uma prisão em 2005, eram necessárias cerca de 80 abordagens/buscas pessoais, já em 2019 seriam precisas quase 122 intervenções da mesma natureza por parte da polícia para se alcançar uma prisão em flagrante delito.

Figura 4 - Percentual de prisões em flagrante/número de pessoas revistas em SP.



Fonte: O gráfico é de autoria do pesquisador, com base em informações extraídas do site da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo - <http://www.ssp.sp.gov.br>

Por óbvio que somente estes dados não seriam suficientes para desqualificar a abordagem policial de uma forma geral, porém, demonstram que talvez a prática deva ser repensada, em

especial a partir deste efeito repressivo, pois não se consegue perceber um futuro promissor para este tipo de ação policial nos moldes atuais.

Tânia Pinc, ao comparar a “efetividade” das abordagens realizadas em 2013 no Estado de São Paulo, no Chile e em Nova York City (2012 e 2013), formulou um quadro que demonstra a necessidade de repensar esta prática, pois nos moldes atuais os resultados brasileiros (nesse caso de São Paulo) são bastantes ruins:

Figura 5 - Quadro demonstrativo das Abordagens em São Paulo, Chile e New York – 2013.

2013	São Paulo (estado)	Chile	New York City*	
			2012	2013
Nº abordagens	14.977.580	11.964.369	532.911	191.851
%População	34,3	67,9	6,3	2,3
Nº prisões	168.883	449.331	32.315	15.447
%Prisões	1,1	3,8	6,1	8,1

Fonte: (PINC, 2014, p. 38)

Ainda que dados relacionados aos números de prisões trazidos pela autora não sejam os mesmos alcançados na pesquisa aqui realizada (provavelmente por questões metodológicas), tratam-se de números que demonstram que a satisfação em razão da aplicação deste tipo de intervenção não se consegue demonstrar efetiva.

Pensar a abordagem policial como medida de enfrentamento ao crime por meio da realização de prisões em flagrante, apreensões de armas e drogas e capturas de foragidos da justiça, traz à luz reflexões claras em relação à ineficiência desta medida. Tânia Pinc aponta que a Polícia Militar do Estado de São Paulo “aborda muito e prende pouco”, e atribui à prática de abordagens a condição de “banalizada”, sendo esta estimulada amplamente pelos gestores com apoio da população, ainda que seus resultados não seja satisfatórios ao que se propõem (2014, p.57).

6.1.2. Prevenção

Um dos principais componentes do policiamento ostensivo é a possibilidade da ação preventiva voltada à antecipação dos policiais à prática das condutas criminosas. “A identificação e a neutralização preventiva dos ‘delinquentes’, eventualmente, presentes em determinada área, constituem alguns dos objetivos principais dessa estratégia” (SOUZA; REIS, 2014, p. 128).

A prevenção pode ser observada a partir de diversas categorias: a prevenção no desenvolvimento individual, voltada para uma intervenção destinada a prevenir o desenvolvimento de potencialidades criminais nos indivíduos, visando fatores de risco e proteção apresentados nos estudos de desenvolvimento humano; a prevenção comunitária, alicerçada pela aplicação de medidas e intervenções direcionadas a mudar as condições sociais e institucionais (famílias, clubes, organizações, etc.) que podem condicionar e sugerir o estímulo de opções infracionais no âmbito das comunidades; prevenção do sistema de justiça criminal, tradicional missão de desencorajamento, incapacitação e reabilitação que justificam o trabalho das agências criminais judiciais pelo mundo. Por último, a prevenção situacional do crime, a partir da qual se justifica a abordagem policial no formato como é desenvolvido em diversas polícias pelo mundo (ROLIM, 2006, p. 113).

Na prevenção situacional do crime, parte-se da premissa de que uma parte considerável dos crimes é praticada em razão de uma situação tida como confortável pelos infratores, respondendo as taxas de criminalidade à configuração de três fatores básicos (Ron Clarke, 1992):

- a) Esforço exigido para a prática do crime;
- b) Risco concreto que se submete ao praticar o crime;
- c) Tamanho/valor da recompensa que se pode alcançar pela realização do crime.

Partindo da análise destes fatores, percebe-se que quanto mais difícil for o crime para o potencial autor, menos provável sua insistência em praticá-lo, desestimulando-se o interesse deste pelo cometimento dos delitos, por intermédio, por exemplo, da vigilância exercida pela polícia na vigilância e nos patrulhamentos e rondas (ROLIM, 2006, p. 136), no risco de uma abordagem policial, seguida de uma revista pessoal, com a apreensão de armas proibidas ou outros objetos utilizados para a prática de crime, ou produtos deste.

Ao utilizar a abordagem policial desta forma, o entendimento seria de que a condição de racionalidade das pessoas lhes permitiria calcular o benefício existente na hora de escolher pelo crime. Segundo tal raciocínio, haveria menos delitos quanto maiores fossem os custos. Nesse sentido, a lógica por trás da utilização da abordagem seria aumentar o receio do criminoso, entendendo-se que quanto maior o número de abordagens, maior seria o desincentivo gerado (teoria da dissuasão) (RISSO, 2018, p. 15).

Saliente-se que, embora crescente, a prática da abordagem policial não se mostra exatamente eficiente em relação ao enfrentamento da criminalidade através das medidas preventivas. Ao se analisar os números de ocorrência dos principais crimes computados pela Secretaria de Segurança Pública no Estado de São Paulo, o que se percebe é que a menor ou

maior quantidade de intervenções policiais no cotidiano das pessoas a partir das revistas trata-se de algo praticamente inerte.

Tabela 7 - N° de crimes e pessoas revistas no Estado de SP - 2005 a 2019.

Ano	Homicídio Doloso	Furto	Roubo	Furto e Roubo de Veículo	Quant. Pessoas revistas/Abordagens
2005	7.076	564.960	221.817	197.546	6.788.065
2006	6.057	552.304	213.476	183.799	7.143.824
2007	4.877	524.017	217.203	163.537	8.828.449
2008	4.432	489.434	217.966	159.124	9.868.659
2009	4.564	529.187	257.022	177.197	11.423.833
2010	4.325	506.653	232.897	169.402	11.051.078
2011	4.193	541.139	235.523	184.311	12.301.929
2012	4.836	545.373	237.915	195.701	13.999.544
2013	4.443	542.888	257.068	215.510	14.977.580
2014	4.293	516.551	311.214	221.532	15.488.976
2015	3.759	495.334	307.392	189.349	16.930.538
2016	3.521	514.892	323.274	188.881	14.497.069
2017	3.294	515.595	302.664	172.793	17.007.111
2018	2.949	504.896	263.115	158.316	15.171.354
2019	2.778	522.167	255.397	137.169	15.076.693

Fonte: O quadro é de autoria do pesquisador, com base em informações extraídas do site da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo e da Seade - <http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Trimestrais.aspx>

Ao se analisar a tabela acima, verifica-se que, com exceção do crime de roubo, todos os demais tipos penais tiveram significativa diminuição nos últimos 15 anos (no homicídio este número foi de mais de 60%). Verifica-se que o número de homicídios em São Paulo em 2005 era extremamente alto, e que o número de abordagens/revistas pessoais era bastante reduzido, quando comparado aos números de 2019. No mesmo sentido, ao comparar a quantidade de pessoas revistas neste intervalo, o aumento foi significativo, conforme já verificado. Porém, saliente-se que somente esta verificação seria insuficiente para se concluir pela eficiência da abordagem policial, pois estaria deixando de lado diversas questões sociais importantes, além de não ser exatamente fiel, pois ignoraria todo o caminho percorrido por esta diminuição em relação ao “controle criminal” em São Paulo.

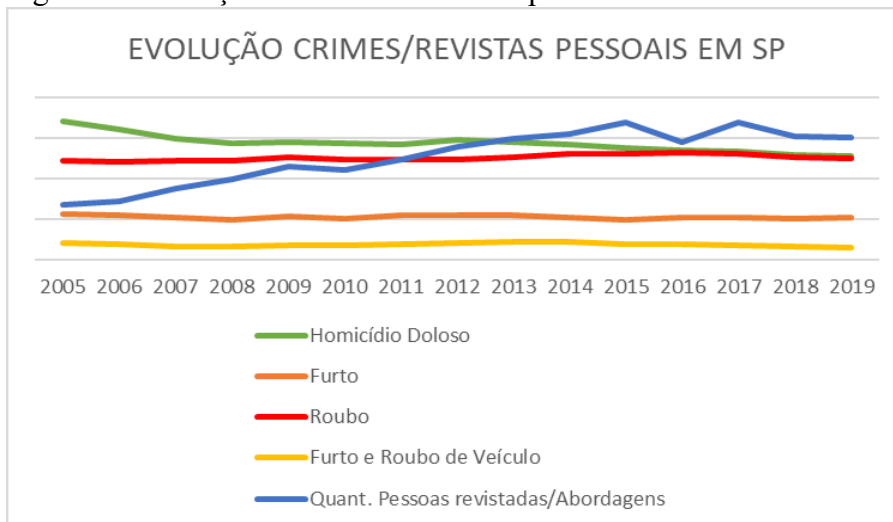
Como já relatado, o número de revistas pessoais em 2016 possivelmente teve algum implicativo metodológico em relação à contagem, em especial no resultado do 2º semestre,

prejudicando o coeficiente final daquele ano. Neste sentido, desconsiderando 2016, o pico da atuação policial a partir das abordagens policiais pelos órgãos de segurança da SSP/SP ocorreu em 2015 e em 2017, com o total de 16.930.538 e 17.007.111 de pessoas revistadas, respectivamente. Ao analisar a ocorrência dos tipos penais disponibilizados, a variação é ao menos curiosa quando comparada ao número de abordagens. O número de homicídios em 2015 foi de 3759 casos, diminuindo para 3294 em 2017, uma baixa de quase 12,5%, enquanto as abordagens aumentaram menos de 0,5%. No mesmo período, o crime de furto sofreu aumento, passando de 495.334 para 515.595, subindo quase 4%. No caso de roubo e do furto/roubo de veículos (este último tratado de forma específica na avaliação quantitativa) houve diminuição no registro de ocorrências, caindo cerca de 1,5% e 8,7% respectivamente no período 2015/2017.

A partir destes dados percebe-se que não se consegue verificar um acompanhamento entre o aumento de abordagens e a diminuição criminal, algo ainda mais claro quando se analisa os números de 2019. O número de revistas pessoais/abordagens em 2017, como já dito, foi de cerca de 17.007.111, sendo reduzido para 15.076.693 em 2019, algo em torno de 11,3%. Aqui talvez resida o grande problema, pois neste mesmo período o número de homicídios diminuiu de 3.294 para 2.778, uma queda de mais de 15,5%. No caso do roubo e do furto/roubo de veículos também houve significativa diminuição, de cerca de 15,6% e 20,6% respectivamente. Já em relação ao roubo, ocorreu um sensível aumento de pouco mais de 1,2%. Os números mostram a dificuldade em se creditar às abordagens policiais a devida efetividade em relação ao controle criminal. Na verdade, a evolução no período se mostrou praticamente inversa ao que se esperaria, no sentido de que a diminuição do número de abordagens policiais significou também a diminuição das ocorrências criminais de forma significativa, em vez de apresentar um aumento geral destas.

