



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA E CIDADANIA

ERNESTO CABRAL DE MEDEIROS

**ABORDAGENS POLICIAIS NO MUNICÍPIO DE EUCLIDES DA CUNHA/BA: A
DISCRICIONARIEDADE NO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS E
NO REGISTRO DAS AÇÕES**

Salvador
2017

ERNESTO CABRAL DE MEDEIROS

**ABORDAGENS POLICIAIS NO MUNICÍPIO DE EUCLIDES DA CUNHA/BA: A
DISCRICIONARIEDADE NO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS E
NO REGISTRO DAS AÇÕES**

Dissertação apresentada à banca examinadora, no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Sônia Cristina Lima Chaves

Salvador
2017

M488

Medeiros, Ernesto Cabral de

Abordagens policiais no município de Euclides da Cunha/BA: a discricionariedade no preenchimento dos requisitos legais e no registro das ações / por Ernesto Cabral de Medeiros. – 2017.

117 f.

Orientadora: Prof. Dra. Sônia Cristina Lima Chaves.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2017.

1. Poder discricionário. 2. Policiais – Euclides da Cunha (BA). 3. Poder de polícia. I. Chaves, Sônia Cristina Lima. II. Universidade Federal da Bahia. III. Título.

CDD-342.0418



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania.

ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE
ERNESTO CABRAL MEDEIROS ALUNO DO
MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA
PÚBLICA DA FACULDADE DE DIREITO DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA.

Aos 20 do mês de outubro do ano 2017 às 10h, na Sala Espaço Redes, Térreo, na Escola de Administração da UFBA, Avenida Reitor Miguel Calmon, s/n, Vale do Canela - Salvador BA, 40110-903, a comissão julgadora eleita pelo Colegiado do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania da Universidade Federal da Bahia, composta pelos Professores **Dr^a. Sônia Cristina Lima Chaves – UFBA - Orientadora, Dr. João Apolinário da Silva – UNIFACS, Dr^a. Karine Freitas Souza – UFBA** reuniram-se em sessão pública deste Colegiado para julgar o trabalho de dissertação intitulado **“Abordagens Policiais no Município de Euclides da Cunha/Ba: a discricionariedade no preenchimento dos Requisitos Legais e no Registro das Ações”** de autoria de **Ernesto Cabral Medeiros**. Realizada a defesa pública da dissertação o aluno foi submetido à arguição pela Comissão Julgadora e ao debate. Em seguida, a Comissão Julgadora, após analisar a defesa da dissertação feita pelo aluno, concluiu que este merece ser**APROVADO**..... Nada mais havendo a ser tratado, esta Comissão Julgadora encerrou os trabalhos do qual lavrei a presente ata que, após lida e aprovada, vai assinada por mim, orientadora, pelos demais membros da banca.

Salvador, 20 de Outubro de 2017

Dr^a. Sônia Cristina Lima Chaves – UFBA - Orientadora
Doutorado em Saúde Coletiva pela Universidade Federal da Bahia

Dr. João Apolinário da Silva – UNIFACS
Doutor em Desenvolvimento Regional E Urbano pela Universidade Salvador

Dr^a. Karine Freitas Souza – UFBA
Doutora em Ciências Sociais pela PUC-SP

Sede: Faculdade de Direito, Rua da Paz, s/nº - Graça – CEP: 40150-140.

Contato: Programa de Estudos, Pesquisas e Formação em Políticas e Gestão de Segurança Pública – PROGESP - Av. Reitor Miguel Calmon, s/nº - Escola de Administração da UFBA – EAUFBFA 3º Andar – Sala 27 - Vale da Canela -Salvador - Bahia - Brasil - 40.110-903.

Telefone: 51 3393 7661 (UFBA) e 51 3393 7661 (UNIFACS)

A
Cecília Maria:
Futuro que chega,
Minha nova razão de força e superação.

AGRADECIMENTOS

Ao Tempo, que me trouxe ao mundo, que me molda e me conduz.

A minha companheira de vida, Tamara, esposa amada, fonte inesgotável de inspiração – referência de esforço e dedicação, seriedade e competência –, exemplo que sigo e que me impulsiona a vencer todas as etapas que a vida impõe.

A Laura, minha mãe, minha fonte de vida, minha nascente do afeto, pela força que sempre me fornece e pelas dúvidas tiradas.

Aos colegas do mestrado, que nos momentos de hesitação, sempre serviram de norte e exemplo para que eu pudesse alcançar o fim dessa jornada.

Ao grande amigo irmão Tiago, parceiro de comarca e de mestrado, pelos inúmeros debates e discussões sobre o direito, a polícia e o mundo; pela constante troca de ideias e de material, que tanto contribuíram para a construção deste trabalho.

Aos colegas Marcelo e Lucas, membros dedicados do Ministério Público, amigos colhidos pelo caminho, que compreendem o sentido de unidade da Instituição e, por isso, sempre estiveram à disposição para dar o suporte necessário ao trabalho, nos momentos em que a construção desta pesquisa me exigiu o milagre de ser dois ao mesmo tempo.

A Evódio, Alex, Sodré, Estrela, e demais integrantes das polícias civil e militar que contribuíram com dados, informações e principalmente com as suas experiências.

A professora Sônia Chaves, cuja serenidade e compreensão foram fundamentais para me ajudar a enxergar as curvas do caminho, me guiando até o destino final dessa viagem.

A todas as outras pessoas não mencionadas nominalmente, mas que, de alguma forma, contribuíram para o resultado final alcançado neste trabalho.

Muito obrigado!

“Yes, 'n' how many years can some people exist
Before they're allowed to be free
Yes, 'n' how many times can a man turn his head
And pretend that he just doesn't see
The answer, my friend, is blowin' in the wind
The answer is blowin' in the wind”

Bob Dylan

RESUMO

Problemática: Observa-se que a legislação vigente confere à autoridade policial o poder de abordar e revistar qualquer cidadão, desde que haja uma “fundada suspeita” de que o mesmo esteja em desacordo com a lei criminal, nos termos dos artigos 240 e 244 do Código de Processo Penal. Contudo, não existe qualquer regulamentação mínima sobre o que venha a ser essa “fundada suspeita”, ficando tal conceito indeterminado suscetível de preenchimento de significado pela ampla discricionariedade que dispõe o policial de rua em sua atividade. Assim, uma vez que o Estado Brasileiro, com o advento da CR/88, alcançou o patamar de Estado Democrático de Direitos, com a submissão dos atos dos agentes estatais aos ditames da lei e dos princípios fundamentais e valores previstos na Constituição, as abordagens com busca pessoal não podem ficar à margem de qualquer limite ou controle; notadamente porque em tais diligências se evidencia com bastante clareza a tensão existente entre o monopólio estatal da força, através de uma autoridade policial legitimada pela lei criminal, e o cidadão detentor dos direitos fundamentais de preservação da privacidade e intimidade.

Objetivo: O presente estudo analisou a discricionariedade nas abordagens policiais com busca pessoal, no tocante aos motivos e à forma de registro das mesmas para uma posterior prestação de contas, no Município de Euclides da Cunha no ano de 2016.

Metodologia: Foi realizado um estudo descritivo a partir da análise de 1361 ocorrências delituosas registradas na DEPOL de Euclides da Cunha em 2016. Destas, foram identificados e examinados 55 casos (de um total de 175 onde houve a prisão ou condução de pessoas suspeitas) em que houve, de fato, uma abordagem discricionária pelo agente público. Observou-se, ademais, o quantitativo de abordagens declaradas pela Polícia Militar no ano de 2016 no aludido município, bem como examinou-se os registros internos das abordagens junto à PM. Foram realizadas, ainda, cinco entrevistas com policiais militares. Os dados empíricos foram analisados à luz do princípio da legalidade diante da evolução do Estado Constitucional e da firmação dos direitos fundamentais, bem como tratou das teorias sobre a função policial e sua discricionariedade inerente, passando pela doutrina do Full Enforcement e a seletividade nas ações policiais, para debater a teoria da criminologia moderna do Labeling Approach, ou etiquetamento penal; traçando, por fim, noções sobre o dever de prestação de contas pelo Estado (accountability).

Resultados: Constatou-se que menos de 1% das abordagens realizadas pela PM em Euclides da Cunha no ano de 2016 ocasionaram em um registro de ocorrência delituosa na DEPOL, sendo que o restante das abordagens feitas não teve qualquer registro formal (apenas a anotação numérica do quantitativo para fins de produtividade), o que revela um cenário de ampla liberdade e discricionariedade sem um controle minimamente possível das ações do agente de rua. Ademais, dos casos de abordagem discricionárias identificados, chamou a atenção que o público alvo dessa diligência policial foi, majoritariamente, o jovem do sexo masculino, de cor parda, com baixa escolaridade e ocupação profissional de baixa exigência técnica, residente nas localidades mais pobres do município e, de certa forma, propenso a já ter alguma passagem anterior pelo sistema de justiça criminal. O discurso dos policiais entrevistados reflete um destaque ao caráter “preventivo” das abordagens, conforme diretriz da corporação de estabelecer uma meta mínima de abordagens diárias, o que termina por impulsionar em diligências desmotivadas ou calcadas em elementos puramente subjetivos (sem uma real fundada suspeita), com baixa eficiência, portanto, no enfrentamento da criminalidade.

Palavras-Chave: Discricionariedade. Polícia. Abordagem. Busca Pessoal. Fundada Suspeita. Etiquetamento. Accountability.

ABSTRACT

Problem: it appears that the current legislation gives the police authority the power to stop and search any citizen, as long as there is a “founded suspicion” that it is at odds with the criminal law, in accordance with articles 240 and 244 of the Brazilian code of criminal procedure. However, there is no minimum rules about what would be this "founded suspicion", getting such a concept likely to fill indeterminate meaning by wide discretion available to the street COP in your activity. So, once the Brazilian State, with the advent of CR/88, reached the level of Democratic rights State, with the submission of the acts of State agents to the dictates of the law and of the fundamental principles and values laid down in the Constitution, the approaches to personal search can't stay on the sidelines of any limit or control; notably because in such endeavours is evidenced quite clearly the tension between the State monopoly of force by a police authority legitimised by the criminal law, and the citizen fundamental rights holder for the preservation of privacy and intimacy.

Objective: this study examined the discretion in police approaches with personal search concerning the reasons and how to record the same for further accountability, in the municipality of Euclides da Cunha in the year 2016.

Methods: a descriptive study was carried out from the analysis of 1361 criminal occurrences recorded in the police station of Euclides da Cunha in 2016. Of these, 55 cases were identified and examined (out of a total of 175 with the arrest or conducting suspicious people) in which there was, in fact, a discretionary approach by the police agent. It was observed, in addition, the amount declared by the military police approaches in the year 2016, as well as examined internal records of the approaches by the PM also were held. It was done, also, five interviews with military police. The empirical data were analysed in the light of the principle of legality on the evolution of the Constitutional State and the consolidation of fundamental rights, as well as took care of the theories on the police function and your inherent discretion, through the doctrine of Full Enforcement and the selectivity in the police actions, to debate the theory of modern criminology Labeling Approach, or labeling criminal matters; tracing, finally, understanding the duty of accountability by the State.

Results: it was found that less than 1% of the approaches made by the PM in Euclides da Cunha in the year 2016 caused in a record of criminal occurrence on the police station, and the remaining approaches made had no formal record (only numeric annotation for the purpose of quantitative productivity), which shows a wide freedom and discretion without a minimally possible control of the agent's actions. Moreover, the discretionary approach cases identified, has drawn attention to the target audience of this stage was, mostly, the young male, drab, with low education and low professional occupation technical requirement, resident in poorer locales of the municipality and somewhat prone to already have some previous passage through the criminal justice system. The speech of the officers interviewed reflects an emphasis on character "preventive" approaches, as the Corporation's policy of establishing a minimum goal of daily approaches, which ends by to encourage stops and search based on purely subjective elements (without a real founded suspicion), with low efficiency, therefore, in the fight against crime.

Keywords: Discretion. Police. Stop and search. Founded Suspicion. Labeling. Accountability.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Características socioeconômicas de Euclides da Cunha, Bahia e Brasil, 2010.....	55
Tabela 2. Delitos registrados no ano de 2016 em Euclides da Cunha (n=1361), conforme dados da DEPOL.....	58
Tabela 3. Local de ocorrência dos delitos registrados (n=1361) no ano de 2016 em Euclides da Cunha, conforme dados da DEPOL.....	61
Tabela 4. Quantitativo de abordagens da PM em 2016 (n=32875), conforme mês de ocorrência e companhia a partir dos dados do 5º BPM.....	63
Tabela 5. Abordagens discricionárias no ano de 2016 em Euclides da Cunha (n=55), de acordo com o autor da abordagem.....	67
Tabela 6. Relação entre a distribuição geográfica dos delitos e das abordagens discricionárias em % registrados no ano de 2016, em Euclides da Cunha/BA.....	69
Tabela 7. Delitos registrados nas ocorrências com abordagens discricionárias - Euclides da Cunha, ano 2016.....	71
Tabela 8. Idade das pessoas submetidas a abordagens discricionárias (n=64) - Euclides da Cunha, ano 2016.....	72
Tabela 9. Local de residência das pessoas submetidas a abordagens discricionárias - Euclides da Cunha, ano 2016.....	75
Tabela 10. Motivação nas abordagens de acordo com o delito apurado (n=55), a partir das ocorrências registradas na DEPOL de Euclides da Cunha em 2016.....	82

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Dados das ocorrências com abordagens discricionárias em que houve o registro de delitos de desacato ou desobediência, em Euclides da Cunha no ano de 2016.....	83
Quadro 2. Perfil das pessoas abordadas e autuadas como autores de desacato ou desobediência – Euclides da Cunha, ano de 2016.....	85
Quadro 3. Sistematização da fundada suspeita construída nas ocorrências delituosas com motivação explicitada no registro de 21 casos, a partir dos registros na DEPOL de Euclides da Cunha, ano 2016.....	90
Quadro 4. Sistematização da construção da fundada suspeita, a partir dos relatos de policiais militares - Euclides da Cunha, ano 2016.....	96

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Delitos registrados na DEPOL de Euclides da Cunha em 2016 - por bem jurídico violado.....	60
Figura 2. Abordagens discricionárias em Euclides da Cunha, ano 2016 - quem abordou.....	68
Figura 3. Abordagens discricionárias em Euclides da Cunha, ano 2016 - por local da abordagem.....	69
Figura 4. Abordagens discricionárias em Euclides da Cunha, ano 2016 - por local da abordagem.....	70
Figura 5. Faixa etária das pessoas submetidas a abordagens discricionárias - a partir das ocorrências registradas na DEPOL de Euclides da Cunha em 2016.....	72
Figura 6. Escolaridade das pessoas abordadas – abordagens discricionárias a partir dos registros de ocorrência da DEPOL de Euclides da Cunha, em 2016.....	73
Figura 7. Ocupação das pessoas abordadas – abordagens discricionárias a partir dos registros de ocorrência da DEPOL de Euclides da Cunha, em 2016.....	74
Figura 8. Identificação dos motivos das abordagens discricionárias, a partir dos registros de ocorrência da DEPOL de Euclides da Cunha, em 2016.....	79
Figura 9. Motivação das abordagens discricionárias de acordo com o horário de realização, a partir dos registros de ocorrência da DEPOL de Euclides da Cunha, em 2016.....	80
Figura 10. Motivação nas abordagens em pessoas com antecedentes criminais, a partir das ocorrências registradas na DEPOL de Euclides da Cunha em 2016.....	81
Figura 11. Categorias de motivos utilizados nas abordagens discricionárias - Euclides da Cunha, ano 2016.....	86

LISTA DE SIGLAS

BPM – Batalhão de Polícia Militar

CP – Código Penal

CPP – Código de Processo Penal

CR/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CTB – Código de Trânsito Brasileiro

DEPOL – Delegacia de Polícia

DL – Decreto Lei

EC – Emenda constitucional

GM – Guarda Municipal

HC – Habeas corpus

IP – Inquérito policial

LCP – Lei de Contravenções Penais

PM – Polícia Militar

PRF – Polícia Rodoviária Federal

ROP – Registro de Ocorrência Policial

SISNAD – Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas

STF – Supremo Tribunal Federal

TCO – Termo circunstanciado de ocorrência

VTR – Viatura policial

SUMÁRIO

1. DAS PREMISSAS GERAIS DA PESQUISA	15
1.1 O problema.....	15
1.2 A justificativa e as hipóteses.....	18
2. OBJETIVOS	21
2.1 Os objetivos geral e específicos.....	21
3. METODOLOGIA	22
3.1 O percurso metodológico.....	22
3.2 Da definição dos termos.....	25
3.3. A subjetividade da atuação policial nas abordagens de rua e a sua accountability, sob a perspectiva de um referencial teórico.....	25
3.3.1 A atuação estatal limitada: o princípio da legalidade e os vazios normativos.....	25
3.3.1.1 O desenvolvimento do Estado Constitucional e a superação da legalidade estrita.....	25
3.3.1.2 A firmação dos direitos fundamentais e o princípio da legalidade.....	27
3.3.1.3 A sombra do estado de exceção.....	30
3.3.1.4 A subjetividade no exercício da legalidade: discricionariedade e outras formas.....	32
3.3.2 A subjetividade na atividade policial.....	35
3.3.2.1 A polícia, suas funções e o policiamento de rua.....	35
3.3.2.2 A discricionariedade da atividade policial e as abordagens com busca pessoal.....	38
3.3.2.3 A doutrina do “Full Enforcement” e o problema da seletividade.....	45
3.3.3 O Labeling Approach: o poder de definir a criminalidade e o etiquetamento penal.....	47
3.3.4 Accountability: sobre o dever de prestar contas.....	51
4. RESULTADOS	55
4.1 O Município de Euclides da Cunha e seus aspectos socioeconômicos relevantes.....	55
4.2 A Polícia em Euclides da Cunha.....	56
4.3 A Criminalidade em Euclides da Cunha: uma visão a partir das ocorrências delituosas registradas na Delegacia de Polícia, no ano de 2016.....	58
4.4 Considerações necessárias sobre a realidade encontrada.....	62
4.5 A discricionariedade nas abordagens a partir das ocorrências registradas na DEPOL.....	65
4.5.1 Quem abordou, quando, onde e para quê?.....	67
4.5.2 Quem foi abordado: os suspeitos no mundo real.....	71
4.5.3 Qual é mesmo a motivação?.....	76
4.5.3.1. Quando a “motivação” não existe.....	77

4.5.3.2 Quando a atuação discricionária e imotivada da polícia é pressuposto para a ocorrência de um delito.....	82
4.5.3.3 Quando há motivo explícito: a construção da fundada suspeita.....	85
4.6 A discricionariedade dos policiais militares: a visão dos agentes de rua.....	90
5. CONCLUSÕES	100

REFERÊNCIAS

ANEXOS

APÊNDICE

1. DAS PREMISSAS GERAIS DA PESQUISA

1.1 O PROBLEMA

No Estado Constitucional, democrático de direitos, onde os princípios e direitos fundamentais previstos na Constituição são os vetores basilares da atuação estatal (notadamente pelo marco regulatório do princípio da legalidade), a concretização da democracia, mais do que em outros regimes, depende bastante da qualidade da instituição policial, intrinsecamente ligada ao respeito dos policiais aos chamados princípios fundamentais.

Choukr (2004, p. 21) discorre sobre a relação entre a forma de atuação das instituições policiais e a integridade do Estado de Direito, afirmando que, apesar de poder se constituir em um debate epidérmico o debate sobre violência policial, “pode-se concluir que, na situação em que se encontram, em não poucas ocasiões os aparatos policiais servem à deslegitimação da democracia ao invés de consolidá-la”.

Dentre as diversas condutas e procedimentos inerentes à atividade policial, as abordagens de rua, com busca pessoal – popularmente conhecida como revista, ou simplesmente abordagem – são aquelas que carregam consigo, de maneira bastante evidente, essa característica de afrontamento intrínseco dos direitos e garantias do cidadão, pelo simples atuar da polícia.

Na busca pessoal, a tensão entre o monopólio estatal da força e as garantias individuais do cidadão se mostra de forma bastante clara, haja vista que a privacidade e a intimidade do sujeito são devassadas por um agente estatal legitimado pela lei criminal.

Por conseguinte, a atuação da polícia em uma diligência tão sensível deve ser a mais padronizada e objetiva possível, com prévio estabelecimento de parâmetros mínimos e máximos de atuação para o agente policial, a fim de que não haja brechas para omissões e excessos que possam afrontar tanto o dever de exercer a segurança pública, quanto os direitos fundamentais do cidadão.

Porém, como sói acontece em diversas outras típicas diligências policiais, o ordenamento jurídico termina por conferir uma ampla margem de subjetividade nas abordagens com busca pessoal, valendo-se de conceitos indeterminados para se definirem os pressupostos e requisitos de atuação policial; assim como é omissa em definir regras procedimentais para a sua realização.

Os artigos 240 e 244 do Código de Processo Penal trazem a previsão expressa da diligência de busca pessoal como meio de obtenção de prova criminal, preconizando o seguinte.

Art. 240. A busca será domiciliar ou pessoal.