Ao se analisar a tabela de forma completa, constata-se que a variação criminal não guarda, de maneira geral, qualquer relação com o aumento/diminuição das abordagens/revistas pessoais realizadas pelas polícias em São Paulo. A relação é realmente desproporcional e refuta qualquer tipo de equilíbrio, conforme se pode verificar no gráfico abaixo, formulado com objetivo de demonstrar a evolução de crimes e revistas pessoais. Destaque-se que as linhas demonstram a progressão dos tipos penais e das abordagens policiais/buscas pessoais, de forma independente para cada item.

Figura 6 - Evolução de crimes e revistas pessoais – Estado de SP - 2005/2019.



Fonte: O gráfico é de autoria do pesquisador, com base em informações extraídas do site da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo - <http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Trimestrais.aspx>

A análise em relação ao gráfico permite concluir que, no caso dos crimes patrimoniais (furto, roubo e furto/roubo de veículos), existe um padrão nos últimos 15 anos em relação a sua incidência, algo não compactuado quando da verificação quanto ao crime de homicídio. A linha que representa as abordagens policiais se demonstra ainda mais desorientada se comparada às demais, tornando claramente inviável a afirmação de que esta prática guarda alguma eficiência em relação à diminuição/aumento de crimes que venham a ser praticados na sociedade.

O que se percebe é que a atuação do policiamento ostensivo, como ferramenta de enfrentamento aos crimes patrimoniais e contra a vida, não parece ter a eficácia desejada, haja vista os registros destes crimes demonstrarem uma dificuldade no acompanhamento das estratégias dos órgãos de segurança pública, em especial a prática de abordagens policiais, como redutores da criminalidade, mantendo a sensação de segurança da população em um nível preocupante (SCHLITTLER, 2016, p. 311).

6.1.3. Sensação de Segurança

A ideia inicial em relação à sensação de segurança (ou insegurança) pode sugerir que o medo do crime varia de acordo com a violência e a criminalidade, sendo que onde houver mais crime e mais violência, consequentemente haverá maior medo e insegurança. Porém, alguns estudos têm demonstrado que esta relação não se trata de algo tão claro, e não vincula as altas taxas de crime e violência diretamente a um resultado de medo e sensação de insegurança. Várias

questões de caráter subjetivo influenciam a formação deste sentimento, podendo o tema ser analisado mediante a orientação de algumas dimensões, como a percepção da violência e da informação sobre a violência, a familiaridade/infamiliaridade com o medo e a insegurança, e ainda, a partir das Teorias das Janelas Quebradas e Tolerância Zero. O sentimento de insegurança pode ser influenciado por diversos fatores: o horário (dia e noite), o local (bairro próximo e conhecido ou distante e desconhecido), a informação/observação sobre “crimes sérios” ou “pequenas incivildades”, informação/observação sobre corrupção e violência policial, dentre outros (SOARES, 2008).

A complexidade para se alcançar um coeficiente que possa ser aplicado de forma eficaz, em benefício de um aumento da sensação de segurança por intermédio das políticas de segurança, pública se mostra bastante alta. Ainda assim, a crença de que a abordagem policial/busca pessoal pode ser eficiente nesse sentido habita o discurso de diversos agentes de segurança pública.

“O mais importante não é o flagrante efetuado, o mais importante é a sensação de segurança que todas as operações estarão repassando ao público de maneira geral” (Oficiais PM entrevistados pela pesquisa) (RAMOS, MUSUMECI, 2004, p. 4).

“Se eu estou fazendo uma abordagem numa via com uma estação rodoviária onde várias pessoas estão passando, e a polícia está fazendo aquela abordagem, eu entendo que aquilo impacta. Eu entendo que aquela situação de abordagem, de fiscalização, impacta na sensação de segurança. Das pessoas que não estão sendo abordadas, que estão passando por ali, mas fala assim, ‘bom, a polícia está abordando. Pode ser eu’” (Oficial 3, homem, interior) (RISSO, 2018, p. 128).

“Se a pessoa está andando, se depara com a viatura, e de repente, toma aquele susto, muda de direção, não é uma atitude comum. É uma atitude de alguém que está se sentindo acuada, por algum motivo. Então já gera uma suspeita. Porque não é normal que as pessoas tenham medo da polícia. Pelo contrário, a polícia ela tem que trazer a sensação de segurança. Ela traz a segurança. Então, se a pessoa age de forma diferente disso, é um motivo para que ela seja abordada, indagada, verificar se tem alguma coisa de errado, se ela tem algum problema na justiça, coisa do gênero” (Praça 17, homem, capital) (RISSO, 2018, p. 158).

Esta visão recebe diversas críticas nos poucos estudos direcionados ao tema, em especial no que diz respeito às avaliações do custo-benefício das práticas de abordagem policial de forma geral. Seriam estas ações eficientes na redução da violência, ou ainda no aumento da sensação de segurança das pessoas? (RAMOS; MUSUMECI, 2004, p. 10)

Dentre os objetivos das abordagens policiais, realmente o oferecimento de uma sensação de segurança merece destaque, dentro da garantida da ordem pública (COSTA, 2013, p.42). Neste sentido, faz-se necessário buscar em indicadores e dados disponíveis a devida verificação a respeito da efetividade desta prática policial em relação ao aumento da sensação de segurança.

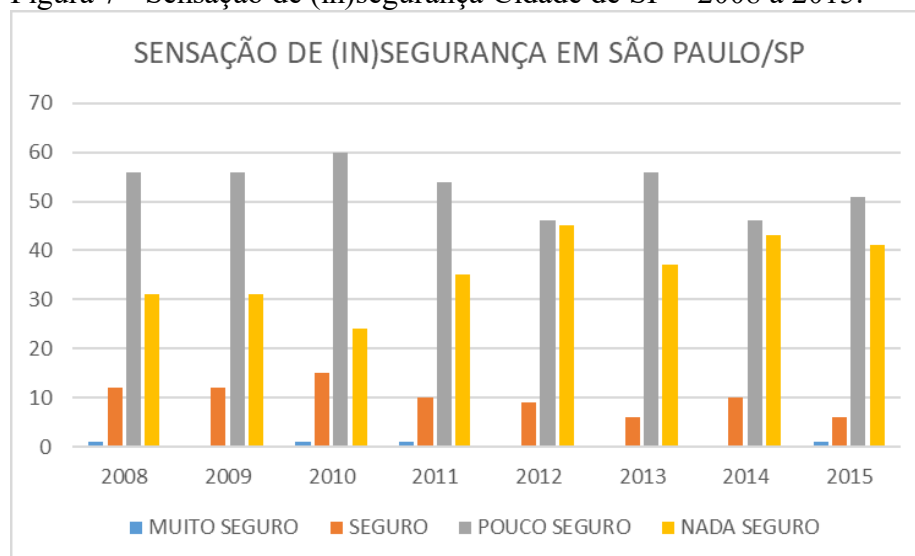
Marcos Rolim (2006) entende como de suma importância para o desenvolvimento de projetos significativos no âmbito da segurança pública o acompanhamento da produtividade policial, por intermédio de dados sistemáticos colhidos em pesquisas de vitimização, de forma a permitir a aplicação de recursos de forma inteligente.

Uma polícia que atue sem os dados necessários para a otimização de seu desempenho trabalha às cegas, e sua produtividade será muito pequena. Aceito esse pressuposto, deve-se sublinhar que: a) esses dados só podem ser oferecidos, atualmente, por meio da realização sistemática de pesquisas de vitimização; b) a polícia deve dispor de um sistema de “georreferenciamento” que lhe forneça as informações necessárias para a alocação racional de seus recursos a partir da localização digital no mapa das cidades de todas as ocorrências criminais. Esses dois pontos (pesquisa de vitimização e georreferenciamento) ainda são novidades no Brasil (ROLIM, 2006, p. 60-61).

Desde o ano de 2008, o Instituto brasileiro de opinião pública e estatística IBOPE Inteligência realiza na Cidade de São Paulo uma pesquisa denominada Indicadores de Referência do Bem-Estar Social do Município, o IRBEM, que, dentre diversos aspectos considerados importantes para a qualidade de vida e o bem-estar da população paulistana, produz levantamentos em relação ao tema segurança e apresenta importantes indicativos. Em pesquisa realizada junto ao portal da Rede Nossa São Paulo, foram encontrados dados referentes à temática “sensação de segurança/(in)segurança”.

O quadro abaixo foi construído a partir dos dados colhidos no IRBEM, entre os anos de 2008 e 2015, com base nos questionamentos a respeito da sensação de (in)segurança na cidade São Paulo. Os números mostram que a situação não era das melhores.

Figura 7 - Sensação de (in)segurança Cidade de SP – 2008 a 2015.



Fonte: O gráfico é de autoria do pesquisador, com base em informações extraídas do IRBEM - <https://www.nossasaopaulo.org.br/pesquisas/irbem/>

Primeiramente, o que se pode averiguar é que a afirmativa “muito seguro” praticamente não aparece no gráfico, pois atingiu no máximo 1% entre os entrevistados. Já a alternativa “seguro” possui baixo índice, atingindo cerca de 15% em 2010 (seu ápice). As alternativas “pouco seguro” e “nada seguro” despontam claramente, sendo que em 2012 somam quase o mesmo número, o que demonstra uma grande insatisfação da população paulista quando o tema é segurança.

Para um melhor desenvolvimento da análise em relação ao tema, a tabela abaixo foi construída a partir dos dados disponíveis pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do São Paulo, e apresenta a quantidade de pessoas revistadas entre os anos de 2008 e 2015 na capital paulista.

Tabela 8 - N° de pessoas revistadas na Cidade de São Paulo, entre 2008 e 2015.

CIDADE DE SÃO PAULO/SP					
ANO	1º TRIMESTRE	2º TRIMESTRE	3º TRIMESTRE	4º TRIMESTRE	TOTAL
2008	661.339	591.604	611.340	547.185	2.413.476
2009	614.666	665.365	749.366	711.973	2.743.379
2010	576.901	681.487	776.656	657.054	2.694.108
2011	646.959	782.224	866.043	701.229	2.998.466
2012	738.901	839.480	844.077	825.233	3.249.703
2013	902.111	988.415	968.211	849.880	3.710.630
2014	808.290	871.462	988.597	894.367	3.564.730
2015	848.291	1.075.180	1.114.735	1.039.649	4.079.870
Total de pessoas revistadas no período dos 8 anos					25.454.362

Fonte: O quadro é de autoria do pesquisador, com base em informações extraídas do site da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo - <http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Trimestrais.aspx>

A partir de uma primeira verificação, percebe-se que o número de revistas na cidade de São Paulo entre 2008 e 2015 aumentou significativamente, ocorrendo queda apenas no ano de 2010 e 2014. Outro fator que chama atenção foi o total de 25 milhões de pessoas que foram revistadas no período, atingindo um número bastante significativo. Destaque-se, ainda, que nos 3 últimos trimestres de 2015 o número de pessoas revistadas superou a casa de 1 milhão de pessoas, somando-se mais de 4 milhões ao fim do ano.

A tabela abaixo mostra a quantidade de pessoas revistas no período e a população da cidade de São Paulo na mesma época, apresentando o percentual de pessoas revistas em relação à população total do município:

Tabela 9 - População, Nº de revistas e comparação percentual - Cidade de SP, 2008 a 2015.

CIDADE DE SÃO PAULO/SP			
ANO	POPULAÇÃO DA CIDADE DE SP	Nº DE PESSOAS REVISTADAS	PERCENTUAL
2008	11.089.653	2.413.476	21,7%
2009	11.171.578	2.743.379	24,5%
2010	11.253.503	2.694.108	23,9%
2011	11.303.626	2.998.466	26,5%
2012	11.353.750	3.249.703	28,6%
2013	11.403.873	3.710.630	32,5%
2014	11.453.996	3.564.730	31,1%
2015	11.504.120	4.079.870	35,4%

Fonte: O quadro é de autoria do pesquisador, com base em informações extraídas do site da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo - <http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Trimestrais.aspx> e <https://www.seade.gov.br/>.

Mais uma vez, verifica-se alguma queda na evolução do percentual, em especial nos anos de 2010 e 2014, com baixa de 0,6 e 1,4 respectivamente. Destaca-se, ainda, a alta de quase 4% em 2013 e de 4,4% em 2015, colaborando com uma alta total de 13,7% por cento no período. Embora possa parecer não tão significativo, este aumento denota que em 2008 a chance era pouco mais de uma para cada cinco pessoas em ser revista pela polícia na cidade de São Paulo; já em 2012 esse número passou a ser superior a uma em cada três. Ressalte-se que os números se referem a pessoas revistas, podendo haver indivíduos revistados mais de uma vez, assim como várias pessoas sendo submetidas a revista em uma única abordagem policial.

A tabela abaixo permite um comparativo entre o avanço demográfico da cidade São Paulo, o percentual de pessoas submetidas às revistas policiais e a sensação de segurança (e insegurança) dos paulistanos no período compreendido entre 2008 e 2015.

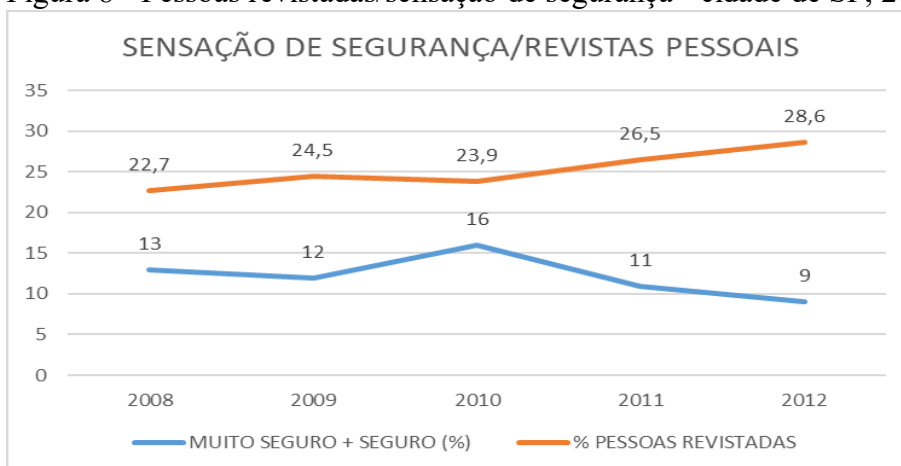
Tabela 10 - Nº total e percentual de revistas/sensação de segurança - Cidade de SP, 2008 a 2015.

CIDADE DE SÃO PAULO			SENSAÇÃO DE SEGURANÇA	
ANO	TOTAL DE PESSOAS REVISTADAS	PERCENTUAL DE PESSOAS REVISTADAS/POPULAÇÃO TOTAL	MUITO SEGURO/SEGURO	POUCO SEGURO/NADA SEGURO
2008	2.413.476	21,7%	13%	87%
2009	2.743.379	24,5%	12%	87%
2010	2.694.108	23,9%	16%	84%
2011	2.998.466	26,5%	11%	89%
2012	3.249.703	28,6%	9%	91%
2013	3.710.630	32,5%	6%	93%
2014	3.564.730	31,1%	10%	89%
2015	4.079.870	35,4%	7%	92%

Fonte: O quadro é de autoria do pesquisador, com base em informações extraídas do site da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo - <http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Trimestrais.aspx> e <https://www.seade.gov.br/>.

Um fator que realmente chama a atenção ao se analisar os gráficos de sensação de segurança (insegurança), juntamente com o número de revistas e o percentual de pessoas revistadas com base na população de São Paulo, encontra-se ao realizar um recorte entre 2008 e 2012. Neste intervalo, a quantidade de abordagens foi crescente, com exceção do ano de 2010, em que ocorreu uma pequena baixa; da mesma forma, o percentual no período diminuiu somente em 2010, já que a população seguia a escala comum de crescimento. É nesse ponto que se põe em cheque a política de revista pessoal/abordagem policial como ferramenta de aumento na sensação de segurança da população, pois o ano de 2010 traz os melhores números em relação a este sentimento. A soma das opções “muito seguro” e “seguro” atingem 16% (seu auge) e as opções “pouco seguro” e “nada seguro” alcançam seu número mais baixo, 84%. Destaque-se que nos outros anos deste intervalo, 2008, 2009, 2011 e 2012, a sensação de segurança seguiu caminho contrário ao aumento de revistas pessoais, sendo que enquanto estas aumentavam 13,6% (2008-2009), 9,2% (2010-2011) e 8,3% (2011-2012), a sensação de segurança (soma das opções “muito seguro” e “seguro”) entre a população diminuiu, em 2008 era 13%, caindo para 12% em 2009, 11% em 2011 e 9% em 2012.

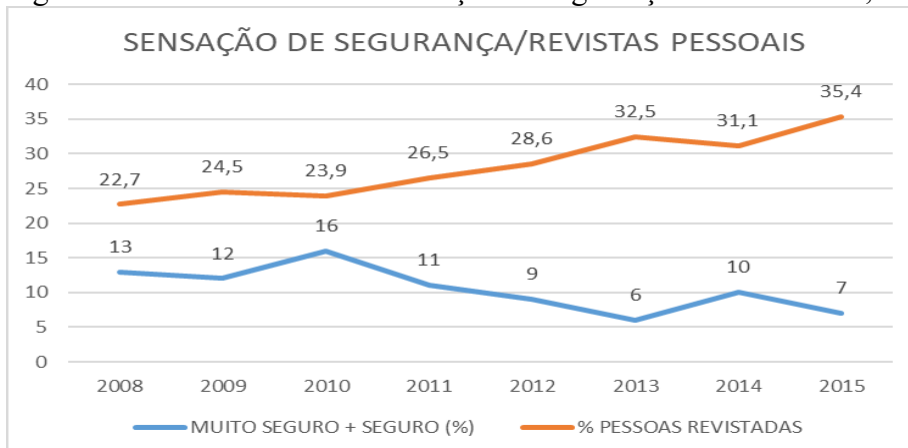
Figura 8 - Pessoas revistas/sensação de segurança - cidade de SP, 2008 a 2012.



Fonte: O gráfico é de autoria do pesquisador, com base em informações extraídas do site da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo e do IRBEM - <http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Trimestrais.aspx> e <https://www.nossasaopaulo.org.br/pesquisas/irbem/>

Corroborando com esta análise, o único momento posterior em que a baixa em relação à soma dos itens “pouco seguro” e “nada seguro” atingiria número inferior a 90% após o ano de 2012 seria em 2014, quando mais uma vez o número de revistas pessoais diminui em quantidade e em percentual (quando analisado em relação à evolução demográfica), alcançando cerca de 89% em relação à sensação de (in)segurança (soma das opções “pouco seguro” e “nada seguro”), embora com baixa de quase 4% no número de revistas pessoais. O gráfico abaixo exibe essa evolução de forma completa, no período entre 2008 e 2015, sendo perceptível o aumento da sensação de segurança (soma dos itens “muito seguro” e “seguro”) exatamente quando da redução de revistas pessoais nos anos de 2010 e 2014.

Figura 9 - Pessoas revistas/sensação de segurança - cidade de SP, 2008 a 2015.



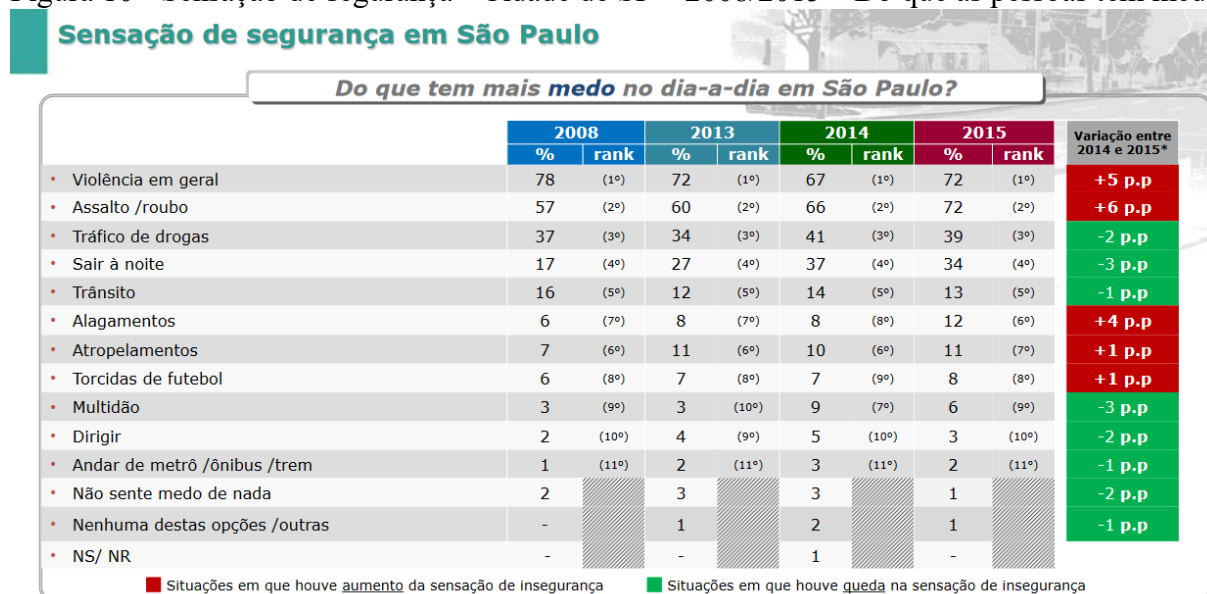
Fonte: O gráfico é de autoria do pesquisador, com base em informações extraídas do site da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo e do IRBEM - <http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Trimestrais.aspx> e <https://www.nossasaopaulo.org.br/pesquisas/irbem/>

Saliente-se que o interessante fenômeno constatado nesta análise e apresentado neste estudo não se cerca de outras apreciações e verificações, cingindo-se aos dados aqui apresentados. Por óbvio que diversas outras questões precisariam ser submetidas a exame, inclusive por estudiosos de outros campos científicos. Questões como, por exemplo, o fato de os anos de 2010 e 2014 serem anos eleitorais, podem sugerir alguma explicação ou embasamento para um posicionamento crítico ou cético por parte da população nas ações desenvolvidas pelos gestores da Administração Pública. Ainda, a exploração dos temas “segurança pública” e “violência” por parte de parcela significativa da mídia, em especial em programas “sensacionalistas”, que demagogicamente direcionam o posicionamento popular em conformidade com seus interesses.