§ 1º Proceder-se-á à busca domiciliar, quando fundadas razões a autorizarem, para:

- a) prender criminosos;
- b) apreender coisas achadas ou obtidas por meios criminosos;
- c) apreender instrumentos de falsificação ou de contrafação e objetos falsificados ou contrafeitos;
- d) apreender armas e munições, instrumentos utilizados na prática de crime ou destinados a fim delituoso;
- e) descobrir objetos necessários à prova de infração ou à defesa do réu;
- f) apreender cartas, abertas ou não, destinadas ao acusado ou em seu poder, quando haja suspeita de que o conhecimento do seu conteúdo possa ser útil à elucidação do fato;
- g) apreender pessoas vítimas de crimes;
- h) colher qualquer elemento de convicção.

§ 2º Proceder-se-á à busca pessoal quando houver fundada suspeita de que alguém oculte consigo arma proibida ou objetos mencionados nas letras *b a f* e letra *h* do parágrafo anterior.

Art. 244. A busca pessoal independerá 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.

Vislumbra-se, portanto, que a legislação brasileira utiliza por duas vezes a expressão “fundada suspeita” como requisito legitimador da atuação policial para realizar a busca pessoal em qualquer cidadão, retirando, inclusive, a necessidade de prévia interferência do Poder Judiciário ao tornar dispensável um prévio mandado de busca. Ou seja, havendo “fundada suspeita”, a lei entrega ao policial de rua o poder de abordar e revistar qualquer pessoa.

Contudo, nem o Código de Processo Penal, e nem outra lei federal qualquer, cuida de definir o que vem a ser essa “fundada suspeita”; quais situações de fato poderiam se enquadrar, ou não, em tal conceito indeterminado. Outrossim, a legislação vigente é obscura (para não dizer omissa) em definir regras precisas de procedimento para as diligências de busca pessoal, notadamente quanto ao registro das ações do policial para posterior controle, deixando ao agente estatal uma larga margem de discricionariedade também quanto à forma de realização da referida diligência.

Diante de tal cenário, Pacelli e Fischer (2012, p. 455) são muito felizes ao alertarem que “precisamente porque não dependerá de ordem judicial, o agente público deve se utilizar de toda a cautela possível, já que se trata de ingerência na intimidade alheia. Abusos em tais situações são de maior frequência, diante da ausência de controle judicial específico”.

Nesse mesmo sentido, Nucci (2013, p. 568) adverte que a legislação processual refere-se a uma suspeita fundada, ou seja, qualificada e embasada em “algo mais palatável” do que a mera suposição do policial, razão porque o mesmo não pode se valer, tão-somente,

de sua experiência ou pressentimento. Para Nucci, apesar de ser tarefa impossível a enumeração de todas as situações concretas que ensejariam a suspeita prevista em lei, o policial quando revistar alguém deve agir sempre de forma fundamentada, sob pena de responder, inclusive, por crime de abuso de autoridade.

Registre-se, por oportuno, que não é só a doutrina jurídica que entende a necessidade de um embasamento concreto para justificar a suspeita que gera a realização de uma abordagem com busca pessoal. O Supremo Tribunal Federal, através da sua Primeira Turma, possui interessante precedente sobre o tema, no julgamento do HC 81305/GO¹, datado de 13.11.2001, quando restou decidido o seguinte.

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 o risco de referendo a condutas arbitrárias ofensivas a direitos e garantias individuais e caracterizadoras de abuso de poder.

Da leitura do inteiro teor do acórdão proferido pela Suprema Corte, depreende-se que o caso ali julgado tratava de uma autuação de um sujeito pela prática de suposto crime de desobediência (artigo 330 do CP), haja vista que o mesmo se recusou a ser submetido a uma abordagem, com busca pessoal, por policiais militares. Foi lavrado, então, um TCO em desfavor do cidadão recalcitrante, acusado do crime de desobediência. Contudo, o STF entendeu por ilegal essa imputação contra o cidadão, exatamente porque a abordagem policial com ordem de busca pessoal (revista) não se pautou em uma suspeita fundada em elementos concretos, mas, ao contrário, ocorreu com razão puramente subjetiva.

Em julgamento mais recente (HC 117767/DF²), datado de 11.20.2016, a Segunda Turma do STF reconheceu a presença da fundada suspeita em situação de apreensão de documentos, durante uma revista realizada em veículo automotor, porque a autoridade policial registrou que tal medida decorreu de informações obtidas através de interceptação telefônica legalmente autorizada, e que indicavam que os documentos de interesse da investigação poderiam estar no veículo do sujeito. Neste caso, a Suprema Corte, inclusive, sedimentou o conceito de busca pessoal para abranger nele, também, a revista em “objetos (bolsas, malas, pastas) e veículos (automóveis, motocicletas)”.

O tema tratado na pesquisa em questão é, portanto, a subjetividade na atuação policial nas abordagens com busca pessoal, cuidando a pesquisa do problema de como a

¹ Inteiro teor disponível no sítio eletrônico <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=78693>>, acessado em 14.06.2017.

² Inteiro teor disponível no sítio eletrônico <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13268735>>, acessado em 14.06.2017.

Polícia no Município de Euclides da Cunha/BA (recorte espacial), no ano de 2016 (recorte temporal), preencheu a discricionariedade legal nas referidas diligências, no tocante aos motivos adotados para realizar as abordagens e às formas de registro das mesmas.

1.2 A JUSTIFICATIVA E AS HIPÓTESES

A Constituição da República de 1988, logo no início de seu texto, estabelece como direito individual fundamental, e também coletivo (de natureza social), o direito a segurança (artigos 5º e 6º). Em momento posterior, a Carta Magna traz na sua redação a explicitação de que a segurança pública, em se constituindo um direito de todos, deve ser exercida pelo Estado, através das diversas polícias, previstas no artigo 144: polícia federal, polícia civil, polícias militares, dentre outras. Ocorre que tal dever do Estado não vem sendo exercido de forma satisfatória.

Em pesquisa realizada pelo ICJ Brasil da Fundação Getúlio Vargas, no ano de 2014, ficou constatado que apenas 35% da população nacional revelam confiança na Instituição Polícia, ficando esta atrás das Forças Armadas, Igreja Católica, Ministério Público, Imprensa Escrita e Grandes Empresas (CUNHA, 2015).

Esse número, com o passar o tempo, diminuiu, chegando ao patamar de apenas 25% no 1º semestre de 2016, conforme pesquisa divulgada pelo mesmo órgão (CUNHA, 2016), fato esse que revela uma diminuição da crença na Polícia.

Nesse mesmo sentido, o Instituto Datafolha realizou pesquisas em outubro e novembro de 2015, onde ficou constatado que no Estado de São Paulo 60% da população têm mais medo do que confiança na polícia, enquanto que, no cenário nacional, o tema da segurança pública sempre esteve entre os que mais preocupam a população brasileira (DATAFOLHA, 2015).

Essa deslegitimação da instituição policial no Brasil encontra forte fundamento nos inúmeros e preocupantes casos de excessos e abusos policiais, os quais se encontram em um nível tão alarmante que já atingiram, de forma significativa, inclusive, os números do Estado brasileiro perante as Cortes Internacionais.

Conforme assevera Piovesan (2015, p. 421), de 98 casos contra o Estado Brasileiro perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos analisados, 38 referiam-se a casos de violência policial, sendo que em “todos os 38 casos, os peticionários denunciam o abuso e a violência policial [...] a insuficiência de resposta do Estado brasileiro, ou mesmo a inexistência de qualquer resposta, em face da falta de punição dos responsáveis pelas violações cometidas”.

Maíllo e Prado (2013, p. 274) afirmam que “em geral, as instituições são mais eficazes para a regulação da conduta humana quando os participantes percebem ou aceitam que são legítimas”, e prosseguem concluindo que a “decadência nas instituições pode incrementar a motivação dos indivíduos a delinquir, reduzindo a eficácia dos controles sociais”.

Dessa forma, vê-se que a má utilização do uso da força pelo Estado, no exercício do dever de garantir a segurança pública termina por deslegitimar a sua própria atuação, questão essa bastante sensível na realidade atual (IAMUNDO, 2013),

Como tratado anteriormente, a relação entre Estado brasileiro e cidadão, no campo da segurança pública, possui como um dos pontos mais sensíveis a atuação policial em condutas/procedimentos que colidem com direitos e garantias individuais, a exemplo da diligência de abordagem com busca pessoal, que possui uma alta carga de subjetividade pela previsão da “fundada suspeita” como principal requisito autorizador da medida, e pela capacidade de afastar a necessidade de prévia interferência judicial.

Assim, os abusos e excessos policiais podem, em muitas ocasiões, ficar acobertados pela ampla discricionariedade legal e aparente anomia na regulamentação dos requisitos e procedimentos de realização da diligência de busca pessoal, revelando-se como grave falha do Estado no dever constitucional de garantir a segurança pública. Em tais casos, não apenas se deixa de solucionar a questão primordial da violência na sociedade, como, ao contrário, promove-se um estado de incerteza e impunidade, ao colocar os atores oficiais da instância de reação social formal em desconformidade com o próprio ordenamento constitucional.

Goldstein (2003, p. 61), ao tratar da função da polícia, menciona a existência de atividades imediatas que podem ser adotadas durante a atuação de rua, e coloca o poder de revistar dentre o rol dessas atividades, advertindo, em seguida, que, essas medidas adotadas diante do surgimento de uma situação concreta e imediata, “são a maior causa da hostilidade frequentemente lançada sobre a polícia”.

Sady (2016b, p. 42), por sua vez, ao tratar da apreciatividade e discricionariedade policial sob o prisma de uma segurança cidadã, é categórico em afirmar que o “único modo possível de evitar abusos e desvios de poder, por parte dos membros das forças e corpos de segurança, é melhor conhecer a subjetividade ou autonomia pública que estes possuem”.

O tema a ser estudado é de total pertinência, portanto, não apenas por se enquadrar na pauta do dia-a-dia da sociedade brasileira, cuja parcela significativa não confia e desacredita na instituição policial, como também por corresponder a uma necessidade de

melhor compreensão da realidade, de como as coisas vêm sendo feitas (exercício da discricionariedade), para se buscar, quiçá, num futuro, um melhor funcionamento do sistema.

Dessa forma, a investigação feita partiu de hipóteses de pesquisa que podem ser sistematizadas da seguinte forma:

(1)A discricionariedade na diligência policial de abordagem com busca pessoal vem sendo exercida sem nenhum direcionamento mínimo, ficando a cargo da livre interpretação do policial de rua quando realizar e como registrar.

(2)Diante da ampla discricionariedade nos pressupostos para realização da referida diligência, o policial de rua termina por se valer de critérios eminentemente subjetivos, tais como o etiquetamento penal das classes sociais mais desfavorecidas.

(3)A ampla discricionariedade quanto à forma de registro da diligência confere ao policial de rua uma liberdade exacerbada também na forma de atuar, e impede um controle minimamente efetivo sobre as suas ações.

2. OBJETIVOS

2.1 OS OBJETIVOS: GERAL E ESPECÍFICOS

Objetivo geral

- Analisar o exercício da discricionariedade nas abordagens policiais com busca pessoal, no tocante aos motivos e à forma de registro das mesmas para uma posterior prestação de contas, no Município de Euclides da Cunha no ano de 2016.

Objetivos Específicos

- Analisar a legislação e o regramento vigente que trata das diligências de busca pessoal, para identificar a discricionariedade nos seus pressupostos e na forma de realização das mesmas;
- Identificar e caracterizar as ocorrências registradas tanto na Polícia Civil quanto na Polícia Militar em que houve abordagem com busca pessoal, de forma a compreender como a “fundada suspeita” exigida pela lei vem sendo preenchida nos casos concretos, de modo a constatar, ou não, eventuais padrões na atuação policial quanto às pessoas abordadas e circunstâncias da atuação;
- Identificar e caracterizar os canais de accountability existentes na matéria.
- Caracterizar os desvios (excessos e omissões) identificados no exercício da discricionariedade da atuação policial, tanto em relação aos motivos de atuação quanto à forma de registro.
- Analisar a percepção de policiais quanto ao exercício da discricionariedade nas abordagens mencionadas e quanto à prestação de contas em relação a elas.

3. METODOLOGIA

3.1 O PERCURSO METODOLÓGICO

O tema da pesquisa – a discricionariedade policial nas abordagens com busca pessoal – é, por si só, bastante amplo e pode abranger diversas dimensões da realidade, a partir do campo que se propõe explorar. Portanto, para tornar a pesquisa de campo viável, dentro do que este trabalho se propôs, o tema tratado sofreu uma delimitação espacial e temporal (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Foi observado, através de uma exploração inicial pelo estado da arte, que a maioria dos trabalhos que cuidam da discricionariedade do policial de rua examina a atuação do mesmo nos grandes centros urbanos a exemplo dos trabalhos desenvolvidos por Ramos e Musumeci (2005) e Machado e Noronha (2002).

Assim, não apenas pela proximidade do pesquisador com a realidade (o que permite uma melhor coleta dos dados), mas também para fugir do senso geral e buscar uma visão do tema fora dos grandes centros urbanos, foi decidido realizar um recorte espacial para examinar a atuação policial no Município de Euclides da Cunha, interior do Estado da Bahia.

Considerando que o presente trabalho não teve como objetivo traçar o desenvolvimento histórico do problema, mas sim o de analisar como o tema vem se dando nos dias atuais, também fora feito um recorte temporal, buscando-se analisar como a polícia preencheu a discricionariedade legal nas diligências de busca pessoal, no tocante aos critérios adotados e às formas de registro da sua realização no último ano, de 2016.

Delimitados o espaço e o tempo sobre os quais a pesquisa se debruçou, importante destacar, também, que o estudo realizado foi de natureza quali-quantitativa, através de entrevistas e levantamento de dados, com análise documental.

Inicialmente, foi feito um levantamento de todas as ocorrências registradas na Delegacia de Polícia (DEPOL) de Euclides da Cunha no ano de 2016, bem como das ocorrências registradas no 5º Batalhão da Polícia Militar do aludido Município.

No âmbito da Polícia Civil, foram separadas as ocorrências delitivas (onde há o registro do acontecimento de um crime) das ocorrências não delitivas (fatos registrados na DEPOL e que não correspondem à notícia de um crime, a exemplo de situações administrativas como transferência de presos, notícia de infrações administrativas, etc.). A partir de então, buscou-se identificar no universo das ocorrências delitivas em quais delas houve uma atuação do policial de rua, mediante abordagem discricionária, para, então, poder-se analisar a discricionariedade exercida pelo mesmo nos termos deste trabalho (motivação e forma de registro), já definidos anteriormente.

Esta análise das ocorrências delitivas, muitas vezes desdobrou-se em exame de outros documentos, tais como inquéritos policiais (IP), termos circunstanciados de ocorrência (TCO) ou mesmo ações judiciais criminais, haja vista que alguns dos registros de ocorrência resultaram na instauração de investigação formal pela Polícia Civil e, posteriormente, em instauração de ação criminal deflagrada pelo Ministério Público.

Assim, em tais situações, foram analisados todos os documentos gerados pelo registro do fato, a fim de se perquirirem os motivos da abordagem e a forma de registro da mesma, conforme eventualmente narrado nos aludidos documentos. Foi colacionado nos anexos deste trabalho um exemplo de registro de ocorrência na DEPOL, e exemplos de documentos analisados em inquérito policiais (termos de declarações testemunhais).

No tocante às ocorrências registradas no âmbito da Polícia Militar, foram analisados os Registros de Ocorrência Policial (ROP), que são documentos internos produzidos pelo policial toda vez que há necessidade de registrar alguma atuação feita na rua. Também nos anexos, foi juntada a cópia de um ROP analisado, a fim de ilustrar.

Foram obtidos, ainda, diretamente do comando da Polícia Militar em Euclides da Cunha e da Coordenação da Polícia Civil local, informações sobre o quantitativo de abordagens no período analisado, número total de policiais que atuam nas ruas de Euclides da Cunha, total de inquéritos e TCOs instaurados no ano de 2016, tudo para que fosse compreendido, de forma mais ampla e clara, o contexto fático em que se situa o universo da pesquisa.

Outrossim, é importante destacar que os registros obtidos perante a DEPOL e a Polícia Militar foram analisados a partir das seguintes categorias: 1) local e hora da abordagem; 2) delito registrado com a abordagem; 3) quem abordou; 4) se a motivação da abordagem foi explicitada nos registros; 5) sexo, idade e cor da pele da pessoa abordada; 6) escolaridade e ocupação da pessoa abordada; 7) existência, ou não, de antecedentes criminais da pessoa abordada; 8) local de residência da pessoa abordada.

Os dados obtidos com os registros supracitados foram tabulados em planilhas de Excel, para posterior confrontação entre as variáveis, na busca por eventuais padrões de atuação policial nas abordagens discricionárias, ao mesmo tempo em que foram confrontados com os resultados das entrevistas realizadas e explicadas a seguir.

Cabe destacar que foram registrados 1361 fatos delituosos no Município de Euclides da Cunha no ano de 2016, dos quais em 175 casos houve a prisão ou a condução de pessoas suspeitas para a DEPOL. Analisou-se 55 desses casos em que houve, de fato, uma

abordagem discricionária pelo agente público³. Abordagem discricionária é aqui compreendida como aquela em que o agente de rua atuou pautado por uma margem mínima de liberdade e subjetividade para preencher os espaços vazios da norma, quanto à “fundada suspeita” enquanto requisito legal para a sua atuação, conforme será tratado em capítulo posterior deste trabalho.

Também, foi realizada pesquisa de campo, com a realização de cinco entrevistas semiestruturadas ou semidirectivas (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2013, p. 192), onde “o investigador dispõe de uma série de perguntas-guias, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber uma informação da parte do entrevistado”. Ou, nos dizeres de Michel (2009, p. 69), a pesquisa semiestruturada realizada se enquadrou na modalidade de entrevista clínica, pois “organizada em uma série de perguntas específicas; utilizada para estudar motivos, sentimentos, conduta das pessoas”.

Foram entrevistados, assim, cinco policiais militares lotados no Município de Euclides da Cunha e que foram responsáveis (direta ou indiretamente) por abordagens de rua no ano de 2016. Buscou-se uma diversidade entre as patentes dos entrevistados (um major, um capitão, um tenente, dois soldados), para se alcançar uma visão, a mais ampla possível, da categoria representada pelos mesmos.

Para a escolha dos entrevistados, foi adotada a técnica da bola de neve, onde um entrevistado indicava o seguinte. O primeiro entrevistado foi o major, que indicou o capitão e assim sucessivamente. Ademais, foi trabalhada a amostragem por saturação, na medida em que foi encerrada a etapa de entrevistas quando as respostas passaram a alcançar um mesmo padrão de repetição.

A realização das entrevistas visou obter dos policiais pesquisados a noção e a opinião de que os mesmos possuem da discricionariedade existente (limites, objetivos, pertinência) bem como do dever de prestação de contas (accountability) nas abordagens de busca pessoal, razão pela qual as entrevistas foram guiadas por um roteiro contendo perguntas-guias, conforme modelo de roteiro constante no Apêndice deste trabalho, as quais eram formuladas na medida em que a entrevista ia se desenvolvendo, e de acordo com as resposta que eram dadas pelos entrevistados.

Importante destacar que todos os entrevistados assinaram previamente o termo de consentimento livre e esclarecido (modelo constante também no Apêndice deste trabalho), onde ficou clarificado o objeto da pesquisa e os termos gerais da entrevista, inclusive com o

³ Refiro-me, aqui, a agente público e não a policial porque, conforme será tratado em tópico posterior, atores diversos da estrutura da polícia também realizaram abordagem que sofreram registro na DEPOL.

fornecimento de opção para o entrevistado concordar, ou não, com a eventual divulgação de sua identidade durante a confecção do trabalho final.

3.2 DA DEFINIÇÃO DOS TERMOS

Por oportuno, a fim de possibilitar uma devida compreensão sobre os temas tratados na pesquisa, pertinente se faz advertir que alguns dos termos comumente utilizados, ao longo deste trabalho, possuem diversas acepções, de acordo com a teoria que se simpatize ou mesmo de acordo com a ciência da qual advenha o seu espaço de fala.

Conforme será tratado no tópico 3.3.1.4 deste trabalho, existe uma discussão doutrinária derredor do alcance do termo discricionariedade, em relação aos atos administrativos praticados por agentes públicos. Contudo, no presente trabalho, o termo discricionariedade será tratado na sua concepção mais ampla possível, referindo-se à qualidade de liberdade e subjetividade existente em determinados atos estatais, englobando, portanto, o que alguns autores tratam de forma distinta, como sendo apreciatividade ou como interpretação de conceitos jurídicos indeterminados.

Assim, os termos subjetividade e discricionariedade, ao longo deste trabalho, serão tratados como sinônimos, não obstante cuidarem de gênero e espécie para uma parte da literatura especializada.

Ademais, o mesmo ocorre quando se falar em abordagem policial ao longo do trabalho. A expressão abordagem é plurissemântica, e pode compreender diversos significados, de acordo com o campo da ciência em que se esteja dialogando. Contudo, no trabalho em apreço, como se está pesquisando a discricionariedade nas abordagens com busca pessoal, o referido termo sempre será empregado em relação à atividade do policial de parar uma pessoa na rua e realizar uma averiguação de identidade e de atividade exercida, mediante a revista nela. Ou seja, a ideia de abordagem tratada neste trabalho está visceralmente ligada ao exercício da discricionariedade do agente policial e à confrontação da intimidade e privacidade do cidadão abordado.