O que se pretende deixar claro é que não se objetiva, neste trabalho, deslegitimar a ação policial por meios das abordagens e revistas pessoais, como ferramenta de atuação dos órgãos de segurança pública; busca-se, sim, a construção de indicadores que possam subsidiar uma evolução em relação às ações policiais de uma forma geral, melhorando o atendimento dispensado à comunidade.

A figura abaixo, também disponibilizada no IRBEM (2015), ainda sobre o tema “sensação de segurança”, demonstra que a violência, de forma geral, bem como algumas práticas criminosas em especial, habitam o dia-a-dia do paulistano, trazendo-lhe algum tipo de receio.

Figura 10 - Sensação de segurança - Cidade de SP – 2008/2015 – Do que as pessoas tem medo?



Fonte: <https://www.nossasaopaulo.org.br/pesquisas/irbem/>

Por óbvio que o termo “violência em geral” trata-se de algo bastante genérico, podendo, inclusive, se relacionar a violência policial, alvo de diversas pesquisas sobre o tema. Porém, os itens “assalto/roubo” e “tráfico de drogas”, segundo e terceiro no “ranking”, merecem destaque, pois em grande parcela, as revistas pessoais têm por objetivo a apreensão de armas e drogas (inclusive em conformidade com a previsão do art. 244 do CPP, “fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito”, BRASIL, 1941) - algo perceptível, por exemplo, ao analisar os casos de suspeição de pessoas e veículos na Apostila de Abordagem Policial da PMPR, na qual os suspeitos poderiam ser pessoas trajando roupas pesadas em situações climáticas incompatíveis; pessoas que correm ao avistar a polícia; pessoas portando volume que pareçam armas; veículos transitando várias vezes em frente a agências bancárias; dentre outros (PMPR, 2008, p. 12 e 13).

O item “sair à noite”, quarto na tabela, também poderia ser alvo de política de segurança pública por intermédio das abordagens policiais/revistas pessoais, afinal de contas, as verificações em horário noturno poderiam permitir, desde que dotadas dos atributos legais, alicerçadas e fundamentadas na proteção das pessoas, uma redução no “medo” dos paulistanos. Por óbvio que ações violentas, arbitrárias e desproporcionais trariam ainda mais temor, inclusive em relação aos próprios órgãos policiais, devendo a legitimidade, portanto, decorrer de práticas pautadas nos direitos humanos e na liberdade dos indivíduos.

Já no apontamento relacionado ao trânsito, diversas operações vêm sendo realizadas pelos órgãos de segurança pública com o objetivo de melhora no que tange ao tema, embora

algumas críticas recaíam sobre estas ações policiais, como ocorre no caso das “blitz” no Rio de Janeiro – as quais, embora planejadas de forma rigorosa, não trazem melhores resultados em relação a prisões, apreensões ou na diminuição dos índices criminais, o que sugere que o efeito-visibilidade seja seu principal enfoque. Esta informação, inclusive, é verificada pelas pesquisadoras junto a Oficiais da PMERJ, além de perceptível “na pesquisa amostral, em que só uma ínfima parcela das pessoas paradas nesse tipo de abordagem relatou ter havido, na última experiência, apreensão do veículo (1,8%), apreensão de documentos (1,4%) ou encaminhamento de ocorrências à delegacia (1,9%)”. Sobre este tipo de operação, declara um oficial da PMERJ: “O mais importante não é o flagrante efetuado, o mais importante é a sensação de segurança que todas as operações estarão repassando ao público de maneira geral” (RAMOS; MUSUMECI, 2004, p. 4).

Com todas as ressalvas, e servindo para reafirmar a subjetividade que o termo “sensação de segurança” traz consigo, os resultados do IRBEM (2015), quando do questionamento a respeito de “Ações e medidas importante para diminuir a violência na cidade” de São Paulo, demonstram que, mesmo diante do que foi visto, a presença policial nas ruas, o efeito visual que a ostensividade da polícia pode causar, ainda se apresenta como uma das principais ferramentas de enfrentamento às ações violentas na ótica da população.

Figura 11 - Sensação de segurança - Cidade de SP – 2012/2015

Ações e medidas importantes para diminuir a violência na cidade

	%	1ª Menção				Total de menções			
		2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
• Combater a corrupção na polícia e nos presídios	26	12	17	22	42	24	30	34	
• Aumentar o número de policiais nas ruas	10	11	13	14	28	29	33	33	
• Investir em educação de qualidade para jovens de baixa renda	8	8	9	9	27	22	25	30	
• Criar oportunidades de trabalho para jovens de baixa renda	8	5	6	7	31	19	23	29	
• Diminuir a desigualdade entre as regiões ricas e pobres	9	9	6	7	25	20	20	22	
• Combater mais severamente o tráfico de drogas	5	7	8	5	21	23	26	20	
• Agilizar a ação da justiça	4	11	7	5	14	26	23	18	
• Remunerar melhor os policiais	7	7	8	8	15	20	17	17	
• Acabar com a violência policial	4	5	5	5	14	14	16	13	
• Promover a capacitação e treinamento de policiais	5	3	4	4	17	11	12	12	
• Proporcionar mais opções de atividades culturais e esportivas nas regiões carentes	3	3	2	2	12	8	10	11	
• Equipar melhor a polícia (armas, coletes, viaturas, etc)	3	2	3	3	10	11	13	10	
• Aumentar o número de cadeias, penitenciárias e delegacias	2	3	2	2	10	10	9	8	
• Promover ações para aproximar a polícia da população	1	3	3	1	3	7	10	7	
• Promover o trabalho conjunto da Polícia Militar, da Guarda Civil Metropolitana e do Exército	2	2	2	1	10	7	9	7	
• Implementar nos presídios programas de recuperação dos presos para a sociedade	2	1	1	1	7	4	5	7	
• Investir na melhoria da iluminação de ruas e avenidas	1	2	1	1	4	7	5	6	
• Nenhuma destas	1	3	1	2	1	3	2	2	
• NS / NR	1	-	1	2	1	1	4	2	

Fonte: <https://www.nossasaopaulo.org.br/pesquisas/irbem/>

Merece destaque o fato de que a presença policial nas ruas, segunda medida no ranking, vem precedida do combate à corrupção da polícia, demonstrando que mais do que o aumento do efetivo policial nas ruas, faz-se necessária a presença de uma polícia que atue de forma legal, moral e legitimada por uma postura voltada para o respeito aos direitos individuais das pessoas, atuando com base na alteridade e corroborando com os ditames constitucionais que alicerçam o estado democrático de direito.

Destaque-se que a inércia de resultados, a partir da verificação de efetividade da ação policial, não se trata de algo novo. Marcos Rolim traz importante estudo sobre situação nesse sentido, demonstrando que muitas vezes se faz mister inovar para alcançar objetivos no âmbito da segurança pública.

O estudo clássico sobre a experiência de Kansas City, Missouri – um dos mais conhecidos a esse respeito – deve ser analisado com precaução por conta das pequenas amostras envolvidas, mas seus resultados não deixam de ser impressionantes. Durante todo o ano de 1972, o departamento de polícia da cidade, com o apoio da Police Foundation, realizou a experiência de separar três áreas, fazendo com que, na primeira, se retirasse todo o policiamento preventivo; na segunda, o patrulhamento fosse reforçado sempre entre duas e três vezes; e, na terceira, se mantivesse o número tradicional de policiais na patrulha. Além dos envolvidos diretamente na pesquisa, ninguém foi informado do que estava acontecendo. As condições, então, foram cuidadosamente controladas e os resultados comparados com todo o rigor. Ao final de um ano, descobriu-se que as taxas de criminalidade permaneceram inalteradas nas três regiões da pesquisa. Até o medo entre os cidadãos – medido com pesquisas anteriores e posteriores ao experimento – também permaneceu igual (ROLIM, 2006, p. 52).

O estudo acima demonstra que, ainda que se possa acreditar na efetividade de uma prática, ela pode não trazer os efeitos aos quais se objetivou quando de sua elaboração e implementação. As avaliações servem exatamente para isso: confirmar ou desconstruir um paradigma, ainda que tradicional e bem aceito. No caso das abordagens policiais, a resistência encontrada nas instituições parece estar muito mais alicerçada na tradição e no costume, pois não se trata exatamente de procedimento bem visto pela sociedade de forma geral.

Ainda que se pretenda mudar, o direcionamento somente será indicado após a devida análise em relação ao que se deve manter, alterar ou retirar, reestruturando com inteligência e discernimento, em busca de uma melhora significativa e efetiva do ponto de vista do alcance de resultados que venham a ser pretendidos. Por este motivo, a elaboração e a implementação de uma política pública necessitam de um monitoramento constante, tanto pela própria instituição, quanto pela sociedade civil e órgãos externos, além de uma avaliação que ratificará ou não o programa.

6.2. Avaliação e monitoramento das abordagens policiais

A avaliação de uma política pública trata-se do exame sistemático em relação à intervenção proposta, a partir de uma análise em relação aos critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informações a respeito do conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e/ou impactos. Esta etapa do ciclo tem duas dimensões: uma técnica e outra valorativa. A primeira se caracteriza por produzir ou coletar informações que poderão ser utilizadas nas decisões relativas a qualquer política, programa ou projeto, estando vinculada à chamada pesquisa avaliativa, um instrumento da avaliação. A dimensão valorativa consiste no exame das informações obtidas, à luz dos critérios específicos, com a finalidade de extrair conclusões em relação ao valor da política, do programa ou projeto. Destaque-se que não se vislumbra, aqui, a simples classificação da política como “exitosa” ou “fracassada”, sendo muito mais proveitoso utilizar-se da avaliação como um processo de apoio a um aprendizado contínuo, em busca das melhores decisões, amadurecendo a gestão (RUA, 2014, p.103).