3.3 A SUBJETIVIDADE DA ATUAÇÃO POLICIAL NAS ABORDAGENS DE RUA E SUA ACCOUNTABILITY, SOB A PERSPECTIVA DE UM REFERENCIAL TEÓRICO

3.3.1 A atuação estatal limitada: o princípio da legalidade e os vazios normativos

3.3.1.1 O advento do Estado Constitucional e a superação da legalidade estrita

Com a ascensão da classe burguesa na Europa, do final do século XVIII e início do século XIX, surgiu o chamado Estado Liberal, onde a liberdade do cidadão foi posta como

valor primordial e o poder de intervenção do Estado foi minimizado ao máximo (COMPARATO, 2001).

Segundo Bonavides (2005), naquele momento histórico, a Constituição serviu como instrumento de restrição das competências dos órgãos estatais, através da instituição da separação de poderes (legislativo, executivo e judiciário) e da declaração meramente abstrata de direitos, exprimindo, assim, uma técnica de organização do poder aparentemente neutra.

Nessa nova concepção de Estado, também chamado de Estado Legislativo, o absolutismo do rei – marcado pela arbitrariedade das normas impostas pela simples vontade do soberano – foi substituído, então, pela promulgação da lei, formulada pelo Parlamento, ao posto máximo de imposição das normas sociais (MARINONI, 2006).

Foi desenvolvido, então, o princípio da legalidade, que nesse primeiro instante foi compreendido de maneira estrita, na medida em que prevaleceu a ideologia eminentemente formal-positivista, consistente na visão de que o texto legal expresso era a única fonte legítima do direito (SADY, 2016c). Assim, os valores constitucionais eram meras previsões abstratas de orientação genérica e não vinculante.

No entanto, com o passar do tempo, foi-se evidenciando que a intervenção mínima do Poder Público e a máxima liberdade do cidadão tinham gerado desigualdades sociais insustentáveis (COMPARATO, 2001); assim como se percebeu que o texto da lei, compreendido restritivamente, não era suficiente para resolver todas as problemáticas surgidas com a mencionada situação.

Ainda, segundo Comparato (2001), diante dessa realidade, advieram os movimentos constitucionalistas do século XX, onde os direitos sociais de igualdade foram reclamados, juntamente com a necessidade de o Estado agir para concretizá-los.

Dessa forma, os direitos elencados nas Constituições deixaram de meras previsões abstratas e desprovidas de valor jurídico, para o *status* de normas jurídicas supremas, hierarquicamente superiores a todas as outras, e servindo de norte para a aplicação das leis.

Segundo Bonavides (2005, p. 100):

A concepção material da Constituição representa no XX uma corrente de pensamento crítico e revisor, a cujo leito confluem todas aquelas direções inconformadas com o exclusivismo normativo e formalista do positivismo lógico. Desde Laband e Kelsen, esse positivismo levava a teoria do Estado a um “nihilismo científico-espiritual” (*geisteswissenschaftlichen Nihilismus*), conforme advertira Smend, numa admoestação severa dirigida sem dúvida aos juristas esvaziadores do Estado e do Direito.

O citado autor, prosseguindo na sua linha de raciocínio, conclui, afirmando ter sido com os métodos de exegese constitucional, aplicados pela Suprema Corte Americana,

“desde Marshall aos nossos dias”, que se iniciou “a transição do Estado liberal ao Estado social” (BONAVIDES, 2005, p. 103).

Assim, com o advento do constitucionalismo moderno, iniciado e desenvolvido ao longo dos séculos XIX e XX, a Constituição passou a ter carga normativa/valorativa, regulando e delimitando a atuação do Estado, que, por sua vez, passou a ter como limite não apenas a lei mas também os direitos e garantias fundamentais elencados na Carta Maior (COMPARATO, 2001).

Ou seja, com o advento do Estado Constitucional, o texto da lei passou a ter uma dimensão muito mais ampla, haja vista a necessidade de sua conformação com os preceitos constitucionais. A legalidade estrita cedeu lugar, então, a uma larga concepção de legalidade, diante da necessidade de sempre compreender o sentido da lei, de acordo com os princípios e direitos fundamentais constitucionalmente previstos, estando esse processo de dimensionamento da legalidade em constante transformação.

Sady (2016c, p.19/21) sintetiza muito bem tudo quanto fora dito até o momento, e ainda acrescenta que, ultimamente, está ocorrendo um período de transição para um neoconstitucionalismo,

Com uma nova teoria do direito/pós-positivismo jurídico e novo Estado/Estado Democrático de Direito, onde diversas transformações vêm surgindo, tais como o resgate da cidadania pela sociedade [...] a substituição de uma democracia meramente formal por uma substantiva ou material, que passou a exigir resultados das políticas, maior visibilidade nas ações estatais e participação cidadã nas tomadas de decisões políticas.

Ainda conforme o mencionado autor, esse novo cenário delineado vem afetando antigos institutos jurídicos, a exemplo da “legalidade administrativa como vinculação positiva e negativa à lei (*positive e negative Binding*)”, o que vem acarretando em uma busca por “um regime jurídico mais flexível, que confira maior liberdade na atuação administrativa” (SADY, 2016c, p. 23).

3.3.1.2 A afirmação dos direitos fundamentais e o princípio da legalidade

No processo histórico ocidental, foi desenvolvida a ideia da existência de direitos universais, inerentes à própria condição humana, os quais foram sendo positivados nos ordenamentos jurídicos e alcançando diversas dimensões de aplicabilidade ao longo do tempo. Não obstante debates doutrinários sobre o exato conteúdo do conceito de direitos humanos, ou mesmo sobre as suas classificações em gerações (ou dimensões) a partir do momento histórico em que foram se firmando, é certo afirmar que o terreno ideológico pelo qual tais direitos germinaram sempre foi pautado pelos valores da liberdade e da dignidade

humana; essa última como núcleo principal de todo o direito humano historicamente reconhecido.

Como bem considerou Sarmento (2003, p. 375), os direitos fundamentais “são realidades históricas, que resultam de lutas e batalhas travadas no tempo, em prol da afirmação da dignidade humana”. Ainda neste sentido, Flores (2009, p. 213) definiu os direitos humanos como “o conjunto de processos de luta pela dignidade humana”.

Mencionando a existência de fases históricas que duraram até o final do século XVIII – do surgimento da ideia até a elaboração de doutrinas jusnaturalistas de afirmação de direitos naturais do homem -, Sarlet (2012, p. 37) asseverou o seguinte.

Somente a partir do reconhecimento e da consagração dos direitos fundamentais pelas primeiras Constituições é que assume relevo a problemática das assim denominadas ‘gerações’ (ou dimensões) dos direitos fundamentais, visto que umbilicalmente vinculada às transformações geradas pelo reconhecimento de novas necessidades básicas, de modo especial em virtude da evolução do Estado Liberal (Estado formal de Direito) para o moderno Estado de Direito (Estado Social e democrático [material] de Direito).

É digna de destaque essa vinculação feita entre a positivação constitucional dos direitos fundamentais do homem e a mudança do paradigma do estado liberal para o hodierno estado social de direito democrático.

Coelho (2009, p. 65), ao tratar da conceituação do estado de direito, afirma que, atualmente, somente se pode usar tal denominação para o Estado, que além de submeter-se ao império da lei, de possuir uma divisão de poderes constituídos e de se pautar pela legalidade da administração, também se rege pelos direitos e liberdades fundamentais do cidadão.

Ou seja, denota-se que os direitos humanos historicamente reconhecidos, a partir das lutas em prol do valor maior da liberdade e da dignidade humana, não apenas conquistaram espaço no ordenamento jurídico moderno, como também passaram a se constituir em limites da própria atuação do Estado, uma vez inseridos nas suas constituições.

Neste diapasão, a Constituição Federal de 1988 - que trouxe o reestabelecimento do estado democrático de direito ao Brasil -, sem sombra de dúvidas constitui um importante marco regulatório da tutela dos direitos humanos em território nacional. Para além do contexto em que promulgada, quando materializou o rompimento com o regime de exceção até então vigente, a referida Carta Republicana foi adiante para, no seu corpo de disposições, elevar a condição humana como valor norte e fundamental do Estado brasileiro.

Prova disso é que já no seu art. 1º, inciso III, a Constituição de 1988 estabeleceu a dignidade da pessoa humana como fundamento da república. Não fosse o bastante, ao eleger os objetivos da nação (art. 3º), o constituinte originário os relacionou, em absoluto, com a

dignidade humana, sobretudo quando previu a busca por uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Demais disso, a prevalência dos direitos humanos foi estipulada como princípio das relações internacionais a serem travadas pelo estado brasileiro (art. 4º, II), ao mesmo passo em que se reconheceu, de um lado, a abertura do catálogo dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, parágrafo 2º) e, de outro, por intermédio da EC 45/2004, a possibilidade de tratados sobre direitos humanos serem incorporados pelo ordenamento jurídico pátrio com *status* constitucional.

Desse modo, ainda que não haja menção expressa ao termo “dignidade da pessoa humana”, diversos outros dispositivos constitucionais estão impregnados e inspirados por este valor maior, notadamente no campo das garantias individuais diante da atuação estatal na persecução penal e no dever de prestar a segurança pública, como é o caso do art. 5º, III (veda a tortura e tratamento desumano e degradante); art. 5º, LXVIII (garantia do *habeas corpus* contra o abuso de poder); art. 5º, LXV (direito de relaxamento da prisão ilegal); art. 5º LXII e LXIII (garantias formais e materiais à pessoa presa); dentre outros.

Como já afirmado, ao lado da dignidade da pessoa humana, a liberdade também se constituiu como um dos principais valores que nortearam o surgimento e a afirmação histórica dos direitos fundamentais do ser humano.

Bernardo Gonçalves Fernandes (2014, p. 367), ao comentar a filosofia Kantiana, coloca a liberdade como o maior direito do ser humano, asseverando que tal direito tem um papel crucial que é o de “limitar arbítrios através do conceito de legalidade”. Ou seja, para que a liberdade do cidadão seja assegurada, é necessária a existência de lei que estabeleça os limites de atuação do Estado e dos indivíduos, a fim de se evitar o cometimento de atos abusivos.

Neste sentido, ao tratar do princípio da legalidade (art. 5º, II, da CR/88), Fernandes (2014, p. 453) é categórico em afirmar que “sem dúvida, o princípio da legalidade tem como finalidade precípua limitar o poder do Estado impedindo sua utilização de forma arbitrária (impedimento do arbítrio a partir da noção de legalidade)”.

José Afonso da Silva (2001, p. 427), comungando do mesmo entendimento defendido por D’Entrève, vai além e preconiza que “o ‘princípio da legalidade não exige somente que as regras e as decisões que compõem o sistema sejam formalmente corretas’. Ele exige que elas sejam conformes a certos valores, a valores necessários ‘à existência de uma sociedade livre’”.

Assim, o mencionado autor traz para análise da legalidade a noção de legitimidade, no sentido de que o conteúdo da norma deve se pautar em determinados valores de justiça, de forma a se evitar que as ações estatais sejam legais, mas, quanto à carga material, sejam ilegítimas. Por diversos momentos históricos, governos arbitrários violaram direitos fundamentais dos cidadãos, mitigando as suas liberdades com amparo em leis formalmente válidas, mas materialmente vazias.

Verifica-se, portanto, que o princípio da legalidade traz consigo, de forma implícita, a necessidade que o texto da lei, ao delimitar o campo de atuação estatal frente às liberdades do cidadão, se coadune com o próprio sentido material dos direitos assegurados.

Como bem adverte José Afonso da Silva (2001, p. 424), ao citar o jurista italiano Massimo Severo Giannini, “não é necessário que a norma de lei contenha todo o procedimento e regule todos os elementos do provimento, pois, para alguns atos do procedimento estatuído e para alguns elementos do provimento pode subsistir discricionariedade”.

Ou seja, não há como a lei esgotar em seu texto todas as possibilidades de situações da realidade. Contudo, torna-se imperioso que a lei possua um conteúdo mínimo e suficiente para guiar a atuação estatal de forma legítima.

Destarte, pode-se concluir, com absoluta propriedade, que os direitos fundamentais, notadamente através do valor maior da liberdade e da dignidade da pessoa humana, constituem-se não apenas no norte (destino) para o qual aponta toda a estrutura constitucional brasileira, como também se revelam como os principais limites à atuação estatal frente aos interesses e liberdades dos cidadãos, servindo a legalidade como um dos principais instrumentos para a concretização de tal desiderato.

3.3.1.3 A sombra do Estado de Exceção

Uma vez traçado o panorama acima, sobre uma compreensão do princípio da legalidade e a sua dimensão não apenas formal, mas também material, onde se impõe a harmonização da lei com as garantias fundamentais da Constituição, não se pode perder de vista a presença, na sociedade moderna e contemporânea, da teoria do Estado de Exceção, contrapondo ao quanto fora dito até o momento.

Não obstante o surgimento do Estado Constitucional na cultura ocidental e a afirmação dos direitos humanos e fundamentais do homem como norte e limite às ações estatais, também ao longo do século XX foi se desenvolvendo e aperfeiçoando a teoria do

estado de exceção, notadamente no período abrangido pelas duas grandes guerras, nos países centrais da Europa.

Nos momentos de enfraquecimento das democracias europeias, foram instituídos, muitas vezes com base nas próprias regras constitucionais vigentes, períodos de suspensão da eficácia do plano jurídico – e junto com ele as garantias e direitos individuais dos cidadãos – para passar a existir um plano de “não direito”, onde o Estado (na figura do Executivo) aumentou os seus poderes previamente estabelecidos, sob o fundamento das situações excepcionais geradas pelas guerras.

O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político (AGAMBEN, 2004, p. 13).

Ainda, segundo Agamben (2004, p. 78) “o estado de exceção não é uma ditadura [...] mas um espaço vazio de direito, uma zona de anomia em que todas as determinações jurídicas – e, antes de tudo, a própria distinção entre público e privado – estão desativadas”.

Foi com base nessa teoria do estado de exceção, através do discurso da necessidade de suspensão de direitos e garantias em prol da segurança pública e nacional, que o totalitarismo do século XX ganhou espaço e deixou seus resquícios mesmo nos sistemas democráticos reestabelecidos no Pós-Guerra.

Assim, o mencionado autor ainda advertiu que o estado de exceção, na política atual e contemporânea, está cada vez mais consolidado e presente como paradigma de governo, deixando de se revestir de caráter provisório e emergencial para se constituir em técnica permanente de controle pelo Estado em detrimento de garantias fundamentais do cidadão, mencionando como exemplo diversos diplomas legais dos Estados Unidos, em que são permitidos ao Estado “plenos poderes” para deter pessoas ao largo das garantias processuais de praxe, em prol da máxima da ordem e segurança.

O que se deve observar atentamente, é que toda teoria defensiva do estado de exceção é desenvolvida a partir do discurso de preservação da ordem pública, da segurança nacional e de outros imperativos que se relacionam, precisamente, com a detenção, pelo Estado, dos instrumentos de controle social voltados para a manutenção de uma suposta paz pública. Ou seja, criam-se espaços vazios dentro do ordenamento jurídico (de forma explícita, ou não) onde os direitos e garantias individuais são “suspensos” ou colocados de lado, sob o pretexto de que o Estado exerça de forma plena o seu “dever” de garantir a ordem.

No campo da segurança pública, onde se situa o presente trabalho, merece atenção a questão de existir uma linha muito tênue entre a instalação de um estado de exceção (um

não direito dentro do direito, pelo esvaziamento da norma) e a abertura de espaços para a subjetividade como forma de preenchimento da legalidade, conceito este fundamental para o cerne da pesquisa ora trabalhada.

3.3.1.4 A subjetividade no exercício da legalidade: discricionariedade e outras formas

Como visto nos tópicos anteriores, com a evolução do Estado Legislativo para o Estado Constitucional e a afirmação histórica dos direitos fundamentais do homem, o princípio da legalidade ganhou enorme destaque no estudo do papel exercido pelo Estado (de garantidor de direitos individuais e sociais), não apenas porque este passou a ter a sua atuação delimitada pela lei, como também porque esta passou a dever obediência às garantias e direitos fundamentais previstos na constituição.

Por conseguinte, passou-se a exigir do Estado prestações positivas (ações voltadas para a consecução de sua finalidade) com base nos preceitos constitucionais e dentro dos limites impostos pela lei.

Contudo, há de se entender que é impossível prever todas as situações concretas que possam exigir uma atuação estatal, de modo a que o ente público atue estritamente conforme a letra da lei. Isto porque a realidade é muito mais rica do que a mente humana e, assim, é forçoso admitir que a ideia de legalidade nunca conseguirá se antecipar e prever todas as decisões necessárias e corretas que o agente público deverá tomar no exercício de suas funções.

Dessa forma, sempre se reconheceu a necessidade de conferir ao Estado, em suas três funções primordiais - legislativa, jurisdicional e executiva (principalmente nesta última), certo grau de liberdade de atuação conforme o caso concreto possa exigir, e, para tanto, é dada uma relativa subjetividade ou autonomia pública para as escolhas do agente, ao longo da sua atuação.

Neste sentido, e adotando o termo discricionariedade em uma acepção ampla, Mello (2012, p. 43) assevera que “discricionariedade é pura e simplesmente o resultado da impossibilidade da mente humana poder saber sempre, em todos os casos, qual providência que atende com precisão capilar a finalidade da regra de Direito”.

Por conseguinte, assim como já foi traçado nos primeiros tópicos deste capítulo, derredor da evolução no tratamento dado ao princípio da legalidade com a transição do Estado Liberal para o Estado Constitucional, perpassando pelo Estado Legislativo, também houve

transformações no tratamento dado à subjetividade na atuação do Estado durante esse caminhar histórico.

Pode-se referir que se experimentou com o tema da discricionariedade um ciclo ininterrompido de altos e baixos de espaços de atuação, tendo sempre como tela de fundo o eterno conflito entre o exercício de um dever-poder e os limites impostos ao seu exercício. Ou seja, apesar de seu grande valor, em determinados momentos históricos, revelaram-se reduções específicas na livre atuação estatal, o que ocasiona uma maior participação do Poder Legislativo na condução da gestão estatal (...) Não obstante, tal encargo nas mãos do Legislativo conduz a uma crise da eficiência que, ao final, faz emergirem reengenharias estatais, cujo propósito é equilibrar a divisão tripartida dos poderes e retornar a eficiência do Estado (SADY, 2016c, p. 93).

Sady (2016c, p. 92) menciona, ainda, que diante do surgimento de um Estado pós-moderno, que clama pela eficiência dos seus atos e funções, o grau de emprego da discricionariedade vem aumentando, juntamente com outras formas de se exercer a subjetividade ou autonomia pública.

Neste ponto em especial, importa destacar que Sady (2016b, p. 30) ainda aborda teses que defendem outras formas de subjetividade ou autonomia pública diversas da discricionariedade, traçando uma diferenciação teórica entre a discricionariedade, apreciatividade e, ainda, retirando das mesmas os chamados conceitos indeterminados (onde haveria uma “margem de livre apreciação”).

Para o mencionado autor, discricionariedade refere-se à margem de liberdade de atuação estatal, mediante ação volitiva conferida apenas por uma norma jurídica e que implica na escolha de opções dadas anteriormente pela norma. Já a apreciatividade diz respeito à “margem de liberdade que a Administração dispõe para adotar uma eleição/decisão, normalmente rápida e rotineira, ante situações de fato que assim requeiram”, sem a necessidade de garantias procedimentais e motivação formal pré-existentes; “seja por estar diante de um caso de ação não deontica ou pela imediatidade da atuação” (SADY, 2016c, p. 270).

Ao largo dessa distinção teórica para defender a existência de diversas formas de subjetividade na aplicação da lei pela Administração Pública, é certo que parte da doutrina utiliza o termo discricionariedade de forma ampla, para abranger todas elas.

Mello (2012), ao referir-se à “moderna doutrina alemã”, admite que a mesma retira os conceitos indeterminados do campo da discricionariedade por fazer uma distinção entre atos de inteligência (meramente interpretativos sobre os conceitos vagos na lei) e atos de volição (com carga de mérito decisório, pela escolha de opções dadas pela lei mediante conveniência e oportunidade dos interesses do Estado). Apesar de tal reconhecimento sobre o

rumo tomado pela doutrina alemã, o mencionado autor discorda da utilidade de se conferir tal distinção, vaticinando o seguinte.

Deveras, qual o préstimo jurídico, ou seja, para que serve a noção de discricionariedade, senão para referir as situações em que a Administração desfruta de uma certa liberdade, por força da qual o Judiciário não pode ir além de certos limites, tendo de reconhecer que no interior deles a atuação administrativa é incensurável (...) Ora, se tal “liberdade administrativa” e consequentes “limites” à correição judicial, tanto como “ausência de direito de terceiro” ante a Administração, resultam quer do uso legal de conceitos vagos, quer da possibilidade de opções de mérito ensejadas pela lei, quer da concorrência destes fatores, está-se a ver que a ressonância jurídica de ambos (conceitos indeterminados e opções de mérito legalmente previstas) é perfeitamente igual na esfera do Direito (MELLO, 2012, p. 25).

Neste mesmo sentido, Di Pietro (2006, p. 226) também reconhece a existência desses dois posicionamentos doutrinários sobre a inclusão, ou não, dos conceitos indeterminados dentro do espectro da discricionariedade, afirmando, contudo, que a corrente que defende que os conceitos vagos “podem conferir discricionariedade à Administração, desde que se trate de conceitos de valor [...] é a que tem mais aceitação no Direito brasileiro”.

Seguindo então tal entendimento, Di Pietro (2006, p. 225) analisa quais elementos do ato administrativo podem conter discricionariedade, concluindo que esta se encontra mais comumente no motivo e no conteúdo do ato, aduzindo que “o motivo será discricionário quando [...] a lei define o motivo utilizando noções vagas, vocábulos plurissignificativos, os chamados conceitos jurídicos indeterminados, que deixam à Administração a possibilidade de apreciação”.

Duarte (2008, p.39), por sua vez, pontua que existem duas formas de ocorrência da discricionariedade. A primeira através da concessão direta pela lei da possibilidade de se realizarem escolhas relativamente livres de parâmetros. A segunda pela utilização de conceitos juridicamente indeterminados, os quais, pela sua abertura semântica, deterioram a essência do princípio da legalidade e permitem uma atividade interpretativa ampla e discricionária.

Não obstante o debate doutrinário sobre formas distintas de se conferir uma margem de subjetividade ou autonomia pública às decisões tomadas pelos agentes públicos, o certo é que a discricionariedade (tomada em seu aspecto amplo, para referir-se à liberdade de atuação subjetiva) nunca pode fugir dos limites do princípio da legalidade, nos moldes do constitucionalismo hodierno, haja vista que é este quem norteia as ações do Estado, conforme já exposto anteriormente.

Nesse diapasão, Meirelles (2003, p. 165) adverte com propriedade que “quando se justifica a competência discricionária [...] não se está justificando qualquer ação arbitrária,

realizada ao arripio da lei. A atividade discricionária não dispensa a lei, nem se exerce sem ela, senão com observância e sujeição a ela”.

Sady (2016c, p. 90) aduz, ainda, que diante do atual cenário vivido, de transição para um modelo de neoconstitucionalismo, “que possibilita a positivação das garantias fundamentais; a onipresença entre princípios e regras, a concessão de uma força vinculante/eficaz própria aos princípios”, a discricionariedade passou a ser limitada não apenas pela lei, como também pelos valores consagrados na Constituição.

Uma vez traçado esse panorama geral sobre a limitação da atuação estatal diante do princípio da legalidade, a partir do advento do Estado Constitucional e da afirmação dos direitos fundamentais; bem como sobre a técnica de conferir espaços de subjetividade no preenchimento da lei pelo agente estatal, é importante lembrar que o objeto de pesquisa ora tratado cuida da subjetividade conferida ao Estado no exercício da atividade policial, mais especificamente no tocante às abordagens de rua com busca pessoal, razão pela qual, doravante, passa-se a abordar este tema.

3.3.2 A subjetividade na atividade policial

3.3.2.1 A polícia, suas funções e o policiamento ostensivo

Como já tratado em capítulo anterior, a CR/88, no seu artigo 144, ao cuidar da segurança pública, impondo-a como um dever do Estado, definiu que a mesma abrange a “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, sendo ela exercida pelas diversas polícias expressamente previstas.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Nos diversos parágrafos existentes no mencionado artigo, a CR/88 cuidou de traçar linhas gerais sobre a função de cada uma dessas polícias; cabendo destacar, ainda, que a Constituição, além das polícias elencadas, também previu a possibilidade de criação de guardas municipais pelos Municípios, para a “proteção de seus bens, serviços e instalações”, conforme dispõe o §8º do artigo 144.

No âmbito dos Estados, o constituinte brasileiro optou por separar a função investigativa (de apuração de crimes) e a função da “preservação da ordem pública”

(mediante o policiamento ostensivo) entre duas polícias distintas: a polícia civil e a polícia militar, conforme determinam os §§ 4º e 5º do referido artigo.

Não obstante as regras gerais trazidas pela Constituição da República, nunca é tarefa simples compreender com exatidão matemática as funções da polícia. A polícia é uma invenção da modernidade e, a depender do sistema que se esteja analisando, diversas são as funções que ela pode exercer na sociedade.

Conforme destacado por Davis (1996, p. 15), a instituição policial é uma recente invenção, tendo aparecido “in Europe in the late eighteenth century; in the English-speaking world, only in the nineteenth. They replaced “peace officers” – the watch in the cities, the town marshal and deputies (...) the county sheriff, and so on – who did not wear a uniform”⁴.

Segundo Porto e Costa (2014, p.81), dentre as principais funções da polícia estão as de “patrulhamento ostensivo, investigação criminal, controle de manifestações, atendimentos a emergências, fiscalização, controle de trânsito”.

Chevigny (2000, p. 65) afirma ser difícil traçar uma definição precisa de qual é o papel da polícia, dada a sua “onipresença” e a amplitude das suas tarefas, mas sintetiza as principais funções como sendo as “de proteger as pessoas e manter a ordem, pelo policiamento ostensivo, assim como investigar os crimes já ocorridos”, questões essas comuns em qualquer sistema examinado, inclusive no sistema brasileiro.

Para fins do presente trabalho, interessa tratar da atividade policial desempenhada no nível da rua (street-level bureaucracy), mediante o chamado policiamento ostensivo, através do qual é realizada a diligência de abordagem com busca pessoal em pessoas suspeitas de estarem em desacordo com a lei penal.

No Brasil, foi adotado um modelo militarizado para a principal polícia responsável por manter a ordem e realizar o patrulhamento nas ruas (artigo 144, §5º da CR/88). Porém, mesmo em países onde não há essa militarização formal, sendo o policial um mero agente público civil, como nos EUA, por exemplo, ainda assim a função do policial de rua se aproxima e muito das características de uma função militar (DAVIS, 1996).

Chevigny (2000) critica a militarização das polícias adotada como padrão na América Latina, onde foi delegado a essas instituições o papel de “combater o crime”, afirmando que essa forma de estruturação da polícia é incompatível com as funções propostas a ela, dado o modelo de Estado democrático de direito adotado pelas nações.

⁴ Igual a muitas de nossas profissões, a polícia é uma invenção relativamente recente. Surgiu na Europa no final do século dezoito, e no mundo anglofônico, apenas no século dezenove. Substituiu os “agentes da paz” – os vigias da cidade, o xerife do condado e assistentes, e assim por diante – os quais não vestiam uniforme (tradução livre do autor).

Nesse mesmo sentido, Porto e Costa (2014, p. 46/47) também criticam a analogia entre polícia e exército, porque o policial, ao contrário do típico militar, não “luta” contra inimigo definido e tampouco é autorizado a usar a força máxima nessa “luta”.

Assim, tal analogia “permite que as polícias elejam seus inimigos, normalmente entre os segmentos políticos e os economicamente desprivilegiados, bem como, incentivam o uso da violência”, isto sem falar na sensação de frustração que gera no policial por nunca vencer a “guerra perdida” contra o crime, que é uma constante social (PORTO; COSTA, 2014, p.106/107).

Apesar das críticas, no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, o policiamento de rua foi incumbido precipuamente à Polícia Militar, e sua razão de existir deve ser compreendida para além da sua roupagem militar, ou não; há de se entender o que realmente demanda a atuação do policial de rua.

Klockars (1985, p. 15), ao tentar responder a questão do “por que nós temos polícia”, assevera que mesmo nas sociedades democráticas mais livres, sempre haverá situações que requerem a atenção de um agente autorizado a usar a força coercitiva. Para o autor, no entanto, “police are not a ‘law enforcement’ agency but a ‘regulatory’ agency. Their job, as they practice it, is not enforce laws but to regulate relationships between people”⁵ (1985, p. 106/107).

Essa questão trazida por Klockars (1985) merece a devida reflexão, porque sempre se fala no dever da polícia aplicar a lei, fazendo-a cumprir, mas, a atividade policial que mais se pratica no dia-a-dia das ruas, de fato, é a de regular as relações sociais.

Goldstein (2003, p. 41/42) alertou para o fato de que “estudos mais recentes da polícia têm enfatizado o alto percentual de tempo que é gasto pelos policiais tratando de assuntos que não a criminalidade”, e que tais atividades são geralmente voltadas para áreas de maior desorganização social, em regiões mais populosas onde há uma “combinação de pobreza, desemprego, lares destruídos, baixo nível de instrução”.

Segundo Ericson e Haggerty (1997, p. 19) o policial de rua passa pouco tempo de sua jornada de trabalho lidando diretamente com o crime, sendo raro o agente em patrulhamento se deparar com um crime grave em progresso. Para os mencionados autores, os policiais de rua são mais proativos em obter conhecimento sobre possíveis suspeitos que

⁵ A polícia não é uma instituição de imposição da lei, mas sim uma instituição de regulamentação da lei. O seu trabalho, na medida em que é feito, não é o de aplicar a lei, mas regular a relação entre pessoas (tradução livre do autor).

aparecem em locais e horários inapropriados, ou mesmo para regularem questões como o tráfego ou situações comportamentais (ordem social).

Ao tratarem do processo de tomada de decisões no sistema de justiça criminal, e mais precisamente sobre a decisão do policial de rua de efetuar, ou não, uma prisão, Gottfredson e Gottfredson (1988, p. 48) assim se manifestaram sobre a rotina do policiamento de rua.

An appreciation, however, of the routine daily activities of police work – the context within arrest decisions are made – facilitates a study of the goals that may be pursued by arrest decisions. Two aspects of routine police work that are particularly critical in shaping the aims of arrest merit comment at the outset: the dependency of the police on citizen demands and cooperation and the maintenance of order function of most routine police work⁶.

Os referidos autores afirmaram, dessa forma, que estudos corroboram a realidade de que a maioria esmagadora dos casos de prisão feita pela polícia parte da iniciativa dos cidadãos de acionar o órgão ao realizarem as denúncias.

Segundo Black (1980, p. 05/06), a grande maioria dos casos cuidados por policiais de rua fazendo a patrulha são trazidos por denúncias feitas por cidadãos comuns, o que implica dizer que, em larga escala, não é o policial o principal sujeito que determina o que será alvo do sistema de justiça criminal.

Não obstante essa constatação feita pelos autores retromencionados, de que os delitos registrados decorrem, em sua maioria, de uma iniciativa popular de procurar o sistema, isso não diminui de importância e relevância da atuação do policial de rua, agente que carrega consigo a atividade fim prevista no §5º, do artigo 144 da CR/88, já comentado acima, e que detém uma elevada carga de discricionariedade no seu atuar; discricionariedade essa que sempre se mostrou digna de constantes estudos dado o inevitável impacto com os direitos do cidadão em uma sociedade livre e que se pretenda democrática.

3.3.2.2 A discricionariedade do policiamento de rua e as abordagens com busca pessoal

Conforme tratado anteriormente, o Estado se vale constantemente de atos carregados de subjetividade para a consecução dos seus objetivos. No campo da segurança pública, e mais especificamente da atividade policial, notadamente no policiamento de rua, já

⁶ Uma análise, todavia, da rotina diária de atividades do trabalho policial – o contexto em que as decisões de prender são tomadas – facilita um estudo sobre os objetivos que talvez sejam perseguidos por uma decisão de prender. Dois aspectos da rotina do trabalho policial que são particularmente críticos em na definição do mérito da prisão: a dependência do policial em relação às demandas e cooperação do cidadão e a manutenção da ordem funcionando na maioria da rotina policial (tradução livre do autor).

se encontra pacificado atualmente que a discricionariedade é um elemento intrínseco e inafastável pela própria natureza da atividade.

Hupe, Hill e Buffat (2015, p. 17), ao tratarem do tema da burocracia de rua, ou seja, da atuação concreta da Administração Pública na realização de seus objetivos, são categóricos em reconhecer que “discretion, both as granted and as used, is the effective decisional room for manouvre that a public oficial has in a context in which rules and regulations exist”⁷.

Os mencionados autores trabalham, assim, a noção de discricionariedade a partir de uma dupla dimensão. A primeira na atuação da Administração Pública em prever a existência e possibilidade do ato discricionário, mediante a concessão de graus de liberdade feita por um “fazedor de regras” para um “aplicador de regras”; e a segunda na própria efetivação da discricionariedade, mediante atos concretos adotados por aquele a quem cabe concretizar a norma.

Para tanto, Hupe, Hill e Buffat (2015, p. 04) utilizam-se da distinção feita por Michael Lipsky ao tratar da compreensão sobre o termo “street-level bureaucrat”⁸, visto que Lipsky defende um duplo sentido para o termo: o primeiro mais amplo, que engloba todos os serviços públicos com os quais os cidadãos interagem diretamente; e o segundo, mais estrito, no qual se direciona para determinados agentes públicos que interagem com os cidadãos no curso das suas funções e que têm discricionariedade no exercício de suas autoridades.

Assim, ao delimitar de forma clara a ação de determinados agentes públicos que lidam diretamente com o cidadão, os mencionados autores reconhecem que a atuação dos mesmos é carregada de liberdade de decisões, ou seja, de discricionariedade.

Ao reconhecer que as ações policiais são norteadas pela subjetividade, Sady (2016) trata da corrente doutrinária que defende a existência de uma discricionariedade na atuação policial, discorrendo sobre a lição do autor português António Francisco Sousa, segundo a qual a atuação policial deve ser regida pelos princípios da legalidade e proporcionalidade, existindo, assim, três teses relacionadas à discricionariedade policial e que divergem entre si quanto ao grau de presença da mesma nos atos de prevenção ou de repressão do crime.

Goldstein (2003) afirma que a discricionariedade encontra-se presente em todos os níveis de atuação policial, e elenca algumas categorias onde a mesma é exercida, a

⁷ Discricionariedade, tanto a prevista quanto a utilizada, é o efetivo espaço de decisão para manobras que um agente público possui no contexto em que regras e regulamentos existem (tradução livre do autor).

⁸ Burocrata de rua (tradução livre do autor).

exemplos da escolha de objetivos dentre os vários que a instituição possui; da escolha de métodos de intervenção (inserindo, aqui, o poder de revistar pessoas, em um contexto de atuação imediata); da escolha entre formas alternativas que a lei dispõe, dentre outras. Assim, o autor destaca uma concentração maior da discricionariedade no nível operacional, o que, para o mesmo, acarreta um potencial para a ocorrência de abusos.

Cooper (2001, p. 106), caminhando nesse mesmo sentido, pondera que “the discretion the police have in interpreting the law at the street level is practically without limits. It is consistent with the fact that in police organizations, discretion increases as one moves down hierarchy”⁹.

Essa preocupação, aliás, derredor dos limites da discricionariedade do policial de rua, já vem há muito tempo sendo levantada. Aaron, ao estudar as formas de controle da discricionariedade policial na Dinamarca da década de 1960, já advertia, desde então, o seguinte.

The critical problem in the control of police discretion, however, is not the discretion employed by the police in criminal investigations, rather it is the area of day-to-day police routine involving non-arrest and prosecution citizen contact which is the bulk of police activity in the United States¹⁰ (AARON, 1966, p.3)

Ribeiro (2003, p.308), ao abordar a necessidade de redução da discricionariedade na atuação policial, chega a comentar entendimento firmado pelo direito estrangeiro, através do julgamento do caso “Tennessee v. Gardner”, de 1985, onde a Suprema Corte dos Estados Unidos proferiu decisão que impactou o rumo da atuação policial, ao ter declarado inconstitucional uma lei do Estado do Tennessee que permitia que policiais usassem da força letal (capaz de matar) contra suspeitos em situação de fuga. Foi firmado em tal precedente o entendimento de que “o parâmetro de discricionariedade policial nesses casos deveria ser a defesa da vida, apoiando políticas mais restritivas que já vinham sendo adotados por alguns departamentos de polícia”.

Ainda no âmbito do direito estrangeiro, existem diversos diplomas legais que regulam de forma clara e objetiva as condutas policiais, impondo limites bem definidos e reduzindo a discricionariedade de atuação, a exemplo do Police and Criminal Evidence Act (PACE) 1984, do Reino Unido, que traz previsão bem detalhada das condutas e dos

⁹ A discricionariedade que a polícia tem ao interpretar a lei no nível do trabalho de rua é praticamente sem limites. Isso é consistente com o fato de que nas organizações policiais, a discricionariedade aumenta na medida em que se desce os níveis hierárquicos (tradução livre do autor).

¹⁰ O problema crítico no controle da discricionariedade policial, contudo, não está na discricionariedade empregada pelo policial na investigação criminal, mas ao contrário está na área do dia-a-dia da rotina policial envolvendo contatos com o cidadão diversos da prisão ou da persecução, e que é a maior parte da atividade policial nos Estados Unidos (tradução livre do autor).

procedimentos a serem adotados pelos policiais, bem como a definição o mais objetiva possível de diversos conceitos jurídicos indeterminados aplicáveis à atuação policial.

Nesse contexto, torna-se importante destacar que Lima e Paula (2013, p. 318) apontam um dos possíveis nortes para o exame dos abusos e excessos policiais na sociedade brasileira, quando ponderam que “a ausência de regras que regulamentem as funções e o relacionamento das polícias federais e/ou estaduais produzem no Brasil um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas similares de segurança e violência sem, contudo, lograrem êxito”.

Enfrentando o problema dos termos vagos na lei, ou lacunas normativas quanto aos limites de atuação da polícia, Ribeiro (2003, p. 307/308) trata especificamente da discussão sobre os limites da atuação na preservação da “ordem pública” e assim assevera:

Por essa razão, as intervenções militares para a preservação da ordem pública passam pelas cautelas do controle político, que por sua vez não pode se afastar das fronteiras fixadas pela Constituição [...] Mas, no domínio da ordem, a lei é equívoca. Se é precisa ao determinar as infrações que os manifestantes podem cometer, é vaga quanto aos meios que a polícia deve utilizar e quanto aos objetivos que deve obter [...] Por outro lado, a ambiguidade da lei criou um espaço que dá à polícia uma considerável capacidade de autonomia na tomada de decisões [...] No atual Estágio Democrático brasileiro, não é concebível essa abertura à ação policial.

Registre-se que, ainda que haja um conteúdo objetivo mínimo na norma que traz consigo os conceitos indeterminados (concedendo a discricionariedade de atuação), o executor da norma deverá complementá-la na sua aplicação em concreto, e para tanto se utilizará de elementos extranormativos. Ou seja, nos dizeres de Correia (apud ÁVILA, 2016, p.184), em assim ocorrendo, haverá uma deslegalização ao se atribuir ao próprio policial a tarefa de dar sentido à norma.

Neste ponto em especial, cumpre relembrar a Teoria Estado de Exceção, tratada por Agamben (2004), consistente da tendência contemporânea de, dentro do próprio sistema jurídico-constitucional, serem criados espaços de negação do direito com a finalidade de uma “melhor aplicação da lei”. Ora, uma má utilização dos conceitos indeterminados na regulamentação da atuação policial, pode acarretar em uma discricionariedade tão ampla que descambe para a arbitrariedade e autoritarismo.

Para Sady (2016, p. 19), a discussão sobre os limites à discricionariedade na Administração Pública em geral não pode ter como objetivo a eliminação das subjetividades ou autonomias públicas dos agentes, mas sim, deve-se buscar uma limitação quanto ao seu uso, conteúdo e exercício.

Assim se deseja porque quanto mais poderes, prerrogativas, ou melhor, quanto mais subjetividades ou autonomias públicas nos distintos modos de atuação existir, de menos garantias desfrutarão os administrados, mais facilmente serão violados seus

direitos, menos objetiva será a gestão que se leve a cabo e maior será a incerteza e a insegurança de todos.

Toda essa discussão sobre a discricionariedade na atividade do policiamento de rua, e sobre a necessidade e viabilidade de imposição de limites à mesma, ganha total pertinência quando se trata do tema da presente pesquisa, quais sejam as abordagens com busca pessoal.

Consoante já exposto no tópico 1.1, a legislação criminal brasileira prevê como principal pressuposto para a atuação do policial de rua realizar a busca pessoal em um cidadão a existência de uma “fundada suspeita”. Acontece que essa mesma legislação, ou qualquer outra normatização, não cuida de definir parâmetros mínimos, positivos ou negativos, quanto ao que seja essa fundada suspeita, conferindo, assim, ao policial de rua, que deve atuar em curto espaço de tempo e com poucos recursos ao seu dispor no momento, uma margem de discricionariedade amplíssima, dada a indeterminação do conceito tratado.

Neste diapasão, destaque-se, mais uma vez, que a própria jurisprudência dos tribunais brasileiros, representada pela corte maior, o STF, sempre busca delimitar, de acordo com o caso concreto, o que seja a fundada suspeita capaz de legitimar a atuação do agente policial, consoante tratado também no tópico 1.1 deste trabalho.

Necessário, então, empreender um tratamento teórico básico sobre a discricionariedade na definição da suspeita pelo policial de rua (pressuposto legal para a abordagem com busca pessoal).