No que diz respeito ao monitoramento, trata-se este de um exame que deve ser realizado de forma contínua, quanto direcionado aos processos, produtos, resultados e impactos das ações que estejam sendo realizadas. O monitoramento deve ser visto como uma ferramenta de gestão interativa e proativa, servindo-se das informações com a profundidade necessária para sua finalidade (RUA, 2014, p.104).

A avaliação e o monitoramento, no caso das abordagens policiais, podem ser ferramentas essenciais para que se permita evoluir de acordo com as necessidades e em busca dos resultados esperados, permitindo uma melhora nos serviços prestados pelos órgãos de segurança pública.

6.3. Menos do mesmo

Nos últimos anos, vários estudos vêm apontando a necessidade de mudanças no âmbito da segurança pública, com as sugestões de reformas das polícias, a adoção de novos paradigmas no âmbito do policiamento ostensivo e das investigações, assim como no atendimento dispensado à população. Muitas destas mudanças estão pautados no uso da tecnologia, para diminuir e controlar as práticas delituosas de forma geral, além de monitorar a atuação de agentes de polícia, permitindo-se, inclusive, resguardá-los quando de acusações infundadas e inverídicas ou, ainda, responsabilizá-los, caso ocorram desvios de conduta.

Práticas como a abordagem policial, nos moldes que ela se desenvolve hoje, sem um melhor amparo, estão fadadas a sucumbir, pois além de ineficazes, demonstram fraquezas que somente servem para deslegitimar as instituições policiais que as executam. Além disso, o desestímulo derramado sobre os profissionais de qualidade que compõem os quadros policiais tende a enfraquecer e impossibilitar uma reviravolta neste panorama inerte.

Este tipo de ação, acaba por porque ela se condena ao que os próprios PMs definem como “enxugamento de gelo”: repetição infindável de procedimentos automáticos, naturalizados, desprovidos de qualquer inteligência (na acepção policial do termo), sabidamente inócuos e ineficazes para o controle do crime. Procedimentos que apenas facultam exercícios gratuitos de subjugação, corrompendo o conceito de autoridade, gerando violência de retorno, degradando a imagem da instituição e lesando a autoestima dos verdadeiros profissionais de polícia (RAMOS; MUSUMECI, 2004, p. 11).

Outras formas de policiamento precisam ser utilizadas, repensando-se os procedimentos operacionais, a partir de ações mais eficazes e proativas, como no caso do uso da inteligência policial, capaz de direcionar as ações de abordagem, a partir da coleta de informações antecipadas, com seu devido tratamento, promovendo-as à condição de conhecimento, produto de grande utilidade, quando aplicada de forma adequada.

A antecipação face ao cometimento de delitos, sua repressão de forma efetiva, com menos exercício de “tentativa e erro”, sem “loteria”, aumentando a “sensação de segurança” de forma realmente eficaz, faz com que a comunidade não tenha tanto receio em relação ao crime da forma como ocorre hoje, e que também não tenha medo da polícia, caso venha a encontrá-la, ainda que nas regiões de condição econômica menos afortunadas da cidade.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente incumbe-se destacar que o autoritarismo presente nas polícias brasileiras trata-se de componente visível em toda a sociedade, perceptível nos órgãos de segurança pública, em virtude da dimensão que sua atuação lhe condiciona, refletindo uma postura construída ao longo da história.

As atividades desenvolvidas pelos órgãos de segurança pública são alvo de críticas há muitos anos, sendo que a repressão da violência apenas pelo uso da força, letal ou controlada, não parece ter surtido os efeitos esperados, o que causa a percepção, em alguns casos, de certo despreparo para o enfrentamento a um problema de extrema gravidade.

O tema segurança pública, inclusive, tornou-se assunto com especial tratamento por parte dos gestores públicos, ao menos nas últimas campanhas eleitorais no Brasil, e serviu como uma espécie de ferramenta de persuasão, à qual se atribui sucesso, em especial nas grandes cidades do país, assoladas pelo aumento dos índices de violência.

Dentre os institutos voltados para preservação das garantias e liberdades das pessoas, os direitos humanos têm se tornado, da mesma forma, objeto de discursos entusiasmados por gestores, atribuindo-se a necessidade de utilização destes como uma forma de conter os abusos e excessos policiais, ainda que não se constata esse entusiasmo nos próprios agentes ao tratar do tema: eles demonstram, pois, um certo antagonismo quando indagados sobre o assunto.

O que se percebe é que uma das formas de evoluir no âmbito da relação direitos humanos/polícia (militar) é a educação, tanto na formação, quanto no desenvolvimento da carreira dos agentes policiais, de modo a permitir o desenvolvimento de suas atividades com respeito a todas as pessoas, inclusive o próprio agente, pois recaem sobre ele as responsabilizações quando da prática de atos arbitrários, com excesso de força, ou violência diversa. Ressalte-se que os direitos humanos precisam ser fundo par ao desenvolvimento de toda a atividade policial, inclusive nas “abordagens de rotina”.

Além disso, a necessidade de adequação aos entendimentos dos órgãos internacionais de proteção aos direitos humanos, em especial para este estudo, em relação ao posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que, em decisão bastante recente, rechaçou a existência de termos pouco objetivos, como no caso da “fundada suspeita”, que permitam a intervenção do estado no direito das pessoas, sem melhores critérios fundamentados.

Deve-se conceber que a proteção aos direitos dos cidadãos se perfaz em primeiro lugar frente ao Estado, pois conforme a análise histórica aqui estudada, trata-se do principal ente na violação dos direitos das pessoas, necessitando assim que haja uma fiscalização que vise limitar as suas possibilidades de intervenção na vida dos indivíduos. Vários são os princípios constitucionais que foram criados com esse objetivo (Devido Processo Legal, Ampla Defesa, Contraditório), além de outros institutos, como o Habeas Corpus e a Inviolabilidade do Domicílio.

Outra questão que precisa compor as agendas dos gestores públicos do setor de segurança, trata-se do estudo da “cultura policial”, sendo que o conhecimento sobre o tema, com as ressalvas que cada órgão policial possui, porém, sem desmerecer o alicerce que tal conhecimento pode proporcionar.

Não se pode deixar de lado questões como o perigo que o agente policial enfrenta no desenvolvimento de sua profissão (risco de vida e de perder o emprego), a autoridade que emerge do desenvolvimento da função, e que o policial tentar preservar de qualquer maneira, além da pressão existente na busca pela eficiência (nem sempre tão eficiente). Outras características como o sentido de missão, o cinismo, o pessimismo, o pragmatismo e o ceticismo, precisam ser levadas em conta, ainda mais quando se pensa em mudança, em instituir novos programas, voltados para uma reinvenção da dinâmica de atuação.

Ainda sobre a “cultura policial”, outro item que precisa ter destaque é utilização das “três regras legais”, com especial entendimento a respeito das regras de apresentação, ainda mais, quando da utilização de pesquisas, entrevistas e análise de discursos e opiniões, pois este tipo de “regra” pode servir para “camuflar” a realidade, dificultando a implementação de novas medidas e programas, ou ainda, maquiando resultados.

Em relação às abordagens policiais, em primeiro lugar, faz-se necessário o desenvolvimento de trabalhos e pesquisas sobre o tema, haja vista o volume de intervenções deste tipo, principalmente por parte das polícias militares. Não se pode deixar de lado a preocupação com uma intervenção que, segundo dados oficiais da SSP/SP, submeteu uma quantidade equivalente a mais um terço da população do estado de São Paulo a revista pessoal. Destaque-se ainda que, além de elevado, o número tem tido uma evolução crescente, praticamente dobrando a possibilidade de alguém ser submetido a este procedimento policial nos últimos 15 anos.

Embora não tenha exatamente uma definição legal, verificou-se que as abordagens se embasam no Código de Processo Penal e se utilizam dos fundamentos que autorizam a busca pessoal, como pressuposto para seu desenvolvimento. Constatou-se, ainda, que manuais e

dispositivos técnicos e normativos de uso no âmbito das forças policiais servem como base para a realização das abordagens policiais. Destaque-se que, mesmo nestes materiais, o elemento que justificaria a realização do procedimento trata-se da “fundada suspeita”. Este termo, que além de não ser objetivo, permite uma discricionariedade preocupante, também é alvo de crítica por estudiosos do Direito Processual Penal. Entende-se pela necessidade de uma mudança no dispositivo legal, com uma reformulação em relação ao instituto da “fundada suspeita”, trazendo maior segurança aos envolvidos na abordagem policial (servidores e comunidade, em especial os costumeiros “alvos” desta prática). Esta limitação da ação policial já foi alvo de estudos e intervenções importantes, conforme demonstrado, tendo no exemplo de Nova York City uma redução significativa, aumentando a efetividade da medida ao reduzir o número de abordagens.

A “fundada suspeita” já foi alvo de alguns estudos no Brasil, e a formação de estereótipos predeterminados, a partir da utilização de características físicas bastante objetivas, como elemento de suspeição, configura-se como uma postura bastante criticada. Situações como a indicação dos “pebas” no Distrito Federal, a respeito do jovem negro do sexo masculino, morador ou frequentador de determinadas regiões da cidade, demonstra que existe uma categoria de pessoas que possui traços que as colocam na condição de suspeitas, independentemente da forma que venham a agir ou das condutas que possam praticar. Tal postura é inaceitável e precisa ser revista de forma urgente.

Em regra, as abordagens policiais são realizadas pelas polícias militares, em razão do desempenho de sua função de polícia administrativa, visando a manutenção e a garantia da ordem pública, a paz social e o convívio harmônico entre as pessoas. Percebe-se que, em alguns casos, o medo que as pessoas sentem da polícia supera a garantia de segurança que ela pode proporcionar, em especial quando se trata de regiões de periferia das grandes cidades brasileiras, onde o ingresso da polícia, em alguns casos, resulta intervenções violentas.

O controle dos excessos precisa ser realizado internamente pelas próprias instituições, por meio de seus gestores, chefes e comandantes, além da intervenção das corregedorias, órgão voltado para este tipo de tarefa. O controle externo precisa ser realizado pelos demais órgãos do Estado, especialmente pelo Ministério Público, legalmente incumbido de tal medida. O judiciário também precisa delinear o que seria aceitável para este tipo de procedimento, atuando em casos concretos e, ainda, estabelecendo jurisprudência sobre o tema. A interferência do Poder Judiciante se trata de medida obrigatória nos casos de abusos, excessos e ações violentas e desproporcionais. Já a sociedade civil, por intermédio das denúncias, elogios e reclamações feitas às ouvidorias, Conselhos Comunitários de Segurança e organizações não-governamentais, possui importante

papel para que as abordagens policiais/buscas pessoais se adequem como ferramenta de garantia e proteção de direitos dos membros da sociedade.