O policiamento ostensivo, mediante a chamada patrulha, segundo Goldstein (2013, p. 73) é a forma onde mais se emprega a força policial, sendo que, tal atividade possui três razões de existir bastante claras: “atendimento aos pedidos de ajuda, a manutenção da presença policial, e a investigação de situações suspeitas”.

Sobre esse objetivo de investigar situações suspeitas, Goldstein (2013, p. 77, 80) chama de patrulhamento preventivo e refere-se ao poder do policial de parar, interrogar e revistar uma pessoa que, por alguma razão, aparentou ser suspeita de ter cometido ou estar cometendo um crime. Neste ponto, em específico, o mencionado autor cita duas pesquisas empíricas feitas na década de 70 em Kansas City e em San Diego, nos EUA, onde foram aplicados níveis de patrulhamento distintos em áreas diferentes das cidades.

Na experiência de Kansas City foi constatado que “a variação de níveis de patrulhamento não produziu diferenças significativas na quantidade de crimes reportados, na quantidade de crimes medidos através de levantamento da comunidade nem na extensão do medo inspirado nos cidadãos”. Já na pesquisa feita em San Diego, a suspensão do

“interrogatório de campo” foi associada a um aumento de crimes passíveis de solução da região testada, mas, ao mesmo tempo, o estudo indicou que “as reações negativas da população aumentariam caso o nível das atividades de interrogatório de campo fosse imensamente incrementado” (GOLDSTEIN, 2013, p. 77,80).

Assim, o mencionado autor afirma que essa atividade de atuar em situações suspeitas, no policiamento de rua, depende muito de um exame das circunstâncias concretas postas, visto que a depender das variações sociais entre localidades distintas, uma mesma situação pode passar de normal para suspeita, cabendo, assim, ao agente de rua, de acordo com a sua carga de conhecimento teórico e prático, fazer essa avaliação.

O valor da investigação depende altamente da familiaridade do policial de ronda com a área e com as pessoas que trabalham e moram ali. Em um ambiente estranho, ele pode negligenciar situações que demandem investigação e, também, ser extremamente cauteloso e prudente em fazer suas inquirições. Assim, de qualquer forma, ao investigar situações que não são suspeitas com os padrões locais, isso acaba sendo uma boa oportunidade para cometer equívocos e constranger muitos cidadãos. Quando designados para trabalhar em uma área, na maioria das comunidades, os policiais de ronda tendem a empregar suas próprias regras para decidir o que é e o que não é suspeito durante seu patrulhamento – não levando em consideração as culturas, os estilos de vida e o cotidiano dos moradores dessa área. Isso acarreta muitas das rusgas entre polícia e grupos minoritários (GOLDSTEIN, 2003, p. 78/79).

Fernandes (2016, p. 155), ao analisar os elementos que compõe a subjetividade da atuação policial, refere-se aos elementos circunstanciais do crime como importantes na tomada de decisões pelo agente de rua, afirmando que “alguns estudos sugerem que um dos principais fatores utilizados pelos agentes para justificar uma abordagem é o comportamento anormal ou inapropriado do suspeito”. Outras circunstâncias levantadas pelo autor são aquelas relativas às características pessoais da pessoa abordada; tais como a idade e o sexo, ou se elas se identificam com algum estereótipo de minorias.

Sobre o policiamento ostensivo, Aranha (1993) formulou um manual de atuação policial, utilizando-se, para tanto, de uma obra elaborada pela Inspetoria Geral das polícias Militares, do então existente Ministério do Exército, e que serviu de norte para a formação de diversas polícias no Brasil. Nesse trabalho, o citado autor traça conceitos gerais sobre diversos institutos, procedimentos e termos comuns à praxe policial.

Questão interessante no referido manual é a tentativa de estabelecer situações padrões que justificariam a necessidade de uma “averiguação” pelo policial de rua, e são elas:

- elementos encostados em carros, altas horas da noite;
- elemento esgueirando-se furtivamente por ruas mal iluminadas;
- estabelecimentos comerciais às escuras, quando normalmente permanecem iluminados ou vice-versa;
- aglomeração em torno de pessoa caída na via pública (ARANHA, 1993, p. 24)

O mencionado autor, em seguida, ao tratar da busca pessoal, deixa claro que o fato de não ser necessário um mandado para realizá-la “não significa que seja lícito ao PM revistar indiscriminadamente todo o cidadão o que caracteriza uma atitude despropositada, além de ilegal, considerando que cada cidadão tem o direito de ir e vir sem ser molestado” (ARANHA, 1993, p. 51).

Ramos e Musumeci (2005) realizaram extensa pesquisa sobre as abordagens policiais nas ruas do Rio de Janeiro, no início da década de 2000, a fim de identificar um padrão na atuação dos agentes de segurança, analisando desde o entendimento dos policiais sobre o tema até a percepção da população carioca atingida direta ou indiretamente pelas ações de abordagem e revista. Foram examinados, ainda, dados quantitativos das abordagens realizadas, bem como foram realizados grupos focais.

Através do quanto coletado, as referidas autoras concluíram que a construção da suspeita pelo policial de rua passa muito pelas suas impressões pessoais, e que, de certa forma, alguns elementos pesam bastante, como, por exemplo, a idade e o gênero da pessoa abordada, haja vista que jovens do sexo masculino são o alvo principal. Outrossim, questões como a aparência, o semblante e a forma de se comportar diante da polícia também se mostraram como relevantes para a construção da suspeita.

Não obstante os resultados alcançados, as autoras não deixaram de registrar o enorme campo cinzento onde se situa a suspeita capaz de ensejar uma abordagem policial, dada a ausência de qualquer regulamentação minimamente objetiva sobre o tema.

Outro aspecto que chama a atenção na pesquisa junto à PM é a pobreza do discurso sobre a suspeita. Não só não conseguimos localizar um único documento que definisse parâmetros para a constituição da “fundada suspeita” (expressão usada reiteradamente por policiais, mas sem qualquer sentido preciso), como encontramos nas falas dos oficiais, antigos ou jovens, de alta ou baixa patente, uma articulação tão precária a respeito desse tema quanto a observada na “cultura policial de rua” expressa pelas praças de polícia. É surpreendente, para não dizer espantoso, que a instituição não elabore de modo explícito o que seus próprios agentes definem como uma das principais ferramentas do trabalho policial (a suspeita); que não focalize detidamente esse conceito nos cursos de formação, nas documentações e nos processos de qualificação, nem o defina de modo claro e objetivo, deixando-o à mercê do senso comum, da “intuição”, da cultura informal e dos preconceitos correntes (RAMOS; MUSUMECI, 2005, p. 54).

Denota-se, destarte, que no âmbito da atuação policial a utilização de conceitos indeterminados pode se tornar bastante grave, se não houve um regramento mínimo sobre o alcance desses conceitos, pois em diversas situações as decisões tomadas são de caráter imediato pelo policial, que dispõe de poucos recursos à sua mão, e confrontam diretamente garantias e direitos individuais. Um excessivo uso de conceitos indeterminados para a regulamentação da atuação policial gera uma aparência de legalidade, não obstante a ausência

de limites objetivos claros que permitem a funcionalização para interesses utilitários (BACKES, 1989, 94).

Pelo exposto, vê-se que a discricionariedade, apesar de intrínseca e necessária à boa atuação do policial de rua, quando se faz presente de forma desregrada e exacerbada, como na diligência de abordagem com busca pessoal, nos termos definidos na legislação brasileira, revela um terreno bastante limítrofe para o exercício não legítimo das subjetividades do agente policial.

3.3.2.3 A Doutrina do “Full Enforcement” e o problema da seletividade

Um tema que está visceralmente ligado à discricionariedade na atuação policial é o da doutrina do “Full Enforcement” e a viabilidade de sua aplicação no mundo real, diante de uma seletividade constantemente observável no atuar do agente de rua.

Entende-se por “Full Enforcement” a ideia de aplicação integral da legislação criminal por parte da autoridade policial, no sentido de que esta se encontra vinculada à busca pelo cumprimento irrestrito do ordenamento jurídico-penal, devendo obediência não apenas a todos os estatutos normativos, como também às ordens dos superiores hierárquicos.

Segundo preleciona Pinto (2016, p. 167), essa doutrina teve origem na segunda metade do século XIX “e foi amplamente incorporada pelas agências de segurança pública norte-americanas”. Neste sentido, Williams (1984, p. 22) registrou que mais da metade dos estados norte americanos editaram suas legislações de “Full Enforcement” no período entre 1883 e 1925.

Pinto (2016), então, refere-se a essa doutrina como uma verdadeira fábula, haja vista que no mundo real nunca se constatou ser possível o cumprimento integral da legislação criminal, elencando, assim, dois principais fatores que acarretam em tal constatação: o primeiro é uma legislação que exige o “Full Enforcement”, mas que, ao mesmo tempo, traz uma previsão infundável e muitas vezes ultrapassada e exagerada de fatos que constituem ilícitos penais; a segunda é a carência de recursos humanos e materiais para a polícia poder cumprir todos os mandamentos criminais.

Segundo a referida autora, a conjugação desses fatores supracitados implica em uma seletividade concreta feita pela autoridade policial no seu dia-a-dia, valendo-se, muitas vezes, do senso comum em uma atuação precipuamente subjetiva, e mascarando, assim, a realidade como sendo uma ação voltada à aplicação integral da legislação criminal. Tal conduta, conforme pondera Pinto (2016), é bastante perigosa, haja vista que a seletividade não

é publicizada e, portanto, torna-se passível de descambar para a arbitrariedade e para fora dos limites da lei.

Klockars (1985, p.100) aborda a questão da limitação de recursos da polícia, afirmando que uma escolha de aplicação de uma lei, usualmente implica no direcionamento de recursos que poderiam ser utilizados para a aplicação de outra lei. Nesse ponto, o autor registra que “every policeman of any experience has heard some violator claim that instead of arresting him the policeman should be out arresting some more serious offender”¹¹.

It is generally believed by the public that the police function in the administration of justice is limited to invoking the criminal process through the arrest procedure. However, studies of police discretion have shown that this narrow role is not followed. For example, in 80 percent of the observed cases, police officers did not arrest law breakers. This would indicate that there is a differential enforcement of the law and this raises serious questions about the “rule of law”¹² (COOPER, 2001, p. 100).

Tal questão é reforçada, ainda, pela afirmação de Loyens (2015, p. 99) que, ancorada na doutrina de Lipsky, assevera que “as typical street-level bureaucrats, law enforcement officers perform their tasks with limited resources within a restricted amount of time, while having ‘substantial discretion in the execution of their work’”¹³.

Essa constatação, de uma realidade que caminha em sentido oposto ao “Full Enforcement”, encontra-se solidificada na realidade norte-americana, e não difere muito da realidade brasileira.

Figueiredo (2016) reconhece que no Brasil se opera uma espécie de “Full Enforcement” no discurso oficial, mas que, na prática, está longe de ser efetivada. O autor pontua que a política de segurança pública no Brasil sempre se mostra voltada para o combate de pequenos delitos e pequenos infratores, afirmando que “é prática tradicional da polícia brasileira a ‘parada e revista’ (stop and frisk) voltada às minorias e conduzida com uma fundada suspeita [...] bem flexível, equivalente à *reasonable suspicion* (razoável suspeita) americana” (FIGUEIREDO, 2016, p. 208).

O referido autor contrapõe o “Full Enforcement” e a seletividade da atuação policial, calcada na subjetividade das ações, mas, também afirma que a lógica da mencionada

¹¹ Todo policial com qualquer experiência já ouviu de um transgressor a reclamação de que, ao invés de prendê-lo, o policial deveria estar prendendo criminosos mais perigosos (tradução livre do autor).

¹² Constitui-se em crença geral do público que a função policial na administração da justiça é limitado em invocar o processo criminal através do procedimento da prisão. Contudo, estudos sobre a discricionariedade policial tem mostrado que esse papel principal não tem sido seguido. Por exemplo, em 80 por cento dos casos observados, os policiais não prenderam os transgressores da lei. Isso pode indicar que existe um cumprimento da lei diferenciado, e isso gera sérias questões sobre o “papel da lei” (tradução livre do autor).

¹³ como típicos burocratas de rua, os agentes encarregados do cumprimento da lei exercem suas tarefas mediante recursos limitados e em um curto espaço de tempo, enquanto possuem uma substancial discricionariedade na execução dos seus trabalhos (tradução livre do autor).

doutrina termina por favorecer uma seletividade clandestina, não oficializada, e, portanto, sob o risco de despontar para a arbitrariedade, pela ausência da possibilidade de controle.

A falsa pretensão do full enforcement, por um lado, livra os policiais com cargos de supervisão do encargo de pensar o direcionamento da força policial, como constataram Davis e Wilson em trezentas entrevistas. Por outro lado, abre grande margem para o exercício de subjetividades por partes das chefias das polícias, mas de forma clandestina, como aponta Grosman (FIGUEIREDO, 2016, p. 211).

Defendendo a seletividade em determinadas situações da atuação policial, Klockars (1985, p. 98) afirma que uma das funções da discricionariedade na atividade policial é exatamente conferir uma margem de liberdade para o agente de rua, e nem sempre impor a aplicação da lei ao caso concreto. Ele ainda adverte que a lei não é um fim em si mesmo; mas sim um meio para alcançar um fim.

Observa-se, pelo exposto, um reconhecimento uníssono da presença de um certo grau de seletividade na atuação policial, decorrente principalmente dos espaços de liberdade cedidos pela discricionariedade do agente de rua para aplicar a lei aos casos concretos.

Também resta claro que essa seletividade ganha contornos perniciosos quando calcada em uma subjetividade fora dos limites legais e longe do alcance de qualquer tipo de controle, razão pela qual, nessa perspectiva, torna-se bastante pertinente o estudo do chamado “etiquetamento penal”, o qual se inter-relaciona com o objeto de pesquisa deste trabalho.

3.3.3 O Labeling Approach: o poder de definir a criminalidade e o etiquetamento penal

A questão da seletividade do agente estatal, notadamente do policial, no exercício de sua discricionariedade é abordada, através de outra perspectiva, pela criminologia moderna e as chamadas teorias do Labeling Approach. Ao longo do século XX a sociologia criminal foi se desenvolvendo através de diversas escolas teóricas, as quais buscaram entender o fenômeno da criminalidade na sociedade moderna.

As primeiras escolas (clássica, liberal e positivista) priorizaram o enfoque dos estudos sobre a figura do autor do delito, trabalhando com a ideologia da defesa social e com teorias como as psicanalíticas da criminalidade, que entendiam, notadamente, que o problema central do crime estava na figura do seu autor.

Contudo, outras correntes foram surgindo e trazendo consigo propostas de novos enfoques para a busca da compreensão do tema, sendo que, atualmente, vem ganhando notada relevância no âmbito da sociologia criminal a escola teórica do Labeling Approach, ou do enfoque da reação social, segundo a qual o cerne do problema da criminalidade não está no

sujeito praticante do desvio, mas sim na forma como a sociedade define o que é criminalidade e como reage à mesma.

Sobre esse processo de transformação do olhar da criminologia, Baratta (2014, p. 160) pontua duas etapas como sendo os seus principais marcos. A primeira teria ocorrido com “o deslocamento do enfoque teórico do autor para as condições objetivas, estruturais e funcionais, que estão na origem dos fenômenos do desvio”. A segunda etapa consistiu no “deslocamento do interesse cognoscitivo das causas do desvio criminal [...] para os mecanismos através dos quais são criadas e aplicadas as definições de desvio e de criminalidade e realizados os processos de criminalização”.

O novo paradigma trazido pelo Labeling Approach busca responder, essencialmente, perguntas sobre a forma como se definem: quem é o desviante na sociedade, os efeitos dessa definição, as condições em que o sujeito é “coisificado” pelo rótulo de criminoso, e quem detém o poder de proceder a tais definições. Há, portanto, um distanciamento da vertente etiológica da escola clássica, a qual se limitava a buscar entender as causas da ocorrência do crime, a partir de estudos sobre aquele que comete o ato.

Fala-se, assim, em etiquetamento, porque, para a escola da reação social, a criminalidade não é uma questão posta de forma prévia, mas, pelo contrário, ela passa a existir através dos processos concretos e reais de atuação do sistema de justiça criminal. São as definições e as formas de reação social em face de determinados sujeitos e comportamentos que constituem o fenômeno da criminalidade. Não existe, assim, um comportamento criminoso ontologicamente pré-constituído. O que existe, apenas, é um comportamento rotulado como criminoso.

Baratta (2014, p. 109/110), então, sustenta que, apesar de que não seja uma conclusão unívoca entre os autores da teoria do Labeling Approach, pode-se dizer que o problema da definição da criminalidade perpassa por três planos distintos, segundo essa escola criminológica.

O primeiro, de ordem metalinguística, concernente à validade das definições de crime e criminoso pela ciência jurídica, e da definição de criminalidade a determinados comportamentos pelo senso comum e pelas “*instâncias oficiais do sistema penal*”.

O segundo, respeitante à interpretação sociopolítica do fenômeno, haja vista que são sempre alguns seletos indivíduos da sociedade, integrantes de determinadas instituições, os detentores do poder de definir quais fatos serão considerados crimes a ser perseguidos, e de “estabelecer quais pessoas devem ser perseguidas (poder de aplicar as normas)”.

O terceiro e último plano, sustentado pelo mencionado autor, seria um problema fenomenológico relacionado aos efeitos produzidos sobre o indivíduo após a sua definição como criminoso – o que acontece àquele que veste o rótulo dado.

Para fins do presente trabalho, interessa, sobretudo, a segunda vertente citada acima, no que diz respeito à preocupação sobre a definição do que seja criminalidade a partir da análise daquele que detém o poder de traçar tais definições na estrutura da sociedade, principalmente o poder de definir quem é o sujeito desviante.

Neste ponto, pertinente é a lição trazida por Saporì e Soares (2015, p. 39), os quais, comentando sobre a obra de Howard Becker intitulada “Outsiders”, afirmam que pessoas que ocupam posições de destaque social, tais como advogados, médicos, etc., possuem destacada capacidade de influenciar na edição de regras jurídicas para impor seus valores de mundo, o que implica na marginalização dos indivíduos que não adotem os mesmos comportamentos.

Realizando uma pesquisa de três anos com observação direta e realização de entrevistas aprofundadas no bairro de Novos Alagados, subúrbio ferroviário (área de extrema pobreza) em Salvador/BA, Machado e Noronha (2002, p. 210) se preocuparam em investigar a relação entre a população e a polícia, notadamente no aspecto da violência urbana - causas e consequências sociais -, registrando diversas impressões extraídas da realidade observada, dentre elas a seguinte.

Abordando a agressão sofrida por um *rastafari*, o morador questiona o sistema de rastreamento da polícia que, em uma cidade formada majoritariamente por pobres e não-brancos, continua tomando a negritude como o principal critério de suspeição. Baseando-se neste critério, a repressão policial atinge fundamentalmente negromestiços pobres, e, às vezes, nem tão pobres, que se encaixam no estigma. No caso das pessoas identificadas com a afirmação racial, que portam sinais distintivos, como roupas e cabelos étnicos, essa repressão pode apresentar-se tão ou mais cruel do que em relação a outras. Recentemente, houve o caso de um líder sindical que teve seu cabelo *rastafari* cortado em praça pública pela polícia, durante uma manifestação de servidores públicos na cidade.

Essa constatação do uso do etiquetamento social pelos agentes policiais na prática diária, sob a visão da escola criminológica do Labeling Approach, permite alcançar uma conclusão muito próxima daquela aventada por Sack F. (apud BARATTA, 2014, p. 111/112), quando o mesmo asseverou que a condição social do sujeito influi, por demais, na sua inserção ao sistema de justiça criminal.

Contudo, isso ocorre não porque as condições desfavoráveis lhe impulsionariam a cometer desvios, como pretendiam explicar as escolas clássicas da criminologia, mas sim porque o comportamento de uma pessoa pertencente a uma classe desfavorecida “acarreta uma maior probabilidade de ser definido como desviante ou criminoso [...] do que outra

pessoa que se comporta do mesmo modo, mas que pertence a outra classe social ou a um milieu familiar íntegro” (BARATTA, 2014, p. 111/112).

Assim, a experiência de ser rotulado como criminoso termina, muitas vezes, por funcionar como uma marcação definitiva sobre a pessoa, que passa “a conviver com outros indivíduos que compartilham suas visões de mundo, reforçando a identidade desviante” (SAPORI; SOARES, 2015, p. 39).

Rondon (2014, p. 316), ao produzir uma resenha sobre o livro “Abusos Policiales. Fuerza pública y sus usos” de Fabien Jobard, explicita exatamente a questão de que, para a polícia atuar espontaneamente, abordando pessoas de forma preventiva, e mediante suspeita de cometimento de delito, as condições sociais do indivíduo e o local da abordagem são fatores que influenciam bastante na tomada de decisão policial.

O aludido autor assevera que “Ocorre, então, o processo sociológico de etiquetamento, no qual a equação está em alguma parte, e ser alguém está inserida na lei, submetendo-se a liberdade de ir e vir a uma exigência prévia de aparência normal” (RONDON, 2014, p. 316).