A abordagem policial vista como uma política pública precisa amparar-se em dados e informações desde sua elaboração, permitindo-se uma implementação que busque a melhor qualidade, alcançando um desenvolvimento capaz de atingir os objetivos e resultados que se pleiteou.

O estudo realizado partiu da premissa que a abordagem policial traria consigo ao menos três objetivos principais, não conseguindo ser efetiva em nenhum deles, ao menos no que diz respeito aos dados aqui analisados. Por óbvio que o acesso a dados com maior qualidade e produzidos de forma mais adequada permitiria o desenvolvimento de um prognóstico de melhor categoria. Conforme aponta Luiz Eduardo Soares, não é possível saber onde e quando se errou, se não houver um meticuloso acompanhamento em relação aos programas desenvolvidos (2000, p. 82). A falta de transparência nas ações do Estado é uma ameaça à democracia, pois se abre espaço para mentiras, desmandos e segredos (SOUZA, 2009, p. 26).

Ainda assim, a partir do confronto entre os dados oficiais disponíveis, o que se constatou é que a abordagem policial, como ferramenta de prevenção criminal, de repressão ao crime ou de medida capaz de garantir uma sensação de segurança não funciona, ou ao menos não se mostra realmente efetiva. Nesse sentido, algumas questões foram formuladas, e buscou-se dar um direcionamento na procura pelas respostas no desenvolvimento desta pesquisa:

As abordagens policiais, em seu viés preventivo, são capazes de reduzir a ocorrência da prática criminosa na sociedade?

A abordagem policial, como instrumento voltado para a prevenção de crimes, para ser vista como eficiente, precisaria demonstrar a diminuição de práticas delituosas, em especial, quando do aumento de ações policiais deste tipo. Porém, o que se verificou no estudo foi que a ampliação no número de buscas pessoais não guarda qualquer tipo de relação com a ampliação ou a retração nos números de crimes que foram praticados no Estado de São Paulo, entre os anos de 2005 e 2019. Evidentemente não se tem acesso a dados de melhor qualidade, assim como não se levou em conta, por exemplo, a chamada “cifra oculta” (crimes que não chegam ao conhecimento dos órgãos policiais), dentre outros. Ainda assim, a realidade que os números apresentam demonstra que alguma mudança precisa ser feita de forma emergencial.

Em relação à repressão ao crime, por intermédio das prisões em flagrante, os efeitos da abordagem policial são significativos?

A abordagem policial como ferramenta de repressão à prática de delitos realmente não consegue apresentar dados satisfatórios. Embora se deva levar em conta os já mencionados problemas relacionados à qualidade das informações, ainda assim, os dados oficiais da SSP/SP mostram que as prisões em flagrante, quando comparadas ao número de abordagens policiais, deixam muito a desejar. O número, que já foi de 1,25% de efetividade em 2005 (bastante baixo), hoje gira em torno de 0,82%. Para se ter uma ideia, em Nova York City, o número em 2013 era de 8,1%, dez vezes maior do que os valores paulistas. Talvez a quantidade esteja a impossibilitar uma melhor qualidade, pois em São Paulo, no ano de 2013, o número de revistas pessoais equivalia a 34,3% da população (superior a uma para cada três pessoas), já na metrópole estadunidense, esse número era de 2,3% (pouco acima de uma revista para cada quarenta e três pessoas).

Em relação à sensação de segurança, qual a efetividade da abordagem policial? Trata-se de medida capaz de melhorar a condição de vida das pessoas, aumentando seu sentimento de proteção?

Dentre os objetivos que uma abordagem policial pode ter no Brasil, o terceiro aqui analisado foi a sensação de segurança. Embora sem uma melhor definição sobre seu significado, a ideia é que se trataria do sentimento que as pessoas têm em relação à sua segurança, bem-estar, medos, relacionados à chamada vitimização. Dentre as análises realizadas neste trabalho, esta talvez seja a que chame mais a atenção. Ao se analisar a resposta de paulistanos submetidos a uma pesquisa realizada naquela cidade, entre os anos de 2008 e 2015, constatou-se, quando da comparação dos resultados com os números de abordagens na cidade de São Paulo, que a sensação de segurança piorou significativamente no intervalo de 8 anos, porém, os únicos momentos em que houve melhora na sensação de segurança foram nos anos em que as abordagens policiais diminuíram. Esta informação realmente surpreende, ainda que destituída de uma melhor qualidade nos dados que subsidiaram sua formação, e serve como um alerta em relação à necessidade de alguma mudança neste paradigma de policiamento desenvolvido atualmente.

Destaque-se ainda que, embora o fenômeno acima apontado demonstre que a relação abordagem policial/sensação de segurança realmente seja preocupante, a pesquisa realizada pelo IRBEM mostrou que as pessoas querem a polícia na rua (provavelmente a polícia militar, pois é a instituição de segurança pública que deve ser vista, em razão de sua condição constitucional de executora do policiamento ostensivo), como ação e medida voltada para a diminuição de violência na cidade de São Paulo. Tal resultado evidencia que, ainda assim, a legitimidade da

PMESP existe, e demonstra-se alguma confiança em suas ações, ainda que não tenha sido detalhado na pesquisa o que se entenderia por “policiais na rua”, haja vista a multidiversidade de possibilidades de atuação que a polícia militar pode vir a desempenhar.

Para uma avaliação de mais qualidade em relação ao uso da abordagem policial como política pública no âmbito da segurança, por óbvio, a produção de dados sobre o tema precisaria melhorar. A obrigatoriedade da elaboração de relatórios, quantitativos e qualitativos, permitiriam conhecer melhor a realidade, implementando as mudanças que viessem a ser vislumbradas pelos gestores. Porém, da maneira como ocorre nos dias atuais, nos quais, em princípio, apenas a “fé” no procedimento sustenta as bases para seu desenvolvimento, as conclusões realmente não serão capazes de subsidiar uma mudança significativa e capaz de trazer resultados que permitam uma evolução com qualidade.

A busca pela legitimidade das instituições de segurança pública precisa ser um dos objetivos no desenvolvimento de suas ações, atribuindo-lhes força e credibilidade, algo indispensável no desenvolvimento desta importante demanda, visando a efetivação dos direitos das pessoas. O trabalho desenvolvido a partir de uma parceria, com a cumplicidade de todos os envolvidos, traz maiores expectativas em relação a uma melhora no desenvolvimento da prestação do serviço público, bem como um ganho significativo para que se possa diminuir os números da violência que assolam o estado de forma geral.

Por fim, as mudanças se fazem necessárias e algumas práticas já existentes precisam ser melhor exploradas, como no caso do uso da inteligência policial, atividade que poderia permitir uma melhor aplicação dos recursos de forma direcionada, trazendo, quem sabe, uma efetividade maior, a partir de resultados adequados aos objetivos elencados por esta política de segurança pública.

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, Sergio. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. *In: O que ler na ciência social brasileira*. São Paulo: ANPOCS/Editora Sumaré/CAPES, 2002.

_____. Racismo, criminalidade violenta e Justiça penal: réus brancos e negros em perspectiva comparativa. **Revista Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, dez. 1996.

ADORNO, Sérgio; MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Risco e (in)segurança na missão policial**. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2013.

ALVES, Geni F. S. Educação em direitos humanos e formação policial militar: uma análise intercultural entre humanização e militarização. **Revista Espaço do currículo**, [s. l.], v. 8, n. 3, p. 417-425, set./dez 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/rec/article/view/rec.2015.v8n3.417425/14745>. Acesso em: 30 mar. 2020.

ARRUDA, João Rodrigues. **O uso político das Forças Armadas e outras questões militares**. Rio de Janeiro, Mauad X, 2007.

AZEVEDO, Paola Zambon; GIULIANO, Carla Pantoja; WALDMAN, Ricardo Libel; RUTHSCHILLING, Anne Anicet. Estabelecendo confluências: sustentabilidade e a ética da alteridade de Emmanuel Lévinas. **Mix Sustentável**. Florianópolis, v. 4, n.1, p. 40-48, mar. 2018. Disponível em: <http://ojs.sites.ufsc.br/index.php/mixsustentavel/article/view/2415/1542>. Acesso em: 2 abr. 2020.

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BAHIA, Flavia. **Direito constitucional**. Recife, PE: Armador, 2017.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Direitos humanos: Coisa de polícia**. 3 ed. Passo Fundo, RS: Paster, 1998.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; RESENDE, Monica de. A ideia do ciclo de políticas públicas. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Organizadores: Ruben Araujo de Mattos, Tatiana Wargas de Faria Baptista. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2011.

BARROS, Geová da Silva. Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, n. 3, p. 134-155, 2008.

BENEVIDES, Maria Victoria. **Cidadania e direitos humanos**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/benevidescidadaniaedireitoshumanos.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2020.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARÃES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz; ABREU, Sérgio Roberto. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.18, n.1, p. 119-131, jan./mar. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22234.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BONI, Marcio Luiz. Cidadania e poder de polícia na abordagem policial. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano VII, Nº 9 - Dezembro 2006.

BRASIL. **Código de Processo Penal, Decreto nº 3689 de 3 de outubro de 1941**, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4898.htm. Acesso em: 20 set. 2020.

_____. **Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019. Lei de abuso de autoridade**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm. Acesso em: 20 set. 2020.

_____. **Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 20 set. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP): **Diretriz Nacional de Polícia Comunitária**. Brasília, 2019. Disponível em: https://legado.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1555096748.16/diretrizbasica_media_08052020.pdf. Acesso em: 30 out. 2020.

_____. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Atuação policial na proteção dos direitos humanos de pessoas em situação de vulnerabilidade**: cartilha. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília: SENASP/MJ, 2010.