No caso do Brasil, com uma legislação completamente aberta quanto aos requisitos e procedimentos de atuação policial nas diligências de busca pessoal, conforme exposto anteriormente, vislumbra-se que há uma porta aberta, para não dizer escancarada, à seletividade econômico-social como mecanismo de preenchimento dos espaços vazios da discricionariedade legal.

Pode-se afirmar, portanto, que o etiquetamento constitui-se em um dos possíveis métodos de densificação da discricionariedade policial nas abordagens de rua, com busca pessoal, o que vem perpetuando um sistema de justiça criminal voltado, precipuamente, à manutenção de uma realidade social estratificada, onde as classes sociais menos favorecidas são continuamente controladas pelos instrumentos do sistema penal.

Alguns autores da criminologia crítica afirmam que não são apenas os mais pobres que cometem crimes. O crime está presente tanto nas classes trabalhadoras quanto nas classes burguesas. Entretanto, a classe trabalhadora é mais vulnerável aos mecanismos de controle social [...] Um expoente da criminologia crítica, o sociólogo francês Loic Wacquant, tem se dedicado a denunciar o recrudescimento da ideologia penalista e a consequente criminalização da pobreza nas sociedades capitalistas mais avançadas (SAPORI; SOARES, 2015, p. 41).

Ainda sobre o direcionamento do agente policial de rua sobre as classes sociais mais desfavorecidas, Cooper (2001, p. 90), ao analisar a praxe do “stop and frisk”¹⁴ pela polícia norte americana, constatou que “Frisking is more likely to occur in socially peripheral

¹⁴ parar e revistar (tradução livre do autor).

communities because they tend to be communities perceived as being filled with probable wrongdoers, and because frisking is also likely to be the result of intense police surveillance”¹⁵.

Para além do critério socioeconômico do público alvo das abordagens policiais, Ericson e Haggerty (1997, p. 259/260) afirmam que existem substanciais evidências de que a polícia volta sua atenção de forma desproporcional para o público jovem, neste sentido mencionam um estudo feito sobre o patrulhamento policial nas ruas de Ontario, Canada, em que se constatou que jovens em geral, notadamente do sexo masculino, e de classe socioeconômica mais baixa eram desproporcionalmente sujeitos a paradas, revistas, questionamento e checagem de identidade, bastante proativas.

Os autores, então, afirmam que “within the police culture, young male’s of low socio-economic status were referred to collectively as ‘pukers’, signifying their status as a group outside the mainstream and therefore in need of extra surveillance”¹⁶ (ERICSON; HAGGERTY 1997, p. 259/260).

É necessário, assim, voltar os olhos para a forma como as polícias vêm preenchendo a discricionariedade legal nas abordagens de rua, com busca pessoal, inclusive quanto à forma de registro de suas ações, para uma posterior prestação de contas junto aos órgãos de controle interno e externo, tudo para que os direitos fundamentais dos cidadãos possam ser devidamente tutelados, e para que a atuação policial, tão carente de confiança, perante a população brasileira, possa gozar de maior eficiência e prestígio.

3.3.4 Accountability: sobre o dever de prestar contas

Uma vez adotado o estado democrático de direitos, que possui como um dos pilares centrais a consagração de direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos e que limitam e delimitam, portanto, a atuação estatal, é certo que os agentes públicos devem pautar suas atuações dentro do campo de alcance da lei, tornando-se imperioso que exista um sistema de controle de tais atos, com expressa previsão de responsabilização por desvios, excessos ou omissões.

Com o avanço dos regimes democráticos ao longo do século XX, a ideia de responsabilização do Estado e de seus agentes por ilegalidades cometidas foi se consolidando

¹⁵ revistar é mais provável de ocorrer em comunidades socialmente periféricas porque elas tendem a ser percebidas como sendo preenchida com prováveis malfeitores e porque revistar é também provável que seja o resultado de uma intensa vigilância policial (tradução livre do autor).

¹⁶ Dentro da cultura policial, jovens do sexo masculino e de classes socioeconômicas mais baixa foram referidos coletivamente como “vomitadores” (ou que fazem coisas desagradáveis), significando o seu status de um grupo fora do círculo social desejado e que portanto necessita de uma vigilância extra (tradução livre do autor).

de tal forma que, inexoravelmente, foi desenvolvida a ideia de um dever de prestação de contas dos atos perpetrados. Os atos estatais têm de ser submetidos a mecanismos de controle, para que possam responder perante a sociedade. Essa é a noção basilar da *accountability*, ou do dever de prestação de contas.

Ávila (2016) adverte sobre a existência de duas dimensões de *accountability*: uma positiva, onde se busca o controle dos atos praticados para uma melhor eficiência na prestação do serviço; e a outra negativa, na qual a perspectiva adotada é a da fiscalização sobre eventuais excessos e abusos.

Para David Bayley (2006), a discussão sobre *accountability* circunscreve-se nas noções de controle e responsabilização.

O'Donnoel (1998, p. 40) fala, também, não apenas em uma *accountability* vertical, onde o exercício do controle e da responsabilização (premiação ou punição) do agente público é feita pelo próprio cidadão de forma isolada (exemplificando com o direito ao voto como resposta às “contas prestadas” pelo agente político); mas também defende a ideia de uma *accountability* horizontal em democracias mais avançadas, consistente na:

existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Neste particular, o mencionado autor destaca que a *accountability* horizontal se faz bastante pertinente também diante de situações de violação de liberdades e garantias individuais como inviolabilidade do domicílio e vedação a tortura, notadamente porque em tais casos “as maiorias das ações são perpetradas nas fronteiras entre o aparato estatal e os segmentos mais fracos e pobres da sociedade, por autoridades de baixo escalão e não responsabilizáveis perante o processo eleitoral” (O'DONNOEL, 1998, p. 41).

Denota-se, assim, que o dever de prestar contas para uma eventual responsabilização pelos atos praticados é assunto assaz pertinente com o objeto de investigação do presente trabalho, haja vista que, como já examinado anteriormente, a ampla subjetividade da atuação policial nas abordagens, com busca pessoal, traz consigo sempre os riscos de excesso do agente de rua.

De acordo com Kleinig (1996, p.9)

As a form of social recognition, police discretionary authority is sustained by a belief that those who exercise it are accountable for their decisions. Because discretionary decision making involves the exercise of individual judgment, rather

than the mechanical application of predetermined rules, it is also subject to undemocratic, unfair, and discriminatory uses¹⁷.

No tocante à atividade do policial de rua e sua ampla discricionariedade de atuação, Cooper (2001, p. 107), ao qualificar tal liberdade de atuação como “quase ilimitada”, é categórico em afirmar que os policiais “may be held accountable by a higher authority after actions have been taken, but to prevent them from taking action is just about beyond society’s control in the first instance”¹⁸.

Para Lima (2011, p. 89) “*accountabilty* implica controle burocrático (interno) e controle social (externo e civil) na construção de um sistema sólido de intercâmbio de informações e *expertise*, visando reduzir os riscos das ações para policiais e não policiais”.

Pode-se dar como certo que a discricionariedade jamais poderia ser entendida como margem de liberdade que obstasse o controlador (interno ou externo) da legalidade do ato de verificar se a intelecção das palavras normativas, efetuada pelo agente administrativo ao aplicar a lei, foi ou não desbordante do campo significativo possível daquelas palavras, considerando tal campo significativo ao lume da acepção corrente que tenham em dada sociedade e de seu enfoque contextual no sistema normativo (MELLO, 2012, p. 31)

Dessa forma, vê-se que, para os espaços de ampla discricionariedade na atividade policial, deverá haver, sempre, uma obrigação de prestação de contas das ações adotadas; isto para que a ação policial seja mais eficiente e não fique alheia a qualquer tipo de controle posterior.

Costa (2004, p.180) defende que “boa parte das estratégias adotadas para controlar a atividade policial baseia-se em códigos de conduta, manuais de treinamento e no sistema de supervisão policial”. Neste sentido, o referido autor mencionou a experiência da política de tolerância zero adotada na década de 90, em Nova Iorque, e os sucessivos problemas de violação de direitos civis denunciados na época, citando a doutrina de George Kelling, para a qual boa parte das tensões havidas entre polícia e sociedade civil foram geradas pela falta de normas de conduta claras que disciplinassem a ação policial, o que foi substancialmente resolvido pela a criação e pelo implemento de mecanismos para controle e responsabilização dos agentes que praticassem abusos.

Ainda no tocante à experiência de Nova Iorque, dessa vez na década de 70, de adotar mecanismos de controle da atividade policial e busca por uma melhor eficiência em seus resultados, Porto e Costa (2014, p. 91), trataram também da questão da

¹⁷ Como uma forma de reconhecimento social, a autoridade da discricionariedade policial é sustentada por uma crença de que aqueles que exercem são passíveis de responsabilização por suas decisões. Porque a tomada de decisões discricionárias envolve o exercício de um julgamento individual, ao invés de envolver apenas a aplicação mecânica de regras predeterminadas, ela também está sujeita a usos não democráticos, injustos e discriminatórios.

¹⁸ podem ser responsabilizados por uma autoridade superior depois de terem praticado a ação, mas para prevenir que eles façam a ação está além do controle da sociedade em um primeiro instante (tradução livre do autor).

discricionabilidade no uso da força letal pela polícia, destacando que foi alcançada uma redução no número de civis mortos pela polícia, diante de dois elementos adotados, “uma vez que normas claras de conduta foram estabelecidas [...] o segundo elemento foi de ordem procedimental. Com a criação de mecanismos de supervisão e a responsabilização dos chefes imediatos foi possível tornar essas normas de conduta efetivas”.

Por conseguinte, um melhor controle da atividade policial (especialmente no campo dos atos discricionários) deve passar pela visão de um efetivo controle burocrático das práticas adotadas, com a supervisão de suas rotinas, o que exige, como um primeiro passo, o registro adequado das ações tomadas (*account*), além da definição clara das regras de atuação policial (WEBER, 2009).

4. RESULTADOS

4.1 O MUNICÍPIO DE EUCLIDES DA CUNHA E SEUS ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS RELEVANTES

Euclides da Cunha é um município baiano localizado no nordeste do Estado, na região do Semiárido. Conforme dados extraídos do IBGE¹⁹, a população estimada do Município para o ano de 2016 foi de 61.618 habitantes²⁰, com uma extensão territorial de 1.992,639 km².

No ano de 2010, Euclides da Cunha recebeu a nota 0,567 no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)²¹. Dentro de uma classificação existente entre as faixas de desenvolvimento humano e que abrange os conceitos muito alto, alto, médio, baixo e muito baixo, a nota recebida enquadra-se em um nível de baixo desenvolvimento humano, e o coloca na 4903ª posição no ranking nacional (que possui um total de 5565 municípios ranqueados) e na 397ª colocação no ranking baiano (que possui um total de 417 municípios ranqueados).

Assim, segundo informações obtidas do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, cujos dados mais atuais referem-se ao ano de 2010, comparando-se alguns dos principais índices de medição socioeconômica do município de Euclides da Cunha com o Estado da Bahia e com o Brasil, tem-se a seguinte tabela.

Tabela 1- Características socioeconômicas de Euclides da Cunha, Bahia e Brasil, ano 2010.

Variável (ano referência – 2010)	Euclides da Cunha	Bahia	Brasil
% de extremamente pobres	23,84	13,79	6,62
% de pobres	43,14	28,72	15,2
% de vulneráveis à pobreza	67,74	52,71	32,56
Renda per capita dos extremamente pobres	32,63	33,24	31,66
Renda per capita dos pobres	63,18	71,71	75,19
Renda per capita dos vulneráveis à pobreza	111,19	129,67	142,72
Percentual da renda apropriada pelos 60% mais pobres	21	17,91	19,23
Percentual da renda apropriada pelos 20% mais ricos	57,87	65,06	63,4
Índice de Gini	0,55	0,62	0,6
População rural	28873	3914430	29830007
População urbana	27416	10102476	160925792
Taxa de analfabetismo - 18 anos ou mais	29,67	17,73	10,19

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>>, 2017.

¹⁹ <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=291070>>, acessado às 22h04m de 26.07.2017.

²⁰ Segundo o último censo demográfico realizado em 2010 pelo IBGE, da população com 10 anos de idade ou mais, foi observada a seguinte distribuição demográfica de acordo com a “cor ou raça”: 0,6% amarelo; 21,6% branco; 1,6% indígena; 70,2% pardo; 6% preto. Fonte <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/ba/euclides-da-cunha/pesquisa/23/24304?detalhes=true&localidade1=292740>> acessado às 22h00m de 24.08.2017.

²¹ <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>>, acessado às 22h08m de 26.07.2017.

Destaque-se que a expressão: “extremamente pobres”, constante em algumas variáveis, refere-se à proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) na época; enquanto que a expressão “pobre” refere-se àqueles cuja renda domiciliar, per capita, era igual ou inferior a R\$ 140,00 (cento e quarenta reais); e, por fim, os “vulneráveis à pobreza” dizem respeito aos indivíduos com a renda inferior a R\$ 255,00 (duzentos e cinquenta e cinco reais), valor este que equivalia à metade do salário mínimo da época.

Vê-se, ademais, uma realidade que aponta para uma população majoritariamente rural (cenário este diametralmente oposto em relação à Bahia e ao Brasil) e com elevado índice de analfabetismo entre adultos (quase o triplo da taxa nacional).

No tocante aos dados referentes ao grau de desigualdade social, Euclides da Cunha apresenta números ligeiramente melhores que o estadual e o nacional, haja vista que, no índice Gini, quanto mais próximo de 1,0, maior é o grau de concentração de renda em um determinado grupo, ou seja, maior a desigualdade social. Contudo, ainda, assim, Euclides da Cunha revela um cenário de enorme desigualdade, com quase 58% da renda local concentrada apenas nas mãos dos 20% mais ricos, ao passo em que os 60% mais pobres detêm a ínfima cifra de 21% da renda.

Percebe-se, portanto, que o Município de Euclides da Cunha insere-se no rol de municípios brasileiros imersos na pobreza, subdesenvolvimento e desigualdade social, figurando, inclusive, na parte final tanto do ranking nacional quanto do estadual.

4.2 A POLÍCIA EM EUCLIDES DA CUNHA

Não obstante o cenário socioeconômico descrito acima, Euclides da Cunha pode ser enquadrada como uma cidade de médio porte do interior baiano e, na região onde se situa, serve como polo regional para muitas estruturas e equipamentos públicos, como ocorre com algumas das polícias constitucionalmente previstas no artigo 144 da Carta Magna.

No âmbito da Polícia Militar, o Município de Euclides da Cunha sedia o 5º Batalhão da PM, o qual chegou a contar, ao longo do ano de 2016, com 186 agentes no seu quadro, abrigando, por sua vez, 06 companhias distintas em sua estrutura. Acontece que, dessas seis companhias, apenas duas delas (a 1ª Cia e a CETO - Companhia de Emprego Tático Operacional) atuam diretamente nas ruas de Euclides da Cunha, já que as demais estão direcionadas para atuarem em outros municípios da região, a exemplo de Tucano, Quijingue, Monte Santo e Canudos.

A 1ª Cia, cuja área de atuação é exclusiva ao Município de Euclides da Cunha, tinha em seus quadros, no mês de dezembro de 2016, 23 policiais militares, incluindo tenentes, sargentos, cabos e soldados. Já a CETO, no mesmo período, tinha 24 policiais em seus quadros, na mesma diversidade de patentes mencionada, mas com área de atuação diversa, porque, ao contrário da 1ª Cia, age nos demais municípios englobados pelo 5º Batalhão, e referidos anteriormente.

Assim, somando-se os efetivos das duas mencionadas companhias que atuam nas ruas de Euclides da Cunha, alcança-se um total de 47 policiais militares. Por outro lado, tomando-se como base a estimativa populacional do IBGE citada no tópico anterior, de 61.618 habitantes, pode-se estimar uma proporção de cerca de um policial militar para cada 1183 habitantes, número este alarmante, e que revela um baixíssimo efetivo para realizar o policiamento ostensivo (função primordial da Polícia Militar, conforme previsto na CR/88).

Ainda no âmbito da Polícia Militar, Euclides da Cunha também é abrangido por uma Companhia Independente de Policiamento Especializado, a CIPE Caatinga. Mas, essa unidade não está sediada no município, e os seus agentes apenas fazem incursões pontuais, em operações específicas e mais sensíveis, não realizando o policiamento ostensivo de forma rotineira, haja vista que também atuam em outros municípios abrangidos pela sua regional.

Já em relação à Polícia Civil, o Município de Euclides da Cunha sedia a 25ª COORPIN - Coordenação de Polícia do Interior, responsável administrativa por 14 municípios além de Euclides da Cunha, tais como Quijingue, Canudos, Tucano, Cícero Dantas, Ribeira do Pombal, dentre outros. Contudo, como unidade de atuação finalística, abriga apenas uma Delegacia Territorial, que cuida de todos os delitos ocorridos no município (sede e zona rural).

O quadro de agentes da Polícia Civil, em dezembro de 2016, era de 04 Delegados, 04 escrivães e 16 Investigadores de Polícia, sendo que, conforme as atribuições, constitucionalmente distribuídas no artigo 144 da Carta Magna, não lhes competem, precipuamente, o policiamento ostensivo de rua, o que, todavia, não lhes retira a competência para realização de abordagem com busca pessoal (objeto da pesquisa em questão), desde que preenchidos os requisitos legais para tanto.

Registre-se, por oportuno, que a mesma observação que se fez em relação ao baixo efetivo da Polícia Militar se aplica à Polícia Civil, cujos números são bem menores do que os da PM.

Como o Município de Euclides da Cunha é cortado ao meio, por uma rodovia federal, a BR-116 Norte, conta também com atuações pontuais da Polícia Rodoviária Federal,

mesmo que não seja sede de um posto de atuação desta. Os postos mais próximos ficam localizados nos Municípios de Ribeira do Pombal, a (95 km de distância); Feira de Santana, a 209 km de distância); e Paulo Afonso, a (266 km de distância).

Por fim, não obstante não possuir natureza e funções próprias de polícia, mas porque também prevista no artigo 144 da CR/88, registre-se que Euclides da Cunha conta com Guarda Municipal instituída e atuante, a qual, apesar de ter como finalidade constitucional a guarda patrimonial do Município, aparecerá, ainda que em números irrisórios, nos dados coletados e explicitados nos tópicos seguintes.

4.3. A CRIMINALIDADE EM EUCLIDES DA CUNHA: UMA VISÃO A PARTIR DAS OCORRÊNCIAS DELITUOSAS REGISTRADAS NA DELEGACIA DE POLÍCIA, NO ANO DE 2016.

No ano de 2016, foi registrado um total de 2874 ocorrências na DEPOL de Euclides da Cunha, das quais 1513 foram classificadas como não delituosas, referindo-se a fatos como perda de documentos, acidentes de veículo, que não se enquadram nos crimes previstos no CTB, transferência de presos, liberação de veículos e objetos, dentre outros fatos desprovidos de relevância típico-penal. Os demais 1361 registros foram classificados como delituosos; ou seja, respeitantes a supostos delitos ocorridos no município em questão.

Após uma análise de todos esses 1361 registros, foi possível confeccionar a seguinte tabela, contendo a enumeração dos principais delitos registrados no ano de 2016.

Tabela 2 - Delitos registrados no ano de 2016 em Euclides da Cunha (n=1361), conforme dados da DEPOL.

Tipo de delito	nº	%
Furto (art. 155 CP)	439	32,3
Ameaça (art. 147 CP)	240	17,6
Lesão Corporal (art. 129 CP)	142	10,4
Roubo (art. 157 CP)	116	8,5
Calúnia, Difamação e Injúria (art. 138 ao 140 CP)	107	7,9
Dano (art. 163 CP)	55	4,0
Estelionato (art. 171 CP)	46	3,4
Contravenções Penais (DL 3688)	33	2,4
Homicídio (art. 121 CP)	26	1,9
Crimes de Trânsito (art. 302 ao 312 CTB)	19	1,4
Crimes contra o sistema nacional de armas (LEI 10826)	18	1,3
Drogas (tráfico - Lei 11343)	13	1,0
Drogas (uso - Lei 11343)	12	0,9
Resistência, Desacato e Desobediência (art. 329 ao 331 CP)	12	0,9
Receptação (art. 180 CP)	10	0,7
Estupro (art. 213 ou 217-A CP)	5	0,4
Demais Infrações Penais	68	5,00

Fonte: Pesquisa de Campo, 2016/2017.

Para o alcance dos números mostrados acima, foram considerados apenas os tipos penais principais, previstos no *caput* de cada artigo de referência, sem considerar as variações típicas, tais como os crimes qualificados ou privilegiados, tentados ou consumados e assim por diante. Em relação aos crimes de furto, dentro do universo de 439 ocorrências registradas, encontram-se tanto as meras tentativas – casos de arrombamento de imóveis sem a subtração de bens, por exemplo –, como também os furtos consumados (onde há a efetiva subtração de um bem móvel da pessoa). Observou-se que o furto foi o delito mais comum (32,3%), seguido da ameaça (17,6), e da lesão corporal (10,4).

Ademais, é importante destacar que algumas ocorrências contaram com o registro de mais de um delito no mesmo caso, a exemplo de situações em que, em uma mesma ocorrência, relatavam-se tanto lesões corporais quanto crimes contra a honra, ou em casos onde houve apreensão de arma e de drogas com o mesmo sujeito. Para essas situações, foi levado em consideração o crime principal, mais grave, registrado pela DEPOL, para fins de contabilização.