_____. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias. INFOPEN**. Atualização: julho de 2016. Brasília, 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ**. Relator Ministro Edson Fachin, Brasília, 5 de agosto de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344901720&ext=.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Habeas Corpus nº 81.305/GO**. Relator Ministro Ilmar Galvão, Brasília, 22 de fevereiro de 2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=78693>. Acesso em: 30 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário nº 603.616/RO**. Relator Ministro Gilmar Mendes, Brasília, 5 de novembro de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10924027>. Acesso em: 27 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal de Justiça (STJ). **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 1.689.512/SC**. Relator Ministro Nefi Cordeiro, Brasília, 18 de agosto de 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=109162282&num_registro=202000858214&data=20200508. Acesso em: 20 set. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 435.934/RJ**. Relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Brasília, 5 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/documentos/noticias/HC%20435.934%20-%20Min.%20Rogerio%20Schietti%20Cruz.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Habeas Corpus nº 321.208/SP**. Relator Ministro Felix Fischer, Brasília, 13 de setembro de 2016. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201500845381&dt_publicacao=26/09/2016. Acesso em: 20 set. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Habeas Corpus nº 404.124/SP**. Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Brasília, 10 de outubro de 2017. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201701446516&dt_publicacao=28/11/2017. Acesso em: 15 jul. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Habeas Corpus nº 532.247/SP**. Relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Brasília, 30 de outubro de 2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=102564983&num_registro=201902688340&data=20191030. Acesso em: 17 jul. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Habeas Corpus nº 561.329/SP**. Relator Ministro Nefi Cordeiro, Brasília, 16 de junho de 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202000337561&dt_publicacao=29/06/2020. Acesso em: 20 set. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 130.330/RN**. Relator Ministro Reynaldo Soares Da Fonseca, Brasília, 22 de setembro de 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001707179&dt_publicacao=28/09/2020. Acesso em: 14 out. 2020.

BUENO, Samira. **Controle social da atividade policial**: a experiência da primeira Ouvidoria de Polícia do país. Brasília: VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2013. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2014-05/controle-social-da-atividade-policial.pdf>. Acesso em: 29 out. 2020.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**. Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Almedina, 2016.

CAMBI, Eduardo; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Compromisso de ajustamento de conduta: um eficaz instrumento à disposição do Ministério Público para a implementação de políticas públicas e à efetivação de direitos fundamentais sociais. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v. 100, n. 908, p. 113-141, jun. 2011. Disponível em: <https://dspace-novo.almg.gov.br/retrieve/120477/Eduardo%20Cambi.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2020.

CAMPOS, Walter de Oliveira. Sistema penal e exclusão social: A discriminação do negro. **Revista Argumenta (Argumenta Journal Law)**, UENP, Jacarezinho/PR., n. 5, 2005, p. 217-231. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/49>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CARDIA, Nancy. O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos. **Tempo Social**. [s. l.], v. 9, n. 1, p. 249-265, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ts/v9n1/v09n1a14.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

CARNEIRO, Robyson Danilo. Espécies de flagrante delito. **Revista âmbito jurídico**. nº 164. Ano XX. Setembro/2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-penal/as-especies-de-flagrante-delito/>. Acesso em: 13 jul. 2020.

CARUNCHO, Alexey Choi; GORDIANO, Donizete de Arruda; BETTIO, Kenny Robert Lui. Cadeia de custódia: diretrizes para a atuação do ministério público em prol da sua implantação. **Pacote anticrime: volume I** / Organizadores: Eduardo Cambi, Danni Sales Silva, Fernanda Marinela, Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2020.

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

CASTRO, Celso. **O espírito militar**. 2. ed. São Paulo: Zahar, 2003.

CHAUÍ, Marilena. Brasil. **Mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo, Editora Perseu Abramo, 2000.

CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos: **Caso Fernandez Prieto y Tumbeiro vs. Argentina**, 2020.

COSTA, Arthur T. M. **Reformas institucionais e as relações entre a polícia e a sociedade em Nova Iorque**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 19, n. 1, p. 173-202, jan./jun. 2004.

COSTA, Evanira Santos da. **Poder discricionário na cultura policial**: um olhar sobre as práticas do policiamento ostensivo, na região atlântica da cidade do Salvador. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2013.

COSTA, Naldson Ramos da. **Ofício de polícia, violência policial e luta por cidadania em Mato Grosso**. São Paulo Perspec. 2004.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0201.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

CRUZ, Marcio A. C; PYLRO, Simone C. Fundada suspeita e a abordagem policial militar. **Confluências - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**. Vol. 19, nº 1, p. 64-81. 2017.

CUNHA, N. V. da. **Como se "fabrica" um policial**: algumas considerações em torno dos processos de socialização e formação profissional. Anais do Fórum Internacional de Formação Policial. Rio de Janeiro. 2004.

DA SILVA, Ivan L. M.; MARQUES, Gabriela A. C. **A nova lei de abuso de autoridade**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O pequeno exército paulista**. São Paulo: Perspectiva, 1977.

Declaração Universal dos Direitos Humanos, ONU, 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 28 mar. 2020.

DEZEM, Guilherme Madeira. **Curso de processo penal [livro eletrônico]**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERREIRA, James Jácio; SOBRINHO, Waldenir Soares Paraense. Educação em direitos humanos na formação policial militar. **RHM - Revista científica de pesquisa em segurança pública**. [s. l.], v. 17, n. 1, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://revistacientifica.pm.mt.gov.br/ojs/index.php/semanal/article/view/353/pdf>. Acesso em: 13 mar. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Renato Sérgio de Lima (Org.). ISBN 1983-7634, São Paulo: FBSP, ano 10, 2014. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/storage/8_anuario_2014_20150309.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

_____. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Renato Sérgio de Lima (Org.). ISBN 1983-7634, São Paulo: FBSP, ano 10, 2015. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/storage/9_anuario_2015.retificado_.pdf. Acesso em: 30 out. 2020.

_____. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Renato Sérgio de Lima (Org.). ISBN 1983-7634, São Paulo: FBSP, ano 10, 2016. Disponível em: https://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf. Acesso em: 30 out. 2020.

_____. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Renato Sérgio de Lima (Org.). ISBN 1983-7634, São Paulo: FBSP, ano 11, 2017.
Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/01/ANUARIO_11_2017.pdf. Acesso em: 30 out. 2020.

_____. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Renato Sérgio de Lima (Org.). ISBN 1983-7634, São Paulo: FBSP, ano 12, 2018.
Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguranca-CC-A7a-Pu-CC-81blica-2018.pdf>. Acesso em: 31 out. 2020.

_____. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Renato Sérgio de Lima (Org.). ISBN 1983-7634, São Paulo: FBSP, ano 13, 2019.
Disponível em:
https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/fbsp/anuario_brasileiro_de_seguranca_publica_fbsp_2019.pdf. Acesso em: 31 out. 2020.

_____. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Renato Sérgio de Lima (Org.). ISBN 1983-7634, São Paulo: FBSP, ano 14, 2020.
Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acesso em: 31 out. 2020.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

FRAGA, Cristina K. **Peculiaridades do trabalho policial militar**. Porto Alegre: PUCRS, 2006.

FRANÇA, Fábio Gomes de. **Polícia e sociologia: Estudos sobre poder e normalização**. Curitiba: Appris, 2020.

GERVASONI, Tássia A.; GERVASONI, Tamiris A. **As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro**. Santa Maria/RS: 5º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade. 2019. Disponível em:
<https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/563/2019/09/4.13.pdf>. Acesso em: 29 out. 2020.

GHIBERTO, Luciana. Cultura policial y estereotipos. Exploración sociológica en la ciudad de Santa Fe. **Delito Y Sociedad**, 1(35), 113-134. 2016.

GOMIDE, Raphael. **O Infiltrado** - Um repórter dentro da polícia que mais mata e mais morre no Brasil. Rio de Janeiro: [s.n.], 2018.

HADDOCK-LOBO, Rafael. A justiça e o rosto do outro em Lévinas. Cadernos da EMARF: **Fenomenologia e Direito**. Rio de Janeiro, v. 03, n. 01, abr./set. 2010, p. 75-90. Disponível em:
https://sfjp.ifcs.ufrj.br/revista/downloads/a_justica_e_o_rosto_do_outro_em_levinas.pdf. Acesso em: 28 mar. 2020.

HERKENHOFF, João Baptista. Repulsa à tortura. Direitos Humanos. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 7 nov. 2018. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/coluna/2865/repulsa-a-tortura>. Acesso em: 13 mar. 2020.

JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito penal do inimigo: noções e críticas**; org. e trad. CALLEGARI, André Luís; GIACOMOLLI, Nereu José. 6. ed. atual. e ampl. 2. tir. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

KENT, Sherman. **Informações estratégicas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1967.

KHALED JR, Salah. **Ordem e progresso: a invenção do Brasil e a gênese do autoritarismo nosso de cada dia**. RJ: Lumen Juris, 2014.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LÉVINAS, Emmanuel. **Entre nós: ensaios sobre a alteridade**. Tradução de Pergentino S. Pivatto. Petrópolis: Vozes, 2005.

_____. **Humanismo do outro homem**. Petrópolis: Vozes, 1993.

LIMA, Roberto Kant de. A administração dos conflitos no Brasil: a lógica da punição. *In*: VELHO, Gilberto e et. all. **Cidadania e Violência**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/FGV, 1996.

_____. Direitos civis, Estado de Direito e “Cultura Policial”: A formação policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. Ano 11, n. 41: 241-256. 2003.

LOMBROSO, Cesare. **O homem delinquente**. Rio de Janeiro: Ícone, 2016.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 17. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MACHADO, Eduardo Paes. NORONHA, Ceci Vilar. A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas. **Sociologias**, Porto Alegre, RS, ano 4, n. 7, jan./jun. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n7/a09n7.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2020.

MARCÃO, Renato. **Código de processo penal comentado**. São Paulo: Saraiva. 2016.

MEIRELLES Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO, Carlos Henrique Ferreira. **A identificação do suspeito pela Polícia Militar da Bahia: Uma abordagem técnica ou estereotipada?** Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador: UFBA, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MINAS GERAIS, Polícia Militar de. **Prática policial básica**. Caderno Doutrinário 1 - intervenção policial, verbalização e uso da força. Belo Horizonte: Academia da Polícia Militar, 2010.

MINGARDI, Guaracy. **Tiras, Gansos e trutas – Segurança Pública e Polícia Civil em São Paulo (1983 – 1990)**. São Paulo: Corag, 1991.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. São Paulo: Edusp, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MPPR. Ministério Público do Estado do Paraná. **Resolução nº 0550/2018**. Procuradoria-Geral de Justiça. Disponível em:

https://comunicacao.mppr.mp.br/arquivos/File/ASCOM/Resolucao550_Gaesp_Atualizada.pdf.

Acesso em: 26 nov. 2020.

MUNIZ, Jaqueline. A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. **Security and Defense Studies Review**. Washington, DC, v. 1, p. 22-25, maio. 2001. Disponível em: http://nc-moodle.fgv.br/cursos/centro_rec/docs/a_crise_identidade_policia.pdf. Acesso em: 13 mar. 2020.

NASCIMENTO, Nívio Caixeta. **Entre as leis e o mundo: polícia e administração de conflitos numa perspectiva comparativa**. Brasília: UnB, tese de doutorado em Antropologia Social, 2003.

NINA RODRIGUES, Raimundo. **As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2011.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de processo penal comentados**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

_____. **Curso de direito processual penal**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PAIXÃO, Marcelo. Antropofagia e racismo: uma crítica ao modelo brasileiro de relações raciais. In: Ramos, Silvia e Musumeci, Leonarda (Coord.). **Elemento Suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro**. RJ, Coleção Segurança e Cidadania do CESEC – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania/UCAM. Civilização Brasileira, p. 283-322. 2005.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba. 1989. Disponível em:

<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592>. Acesso em: 14 mar. 2020.