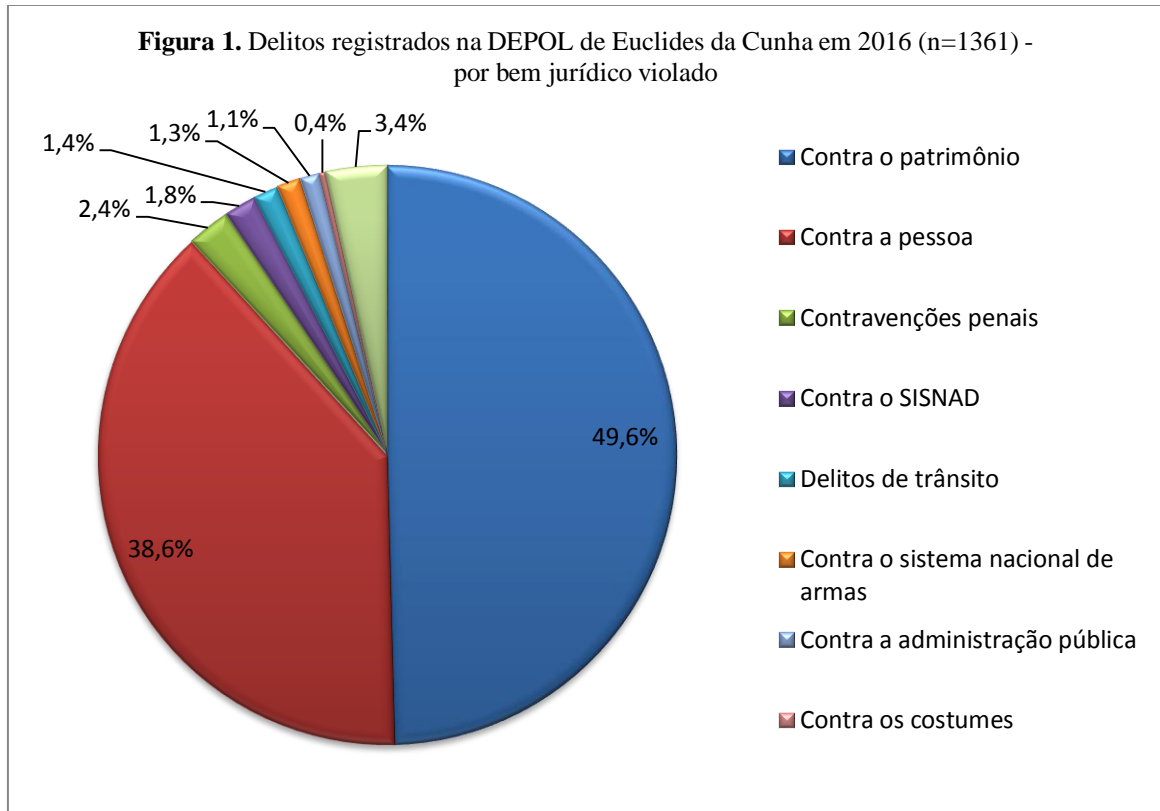
Em relação aos homicídios contabilizados na tabela, o número de 26 engloba tanto as tentativas (06) quanto os delitos consumados (20). Assim, levando-se em consideração apenas os homicídios consumados, pode-se concluir que, no ano de 2016, houve uma taxa, proporcional, de 32,5 homicídios por 100 mil habitantes no Município de Euclides da Cunha. Para se ter uma noção precisa da dimensão negativa dessa taxa (que revela o grau de violência em que se encontra imersa a sociedade afetada), cabe pontuar que, segundo dados mais recentes do Atlas da Violência²², no ano de 2015, o Estado da Bahia registrou a taxa anual de 39,5, enquanto que o Brasil obteve a taxa de 28,9 homicídios por cada 100 mil habitantes. Vê-se, assim, que Euclides da Cunha encontra-se abaixo do patamar estadual mas, acima da média nacional.

Há de se considerar, ainda, que os números ora exposto foram obtidos a partir de meros registros, feitos na DEPOL, não significando que todos os delitos reportados e registrados tenham efetivamente sido objeto de investigação e confirmados quanto à sua real ocorrência.

Por conseguinte, em que pese o fato de não se poder afirmar com precisão absoluta que os números trazidos na tabela acima refletem a quantidade exata de cada um dos delitos ocorridos no município no período analisado, pode-se dizer que os mesmos desvelam um panorama geral da criminalidade em Euclides da Cunha.

²² <http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf> acessado às 10h45m de 29.09.2017.

Neste sentido, tomando-se como base a classificação dos delitos, de acordo com o bem jurídico violado, na forma feita pelo Código Penal e demais legislação extravagante, a figura 1, a seguir, mostra bem a proporção entre os tipos de delito que mais incidiram nos registros da DEPOL de Euclides da Cunha em 2016.



Fonte: Registro de dados do DEPOL, 2016.

Vislumbra-se, então, que cerca de metade dos delitos registrados são contra o patrimônio alheio, enquanto que delitos contra o sistema nacional de armas e relacionados ao controle de drogas (SISNAD) representam, juntos, apenas 3% do total registrado.

Importante pontuar, também, que dessas 1361 ocorrências delituosas registradas ao longo do ano de 2016, apenas 175 foram geradas a partir da prisão ou condução de pessoas para a DEPOL. As outras 1186 ocorrências foram geradas a partir de denúncias feitas pela população diretamente à autoridade policial, principalmente pelas próprias vítimas dos delitos.

Essa realidade, inclusive, confirma o quanto asseverado por Ericson e Haggerty (1997); Gottfredson e Gottfredson (1988); e Black (1980), e tratado no tópico 3.3.2.1 deste trabalho, no sentido de que a grande maioria dos crimes que são postos para a polícia elucidar e enfrentar são trazidos pela própria população, sendo que o policiamento de rua tem pouca

influência sobre isso. E fala-se aqui em policiamento de rua não apenas para se referir à atuação mediante abordagens aleatórias e discricionárias, mas também à atuação de ser acionado para realizar uma prisão ou averiguação.

Outrossim, desse total de ocorrências delituosas, foram instaurados 133 Inquéritos Policiais e 241 Termos Circunstanciados, no ano de 2016, o que implica dizer que em apenas 374 casos a Polícia Civil formalizou um procedimento investigatório, deixando os 987 restantes sem uma apuração devida; circunstância essa que não implica dizer, inclusive, que houve elucidação de 374 delitos, mas, tão-somente, que houve uma investigação iniciada em tais situações.

Outra questão de relevância para o presente trabalho, ainda quanto às ocorrências delituosas registradas na DEPOL de Euclides da Cunha em 2016, diz respeito ao local de ocorrência dos delitos informados para a autoridade policial. A distribuição geográfica dos casos reportados à Polícia Civil foi sistematizada na tabela abaixo, tomando como referência os principais bairros e localidades do Município.

Tabela 3. Local de ocorrência dos delitos registrados (n=1361) no ano de 2016 em Euclides da Cunha, conforme dados da DEPOL.

Local de ocorrência	nº	%
Zona Rural	430	31,6
Centro	400	29,4
Casas Populares	111	8,2
Jeremias	107	7,9
Nova América	85	6,2
Dengo	51	3,7
Pau Miúdo	38	2,8
Duda Macário	38	2,8
Alto da Bela Vista	29	2,1
Caixa D'Água	26	1,9
Jardim das Acácias	10	0,7
Jardim Brasil	9	0,7
Outros	27	2,0

Fonte: Pesquisa de Campo, 2016/2017

Não se constitui em objeto do presente trabalho proceder a uma análise minuciosa da criminalidade em Euclides da Cunha, razão pela qual se deixou de fazer um cruzamento entre os tipos de crime por cada localidade.

Ademais, esse levantamento geral realizado já se presta para fornecer uma visão macro da situação fática da pesquisa proposta; situação essa da qual se pode perceber claramente que, ao lado do bairro Centro, (onde está localizada a maior parte do comércio, há maior concentração demográfica e, por evidente, acontecem os principais fatos sociais da

cidade), os outros dois locais que mais concentram os delitos reportados são aqueles de maior precariedade social dos seus habitantes: a zona rural, composta por diversos povoados, e onde reside a maior parte da população do Município, e os bairros construídos por programas habitacionais para populações de baixa renda; todos eles incluídos na denominação única de “Casas Populares”. Também merecem destaque de menção os bairros do Dengo e Pau Miúdo, que concentram uma boa parcela da população de baixa renda do Município.

Portanto, foi dentro desse cenário fático ora delineado, de uma realidade de baixos índices socioeconômicos da população atingida, com um efetivo policial muito aquém do necessário para lidar com os delitos que ocorrem no município e que apresentam elevados números de ocorrência, é que se pretendeu analisar como a subjetividade da atuação policial nas abordagens de rua vem sendo exercida, notadamente quanto à motivação e às formas de registro das diligências.

4.4 CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS SOBRE A REALIDADE ENCONTRADA

Conforme já exposto em tópicos anteriores, o objetivo geral do presente trabalho é descrever e analisar como vem sendo exercida a discricionariedade nas abordagens policiais com busca pessoal, no tocante aos motivos e à forma de registro das mesmas para uma posterior prestação de contas, no Município de Euclides da Cunha, no ano de 2016.

Assim, uma das tarefas principais da pesquisa de campo foi a de identificar os casos em que houve uma abordagem policial discricionária.

Acontece que para o pleno sucesso dessa empreitada tornava-se imprescindível que as situações com as mencionadas abordagens estivessem devidamente registradas. No entanto, não foi isso o que a realidade demonstrou, haja vista que, na prática, a polícia somente vem fazendo o registro da abordagem realizada quando a mesma se relaciona a algum fato delituoso enfrentado. Ou seja, se a abordagem com busca pessoal não resulta no encontro de situação penalmente relevante, não se faz qualquer registro da diligência.

No âmbito da Polícia Militar, não apenas a legislação não exige um procedimento específico para o registro das abordagens com busca pessoal, como também a corporação não possui regramento interno assim exigindo.

Ao policial militar de rua é cobrada, tão-somente, e para fins de controle da produtividade, a informação numérica de quantas abordagens foram feitas ao final do expediente/turno, sem qualquer demanda de outras informações sobre cada atuação. Na parte dos anexos deste trabalho foi colacionada, para fins ilustrativos, uma cópia de uma dessas planilhas de produtividade diária, preenchida no ano de 2016. Verifica-se, do aludido

documento, que, de fato, o único campo a ser preenchido pelo policial é o numérico, inexistindo qualquer pedido diverso de informações.

Destaque-se, ainda, que também fica à disposição do policial militar de rua o ROP (Registro de Ocorrência Policial), que contém diversos campos a serem preenchidos sobre a situação fática enfrentada, tais como a qualificação das pessoas abordadas, o local, data, tipo de delito verificado, dentre outras informações; havendo, inclusive, um campo próprio para a descrição de detalhes da ocorrência. Todavia, a praxe policial somente vem se utilizando deste documento quando há a identificação concreta de alguma ocorrência delituosa que enseje na necessidade de condução de pessoas para a DEPOL, ou alguma outra questão criminal mais sensível e grave que o policial repute necessário o registro. Não é exigido do policial o preenchimento do ROP para toda e qualquer abordagem de rua, ainda que não se constate a ocorrência de um crime e, dessa forma, os policiais de Euclides da Cunha quase não utilizaram o aludido documento no período analisado, conforme se constatou na prática.

O Comando do 5º Batalhão da PM informou o quantitativo de abordagens realizadas no ano de 2016, discriminando a atuação mensal da 1ª CIA e da CETO, conforme tabela abaixo.

Tabela 4. Quantitativo de abordagens da PM em 2016 (n=32875), conforme mês de ocorrência e companhia a partir dos dados do 5º BPM.

Mês de 2016	1ª CIA	CETO
Janeiro	1466	1038
Fevereiro	572	1023
Março	721	1454
Abril	779	1201
Maio	897	1219
Junho	640	1437
Julho	447	1740
Agosto	750	1975
Setembro	927	2097
Outubro	1563	2554
Novembro	1361	1960
Dezembro	955	4099

Fonte: Pesquisa de campo, 2016/2017.

Vislumbra-se, assim, um total de 11078 abordagens declaradas pela 1ª CIA, que atua exclusivamente no Município de Euclides da Cunha. Já a CETO apresentou um número muito maior, de 21797 abordagens no ano de 2016. Tal discrepância pode ser justificada pelo fato de a CETO não atuar exclusivamente no Município de Euclides da Cunha, mas também realizar policiamento ostensivo em outros municípios englobados pelo 5º BPM, conforme já explanado anteriormente.

Então, como os números obtidos referem-se àqueles informados pelo policial de rua ao final do seu expediente, para fins de produtividade, de maneira meramente numérica do quantitativo de abordagens, e sem maiores detalhes da atuação em cada situação, não restou possível distinguir a quantidade das abordagens que a CETO realizou em Euclides da Cunha daquelas ocorridas nos demais municípios, onde ela também atua; razão pela qual, para os fins pretendidos na presente pesquisa, o quantitativo da CETO será doravante ignorado, passando-se a considerar apenas as 11078 abordagens da 1ª CIA.

Por outro lado, foi obtido acesso aos ROPs arquivados no 5º BPM, referentes à atuação da PM nas ruas de Euclides da Cunha em 2016, em um quantitativo de apenas 161, dos quais em apenas 36 casos foi identificado o relato de abordagens discricionárias; o que revela, conforme dito anteriormente, que este é um documento pouco utilizado pelo policial de rua, representando menos de 1% do total de abordagens declaradas pela 1ª CIA da PM no ano de 2016.

Foram examinados todos os 161 ROPs, cujos resultados encontrados serão explanados em tópico específico mais à frente, quando a discricionariedade das abordagens feitas pela PM será tratada.

Em relação às outras polícias constitucionalmente previstas, mas que não têm o policiamento ostensivo como finalidade precípua, a exemplo da Polícia Civil, ou que têm atuação, ainda que pontual, nas ruas de Euclides da Cunha, como a Polícia Rodoviária Federal, o registro das abordagens segue o mesmo roteiro do quanto relatado em relação à PM, com a formalização da diligência, apenas quando há o encontro de situação penalmente relevante, mas com o registro do fato na DEPOL.

Denota-se, assim, que a quase totalidade das abordagens realizadas nas ruas de Euclides da Cunha não ganharam qualquer registro formal sobre as suas circunstâncias fáticas, a exemplo do local, horário, qualificação da pessoa abordada, motivação, etc.

Dessa forma, verificou-se um cenário fático bastante adverso ao controle dos atos praticados pelo policial de rua, com uma elevadíssima cifra oculta quanto às abordagens discricionárias que não resultaram na notificação de um delito, visto que estas não tiveram qualquer registro formal mínimo, o que impossibilita a análise de suas circunstâncias.

Diante dessa prática real das polícias, foram utilizados dois canais documentais para localizar as situações com abordagens discricionárias: os registros de ocorrência delituosa na DEPOL de Euclides da Cunha e os ROPs arquivados na Polícia Militar. Ademais, para complementar a pesquisa em tela, dada a escassez documental das abordagens objeto desta pesquisa, e para conseguir atingir o objetivo geral inicialmente traçado, também

foram entrevistados policiais militares com atuação nas ruas de Euclides da Cunha (direta ou indiretamente), por serem os principais atores do cenário investigado, tudo conforme será relatado e descrito, a seguir.

Por conseguinte, o cenário da discricionariedade nas abordagens policiais examinado doravante não poderá ser entendido como um panorama geral da atuação policial em Euclides da Cunha, mas apenas referente a uma fatia da mesma, no que toca aos fatos delituosos registrados.

4.5 A DISCRICIONARIEDADE NAS ABORDAGENS A PARTIR DAS OCORRÊNCIAS DELITUOSAS REGISTRADAS NA DEPOL

Consoante descrito em tópicos anteriores, 1361 fatos delituosos foram registrados no Município de Euclides da Cunha, no ano de 2016, dos quais em 175 casos houve a prisão ou a condução de pessoas suspeitas para a DEPOL. Acontece que, da análise de todas essas ocorrências, somente foram identificados 55 situações onde houve, de fato, uma abordagem ‘discricionária pelo agente público’²³.

Necessário pontuar que, por abordagens discricionárias, compreenderam-se aquelas em que o agente de rua atuou pautado por uma margem mínima de liberdade e subjetividade para preencher os espaços vazios da norma, quanto à “fundada suspeita” enquanto requisito legal para a sua atuação, conforme tratado no capítulo 3 deste trabalho.

Para ilustrar o quanto dito acima, cabe mencionar a ocorrência registrada sob o nº 1392016000763, datada de 20.03.2016, respeitante a fato ocorrido no bairro do Dengo. Neste caso, os fatos narrados no Registro de Comunicação da DEPOL informam que a guarnição da PM resolveu abordar, espontaneamente, um condutor de veículo, realizando busca pessoal no mesmo e constatando que ele estava alcoolizado; isto porque o mesmo estava conduzindo o veículo de maneira estranha, com manobras anormais que quase ocasionaram, inclusive, em uma colisão com a viatura da PM. Assim, diante da conduta do sujeito, observada pelos policiais, os mesmos exerceram a subjetividade necessária para preencher o conceito indeterminado da “fundada suspeita”.

Buscou-se, então, excluir dessa classificação de abordagem discricionária todas as situações em que o agente público agiu de forma vinculada a elementos fáticos previamente passados para o mesmo; ou seja, com a retirada da subjetividade do agente no momento de preencher o conceito legal da “fundada suspeita”, conforme se vê pelos seguintes exemplos.

²³ Refiro-me, aqui, a agente público e não a policial porque, conforme tratado em tópico posterior, atores diversos da estrutura da polícia também realizaram abordagem que sofreram registro na DEPOL.

Na ocorrência registrada sob o nº 1392016001467, datada de 27.05.2016 e referente a fato ocorrido em bairro das Casas Populares, consta o relato pela guarnição da Polícia Militar de que a mesma fora acionada pela Central do Batalhão para averiguar denúncia de violência doméstica, já com indicação do endereço do fato. Chegando ao local, a PM encontrou a vítima que lhe mostrou o seu agressor, no quintal do imóvel do casal. Assim, o agressor foi alvo de busca pessoal (tendo sido encontrado com o mesmo alguns objetos relatados na ocorrência) e conduzido para a DEPOL.

Outra situação semelhante foi a encontrada na ocorrência registrada sob o nº 1392016001469, datada de 28.05.2016 e referente a fato ocorrido no bairro Caixa D'Água. Nesse caso, que também cuidou de situação de violência doméstica contra a mulher, a vítima acionou a Polícia Militar alegando que estava sendo ameaçada de morte por seu ex-companheiro de convívio. Quando a guarnição chegou no local indicado, o agressor estava na frente da casa da vítima, e foi por ela identificado. O sujeito ainda tentou fugir da abordagem policial, mas não conseguiu, tendo sido encontrado com ele uma faca do tipo peixeira.

Verifica-se, portanto, nessas situações narradas, que a atuação policial foi toda vinculada às informações inicialmente passadas pela Central e posteriormente confirmadas pelas vítimas no local. Não houve nas abordagens procedidas qualquer exercício discricionário para o preenchimento dos espaços abertos pela lei, tendo agido os policiais de forma vinculada, a uma situação de flagrante delito, cujas circunstâncias fáticas lhes foram previamente passadas, notadamente quanto à identidade do suspeito.

Destaque-se, ainda, que houve situações limítrofes, onde o policial foi inicialmente provocado para agir, com o fornecimento de informações mínimas sobre o caso, mas, porque incompletas, ele foi forçado a utilizar-se de certa margem de discricionariedade na identificação do suspeito. Tais hipóteses foram enquadradas como abordagens discricionárias para os fins da presente pesquisa.

Um exemplo claro dessa situação limítrofe foi a encontrada na ocorrência registrada sob o nº 1392016001939, datada de 13.07.2016, referente a fato ocorrido no bairro Centro. O relato passado pelos policiais civis que atuaram no caso dá conta de que, após uma denúncia anônima de pessoa usando drogas enquanto pregava o evangelho em praça pública, os investigadores se deslocaram para o local informado e lá, apesar da presença de várias pessoas, localizaram um sujeito com uma bíblia na mão e resolveram abordá-lo, procedendo à busca pessoal que resultou no encontro de drogas ilícitas na posse do suspeito.

Percebe-se no caso concreto comentado, que os policiais agiram a partir de uma provocação de terceiros (denúncia anônima) e, porque não dispunham de todas as

informações sobre a identidade do suspeito, mas possuíam apenas alguns dados sobre as circunstâncias do delito (uso de drogas), tiveram que exercer uma margem mínima de discricionariedade para preencher o conceito da “fundada suspeita” e realizar a abordagem.

Assim, partindo dessa forma de análise e classificação das ocorrências registradas na DEPOL, repita-se, foram identificados apenas 55 casos com abordagem discricionária, os quais serão examinados a seguir, a partir do delineamento traçado sobre os elementos da pesquisa: problema, hipóteses e objetivos.