_____. **Lei nº 7 de 10 de agosto de 1854 – Lei de autorização da organização da Companhia de Força Policial do Paraná**. Curitiba, 1854.

_____. **Lei nº 16.575 de 28 de setembro de 2010 – Lei de Organização Básica da PMPR**.

Disponível em: <http://www.pmpr.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=25>.

Acesso em: 14 nov. 2020.

_____. Polícia Militar do. **Apostila de abordagem policial – módulo I**. Curitiba, 2008.

_____. Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. Escola de Educação em Direitos Humanos. Comitê de Educação em Direitos Humanos. **Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos do Paraná**. Curitiba: Secretaria de Estado da Educação; Conselho Estadual de Educação do Paraná, 2015.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PEDROSO, Regina Célia. **Estado autoritário e ideologia policial**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas: Fapesp, 2005.

PERCÍLIA, Eliene. "**Robert Peel**"; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/biografia/robert-peel.htm>. Acesso em: 24 jul. 2020.

PINC, Tânia. **Abordagem policial**: avaliação do desempenho operacional frente à nova dinâmica dos padrões procedimentais. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP, 2007.

_____. **Abordagem policial**: um encontro (des)concertante entre a polícia e o público. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP, 2006.

_____. **O uso da força não-letal pela polícia nos encontros com o público**. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP, 2006.

_____. Porque o policial aborda?: Um estudo empírico sobre a fundada suspeita. Rio de Janeiro: **Confluências**: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, v. 16, n. 3, 2014. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34470/19873>. Acesso em: 10 jan. 2020.

PINHEIRO, Igor Pereira; CAVALCANTE, André C. N.; CASTELO BRANCO, Emerson. **Nova lei do abuso de autoridade**: comentada artigo por artigo. Leme, SP: JH Mizuno, 2020.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 9(1): p. 43-52, maio de 1997.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARANÁ. **Portaria de Ensino**. Portaria do Comando Geral nº 330 de 14 de março de 2014. Curitiba, 2014. Disponível em: <http://www.pmpr.pr.gov.br/arquivos/File/pm1/Normas%20Administrativas/Portarias/EnsinoPMP R.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2020.

POTTUMATI, Eduardo Carlos. Direitos humanos, universalismo e relativismo: em busca de diálogo e novos paradigmas. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, PR, n. 20, p. 181-197, 2014. ISSN 2317-3882. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/450>. Acesso em: 30 mar. 2020.

RAADE, Leonel. Polícia e direitos humanos: um diálogo (im)possível? **Carta Capital**. [s. l.], 29 out. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/justica/policia-e-direitos-humanos-um-dialogo-impossivel/> Acesso em: 30 abr. 2020.

RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. **Elemento Suspeito**: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. **Elemento Suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro**. CESEC, Centro de Estudos de Segurança e Cidadania. Boletim segurança e cidadania. Rio de Janeiro. ano 03/ nº 08 - dezembro de 2004.

REINER, Robert. **A política da polícia**. Editora da Universidade de São Paulo – USP, 2004.

REIS, Dyane Brito. **A marca de Caim**: As características que identificam o “suspeito”, segundo relatos de policiais militares. Caderno CRH, Salvador, n. 36, p. 181-196, jan./jun. 2002. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18627/12001>. Acesso em: 13 jul. 2020.

REZENDE, João Vicente Capello. As músicas militares e a institucionalização da tortura pelos órgãos de segurança pública. **Revista Liberdades**. São Paulo. n. 24, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://www.revistaliberdades.org.br/upload/pdf/29/Artigo6.pdf>. Acesso: em 13 mar. 2020.

RIBEIRO, Daniela Menengoti; NETTO, Jonas Jorge dos Santos. O cumprimento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo Brasil: dialógica com a aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais. **Revista eletrônica do curso de direito da UFSM**, v. 14, p. 1-34, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/32806/pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

RISSO, Melina Ingrid. **Da prevenção à incriminação: os múltiplos sentidos da abordagem policial**. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas Tese de Doutorado– USP, 2018;

ROCHA, Alexandre Pereira da. Polícia, violência e cidadania: o desafio de se construir uma polícia cidadã. **Revista brasileira de segurança pública**. São Paulo, v. 7, n. 1, p. 84-100, 2013. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/206>. Acesso em: 13 mar. 2020.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: UAB, 2014.

SANTIN, Valter Foletto. **A Participação do Ministério Público e do Cidadão na Política de Segurança Pública**. 13º Congresso Nacional do Ministério Público, de 26 a 29 de outubro de 1.999, em Curitiba - PR. Livro de teses: *O Ministério Público social*. Curitiba: Associação Paranaense do Ministério Público – Confederação Nacional do Ministério Público, 1999.

_____. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013.

_____. Característica de direito ou interesse difuso da segurança pública. **Revista Argumenta (Argumenta Journal Law)**, UENP, Jacarezinho/PR., n. 5, 2005, p. 208-216. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/48/49>. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **O Ministério Público na investigação criminal**. 2ª ed., Edipro: Bauru/SP, 2007.

_____. Segurança pública na Constituição Federal. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas et alii (orgs.). **Direito Militar: doutrina e aplicações**. Elsevier: Rio de Janeiro, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Forum, 2016.

SCHLITTNER, Maria Carolina de Camargo. **Matar muito, prender mal: a produção da desigualdade racial como efeito do policiamento ostensivo militarizado em São Paulo**. Tese de Doutorado, Centro de Educação em Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos: São Carlos/SP, 2016.

SCHLITTNER, Maria Carolina de Camargo; SINHORETTO, Jacqueline. **A filtragem racial e a Polícia Militar do Estado de São Paulo**. São Paulo: 8º Encontro da ANDHEP Políticas Públicas para a Segurança Pública e Direitos Humanos, USP. 2014.

SCHNEIDER, Eliete Vanessa; BEDIN, Gilmar Antônio. A proteção internacional dos direitos humanos e o sistema interamericano. **Revista Brasileira de Direito**, IMED, Vol. 8, nº 1, jan/jun 2012.

SCHWARCZ, Lilia. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, A., Silva, L., NITÃO, M., & SILVA, I. O Brasil da Polícia Militar do Brasil: reflexões sobre a construção da (in) segurança pública no século 21. **Revista Direitos Humanos E Democracia**, 5(10), 117-149. <https://doi.org/10.21527/2317-5389.2017.10.117-149>.

SILVA, Eliezer Gomes da. **Criminalidade violenta, sistema penal, desenvolvimento humano, igualdade e democracia; antigos e novos desafios da criminologia crítica**. Estudos críticos sobre o sistema penal: homenagem ao professor Juarez Cirino dos Santos por seu 70º aniversário. Curitiba: LedZe Editora, 2005.

SILVA, Fabio de Sá e. **Violência e segurança pública**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

SILVEIRA, Rodrigo Dias; SCHNEISKI, Christiane. Historicidade e direitos humanos. In: XXVI Congresso Nacional do CONPEDI. **Direitos humanos e efetividade: fundamentação e processos participativos**. Organização CONPEDI, Coordenadores: Eudes Vitor Bezerra e Fernanda Cristina de Oliveira Franco. Florianópolis: CONPEDI, p. 148-163. 2017.

Disponível em:

<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/27ixgmd9/9h4q89rm/KyZdX1xigpNIPQ38.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2020.

SKOLNICK, Jerome H.; e BAYLEY, David H. **Policiamento comunitário: Questões e práticas através do mundo**. 1ª ed., 2ª reimpr. São Paulo, Edusp. 2017.

SOARES, Barbara M.; MUSUMECI, Leonarda. **Mulheres policiais: Presença feminina na Polícia Militar do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. O sentimento de insegurança: teorias, hipóteses e dados. In: DUARTE, Mario Sérgio de Brito (Coord.) **Pesquisa de condições de vida e vitimização de 2007**. Coordenador Mario Sérgio de Brito Duarte; Organizadores Andréia Soares Pinto e Vanessa Campagnac – Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008.

SOARES, Luiz Eduardo. In: FRANÇA, Fábio Gomes de. **Polícia e sociologia: Estudos sobre poder e normalização**. Curitiba: Appris, 2020.

SOUSA, Marllon. Busca pessoal v. Stop and frisk: um breve exame sobre a abordagem policial de rua no Brasil e nos EUA. **Revista Brasileira de Ciências Criminais** | vol. 151/2019 | p. 317 - 343 | Jan / 2019.

SOUZA, Adilson Paes de Souza. **O Guardião da Cidade: Reflexões sobre casos de violência praticados por policiais militares**. São Paulo: Escrituras, 2013.

SOUZA, Jaime Luiz Cunha de; REIS, João Francisco Garcia. A discricionariedade policial e os estereótipos suspeitos. **Rev. NUFEN**, Belém, v. 6, n. 1, p. 125-166, 2014. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-25912014000100007&lng=pt&nrm=iso. Acessos em: 13 jul. 2020.

SUÁREZ DE GARAY, M. Armados, enrejados, desconfiados... Tres breves lecturas sobre la cultura policial mexicana. **Política y Sociedad**, 42(3), 87-102. 2005.

SUASSUNA, Rodrigo Figueiredo. **O habitus dos policiais militares do Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília. Brasília: 2008.

TÁCITO, Caio. **O Poder de Polícia e Seus Limites**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: v. 27, 1952.

TEIXEIRA, Marcio Aleandro Correia. A polícia no Maranhão: transitando entre poder, violência e luta por direitos. In: XXVI Congresso Nacional do CONPEDI. **Direitos sociais e políticas públicas II**. Organização CONPEDI, Coordenadores: Reginaldo de Souza Vieira e Marcio Aleandro Correia Teixeira. Florianópolis: CONPEDI, 2017, p. 6-26. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/27ixgmd9/7hf15gnq/BnhSXCnWq0VodsOF.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2020.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WANDERLEY, Gisela Aguiar. A busca pessoa no direito brasileiro: medida processual probatória ou medida de polícia preventiva. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**. Porto Alegre. vol. 3, n. 3, p. 1117–1154. 2017.

WANDERLEY, Gisela Aguiar. Entre a lei processual e a praxe policial: características e consequências da desconcentração e do descontrole da busca pessoal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. vol. 128/2017. p. 115–149. 2017.

ZANINI, M. T.; MIGUELES, C. P.; COLMERAUER, M.; MANSUR, J. Os elementos de coordenação informal em uma unidade policial de operações especiais. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 17, n. 1, p. 106-125, 2013.

ZAVERUCHA, Jorge. O papel da ouvidoria de polícia. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 10, nº 20, jun./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n20/a10n20.pdf>. Acessos em: 28 out. 2020.