4.5.1 Quem abordou, quando, onde e para quê?

A primeira questão que merece destaque em relação às 55 abordagens discricionárias, identificadas a partir das ocorrências delituosas registradas na DEPOL de Euclides da Cunha, diz respeito a quem realizou a abordagem.

Conforme já exposto anteriormente, o policiamento ostensivo é definido pela CR/88, como atribuição primordial da Polícia Militar. No entanto, a legislação penal, ao prever a medida de busca pessoal como meio de obtenção de prova criminal não restringe a mesma para apenas uma das polícias existentes, mas, pelo contrário, utiliza-se do termo “autoridade policial” para se referir ao autor legitimidade para executar a diligência, o que significa que a mesma pode ser exercida por qualquer das polícias previstas no nosso sistema.

Dessa forma, ainda que algumas das polícias existentes na estrutura brasileira não tenham como função preponderante o policiamento ostensivo, a elas é permitida a realização de busca pessoal, e os dados levantados em Euclides da Cunha, no ano de 2016, confirmam essa possibilidade, conforme se depreende da seguinte tabela.

Tabela 5- Abordagens discricionárias no ano de 2016 em Euclides da Cunha (n=55), de acordo com o autor da abordagem.

Autor da Abordagem	n	%
Polícia Militar	42	76,4
Polícia Civil	9	16,4
Guarda Municipal	3	6,4
Polícia Rodoviária Federal	1	1,8

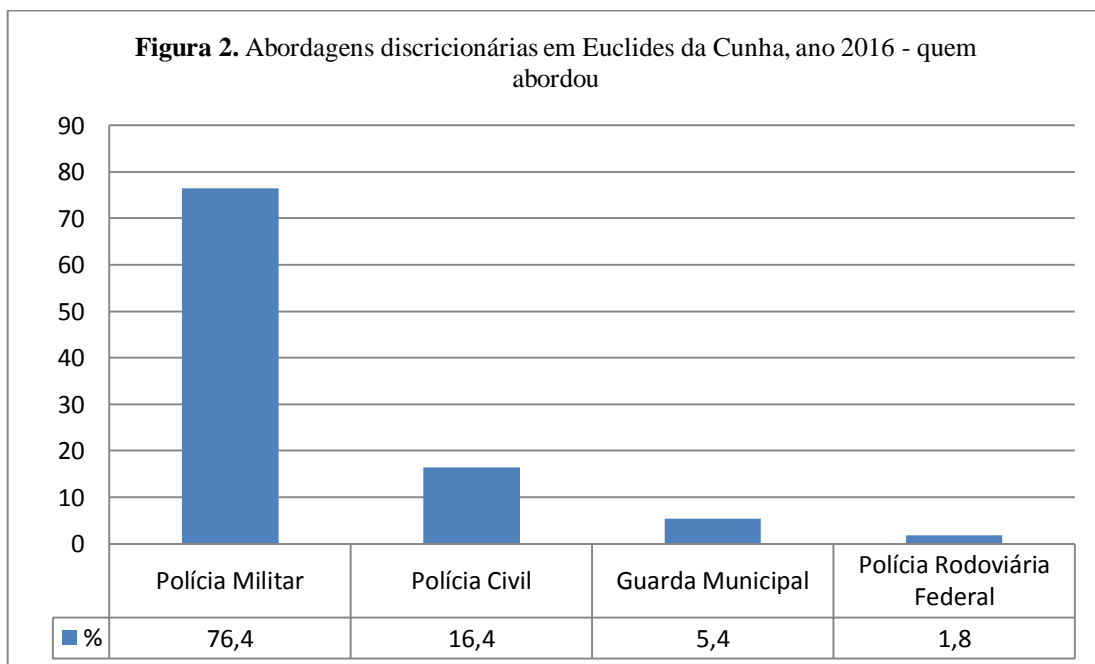
Fonte: Pesquisa de Campo, 2016/2017.

No universo pesquisado, portanto, constatou-se que não apenas a Polícia Militar foi a responsável pelas abordagens discricionárias identificadas, como também foi a protagonista na imensa maioria dos casos (76% das abordagens foram feitas pela mesma). Verificou-se que também a Polícia Civil e a Polícia Rodoviária Federal fizeram abordagens discricionárias nas ruas de Euclides da Cunha, além da Guarda Municipal.

Causa certa estranheza ver a Guarda Municipal neste rol, haja vista que a sua razão de existir, pelo texto constitucional, é a de proteção do patrimônio e serviços municipal, que nada se relaciona com o policiamento ostensivo, a apuração de infração penal ou a atividade de polícia judiciária. Contudo, essa estranheza é potencializada quando se percebe que os três casos identificados de abordagem discricionária pela GM se referiram a supostos delitos de embriaguez no trânsito (art. 306 CTB); receptação (art. 180 CP); e contravenção penal de embriaguez (art. 62 LCP); fatos esses alheios à função constitucional do órgão.

Todavia, por não se constituir em objeto de investigação deste trabalho, não se adentrará no debate sobre esse aparente desvio de função pela Guarda Municipal, ficando essa constatação apenas para fins de registro do cenário fático encontrado.

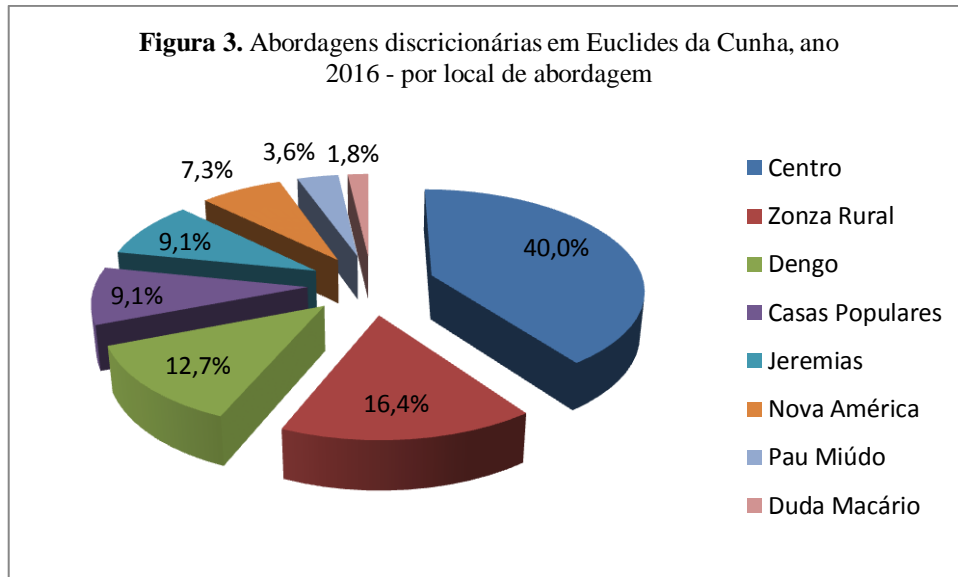
Por conseguinte, a distribuição da autoria das abordagens discricionárias em Euclides da Cunha no período analisado pode ser sintetizada pela seguinte figura.



Fonte: Elaboração do autor do texto mediante pesquisa de campo

Assim, uma vez compreendido quem exerceu a discricionariedade para realizar abordagens com busca pessoal nas ruas de Euclides da Cunha, outra questão importante para ser caracterizada diz respeito às circunstâncias fáticas de local e tempo em que essas abordagens mais ocorreram.

No tocante aos locais em que foram realizadas, constatou-se que elas se distribuíram em apenas oito áreas do Município, consoante proporções indicadas na figura abaixo.



Fonte: Elaboração do autor do texto mediante pesquisa de campo

Do exame das localidades distribuídas acima, percebe-se que as mesmas coincidem, ainda que não na ordem exata, com as oito áreas em que mais ocorreram delitos registrados na DEPOL de Euclides da Cunha no mesmo período (tabela 3, exposta anteriormente), consoante sistematizado na tabela abaixo.

Tabela 6 - Relação entre a distribuição geográfica dos delitos e das abordagens discricionárias em % registrados no ano de 2016, em Euclides da Cunha/BA.

Localidade	Variável (%)	
	delitos registrados	abordagens discricionárias realizadas
Zona Rural	31,6	40,0
Centro	29,4	16,4
Casas Populares	8,2	9,1
Jeremias	7,9	9,1
Nova América	6,2	7,3
Dengo	3,7	12,7
Pau Miúdo	2,8	3,6
Duda Macário	2,8	1,8

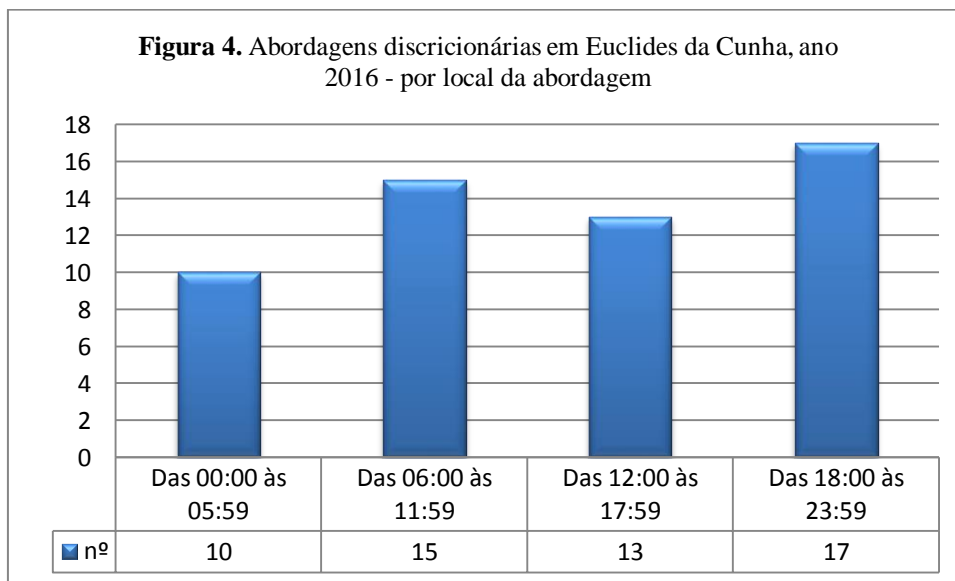
Fonte: Pesquisa de Campo, 2016/2017.

Importante lembrar que o universo de delitos registrados no período pesquisado compreendeu 1361 ocorrências, enquanto que o número de abordagens discricionárias encontradas foi de apenas 55, o que representa cerca de 4% daquele total.

Assim, a relação estabelecida na tabela acima não pode ser interpretada como as abordagens policiais, servindo de causa para a proporção geográfica da distribuição da criminalidade. Pelo contrário, se alguma conclusão pode se deprender dos dados acima é a

de que os agentes de rua têm exercido a discricionariedade nas abordagens em uma proporção direta com o local em que mais ocorrem crimes no Município. Ou seja, as áreas onde ocorrem mais delitos, são aquelas que mais recebem abordagens discricionárias nas ruas.

Em relação ao horário em que essas abordagens ocorreram, percebeu-se uma distribuição quase homogênea das mesmas, com uma maior quantidade realizada no período compreendido entre as 18h e as 23h59m. No entanto, considerando a divisão entre dia (das 06h às 17h50m) e noite (das 18h às 05h59m), denota-se uma proporção quase idêntica na distribuição das ocorrências, tudo conforme a figura abaixo.



Fonte: elaboração do autor do texto mediante pesquisa de campo

Cabe relembrar, por oportuno, que os casos analisados se referem somente às abordagens identificadas a partir das ocorrências registradas na DEPOL de Euclides da Cunha. Os números ora alcançados não representam, portanto, o panorama de todas as abordagens policiais efetuadas, no Município, dada a imensa cifra oculta das abordagens não registradas formalmente e que, por isso, não puderam ser analisadas.

Por fim, quanto ao panorama geral das 55 abordagens discricionárias levantadas, outro dado de relevância a ser exposto relaciona-se com os delitos que foram elucidados e registrados em suas respectivas ocorrências. Ou seja, para que serviu, dentro do sistema de justiça criminal, as abordagens realizadas, dentro da lógica das abordagens com busca pessoal como ferramenta disponível ao policial de rua no combate à criminalidade.

Dos delitos relatados, percebeu-se uma predominância dos crimes relacionados às drogas (31%), seguidos dos crimes de trânsito (22%), receptação (11%) e porte de arma (9%), sendo que em apenas dois casos os delitos elucidados tinham sido praticados com violência à

pessoa, tratando-se de um delito de roubo e outro de homicídio. Foi constatado, ainda, um relativo número de contravenções penais e delitos menores, tais como caça de animal silvestre (art. 32 Lei 9605), os quais foram unidos sob a rubrica “outros” na tabela a seguir.

Tabela 7. Delitos registrados nas ocorrências com abordagens discricionárias (n=55) - Euclides da Cunha, ano 2016.

Tipo de delito	nº	%
Crimes de Trânsito - embriaguez (art. 306 CTB)	7	12,7
Crimes de Trânsito - direção perigosa (art. 309 CTB)	5	9,1
Porte de arma (art. 14 Lei 10826)	5	9,1
Drogas - uso (art. 28 Lei 11343)	10	18,2
Drogas - tráfico (art. 33 Lei 11343)	7	12,7
Desacato ou desobediência (art. 330 ou 331 CP)	4	7,3
Receptação (art. 180 CP)	6	10,9
Furto (art. 155 CP)	3	5,5
Homicídio e Roubo (art. 121 e 157 CP)	2	3,6
Outros	6	10,9

Fonte: Pesquisa de Campo, 2016/2017.

Vislumbra-se, então, que os delitos elucidados pelas abordagens ora analisadas, à exceção dos 3 casos de furto, 1 de roubo e 1 de homicídio, são aqueles que correspondem a menos de 9% da criminalidade, registradas na DEPOL de Euclides da Cunha, no ano de 2016, consoante sistematizado na tabela 2, exposta anteriormente.

Por conseguinte, depreende-se um cenário fático no qual as abordagens discricionárias somente são registradas formalmente quando ocasionam, em alguma situação, penalmente relevante, sendo que, dessa cifra visível e passível de exame, os casos identificados tiveram a Polícia Militar como principal autor das diligências; ocorreram de forma diretamente proporcional aos locais onde houve uma maior incidência de notificação de delitos no Município, e relacionaram-se a delitos praticados sem violência à pessoa, e que correspondem a uma reduzida fatia dos crimes registrados, no ano de 2016, no município de Euclides da Cunha.

4.5.2 Quem foi abordado: os suspeitos no mundo real

Um total de 64 pessoas foram abordadas nas 55 ocorrências analisadas. Chamou a atenção que a maioria é de jovens entre 15 e 29 anos, sendo que no subgrupo de 20-29, há o maior número de pessoas.

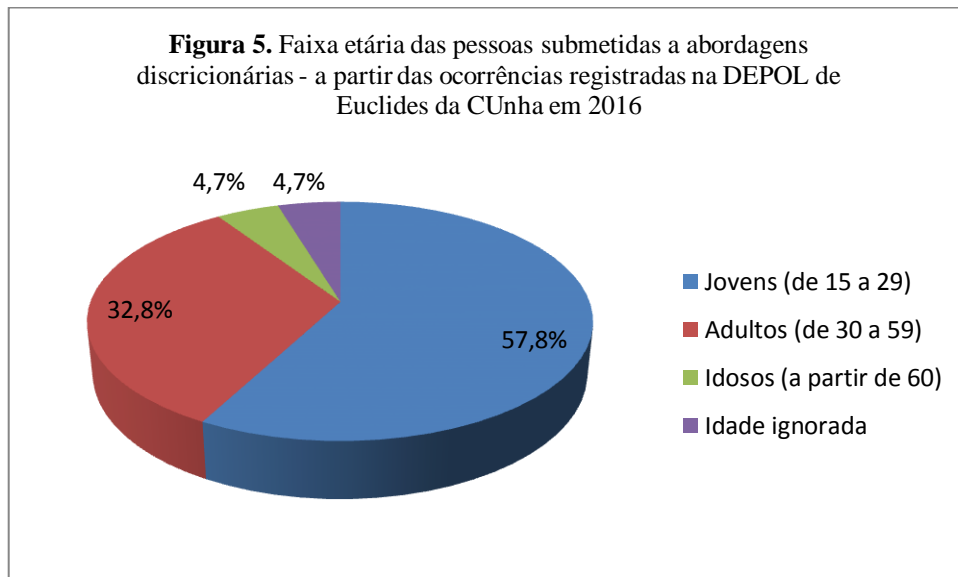
Tabela 8- Idade das pessoas submetidas a abordagens discricionárias (n=64) - Euclides da Cunha, ano 2016.

Faixa-etária	n	%
De 15 a 17 anos	6	9,4
De 18 a 19 anos	8	12,5
De 20 a 29 anos	23	35,9
De 30 a 39 anos	11	17,2
De 40 a 49 anos	7	10,9
De 50 a 59 anos	3	4,7
A partir de 60 anos	3	4,7
Idade ignorada	3	4,7

Fonte: Pesquisa de campo, 2016.

A legislação brasileira buscou classificar determinadas faixas etárias, a fim de conceder proteção especial, a partir das peculiaridades de cada fase de vida. Assim a Lei 12852 cuidou do Estatuto da Juventude, estabelecendo como jovem todo aquele que possui idade entre 15 a 29 anos, enquanto que o Estatuto do Idoso (Lei 10741) definiu como idosa a pessoa com idade igual ou superior a 60 anos.

Assim, a partir desse tratamento legal, e dos dados levantados na tabela acima, foi alcançado o panorama refletido na figura abaixo, onde se vê que os jovens constituem o público alvo majoritário das abordagens discricionárias nas ruas de Euclides da Cunha, identificadas a partir das ocorrências delituosas registradas na DEPOL no ano de 2016.

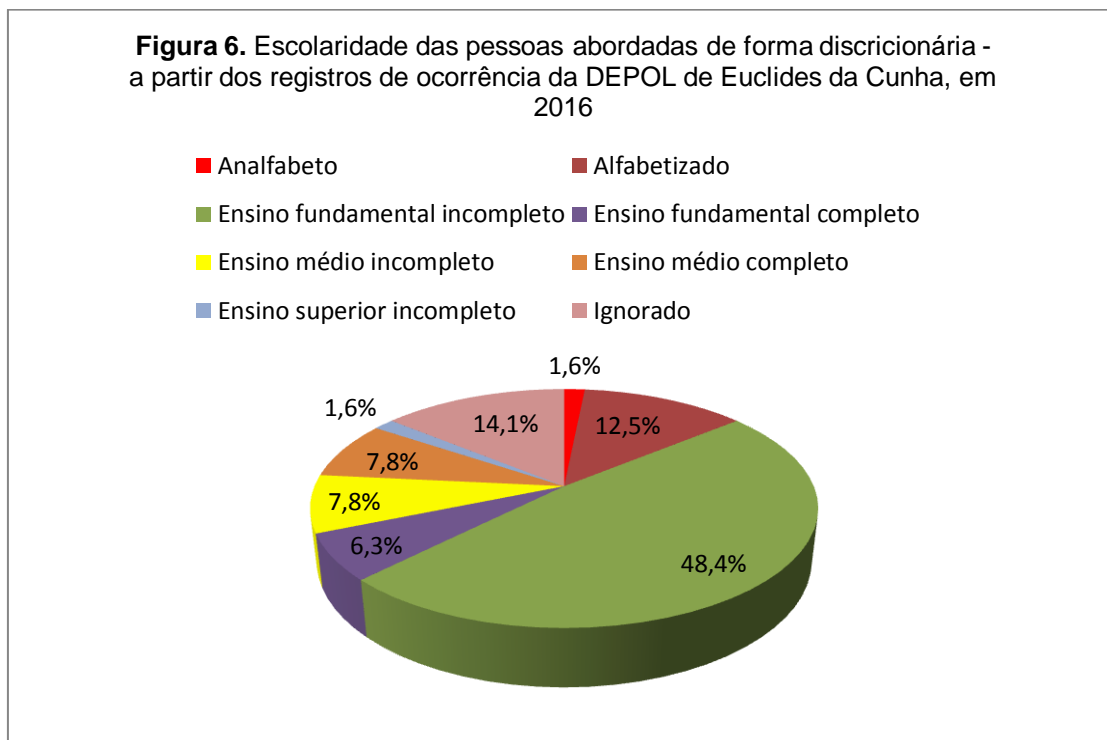


Fonte: Registros na DEPOL, Euclides da Cunha, 2016

Em relação ao sexo das pessoas abordadas, foram 58 homens e 6 mulheres, o que revela a proporção de 91% do público alvo como sendo do sexo masculino.

No tocante à cor da pele, dentro do universo de 64 pessoas abordadas, 54 foram declaradas como pardas (84%), 6 brancas (10%) e 4 negras (6%). Observa-se, portanto, um maior número de pardos abordados em relação ao perfil étnico-populacional da cidade.

No tocante ao grau de escolaridade das pessoas abordadas, foram encontradas as seguintes classificações dos sujeitos: analfabeto (1); alfabetizado (8); ensino fundamental incompleto (31); ensino fundamental completo (4); ensino médio incompleto (5); ensino médio completo (5); ensino superior incompleto (1); ignorado (9). Em termos proporcionais, este cenário pode ser representado pela seguinte figura.



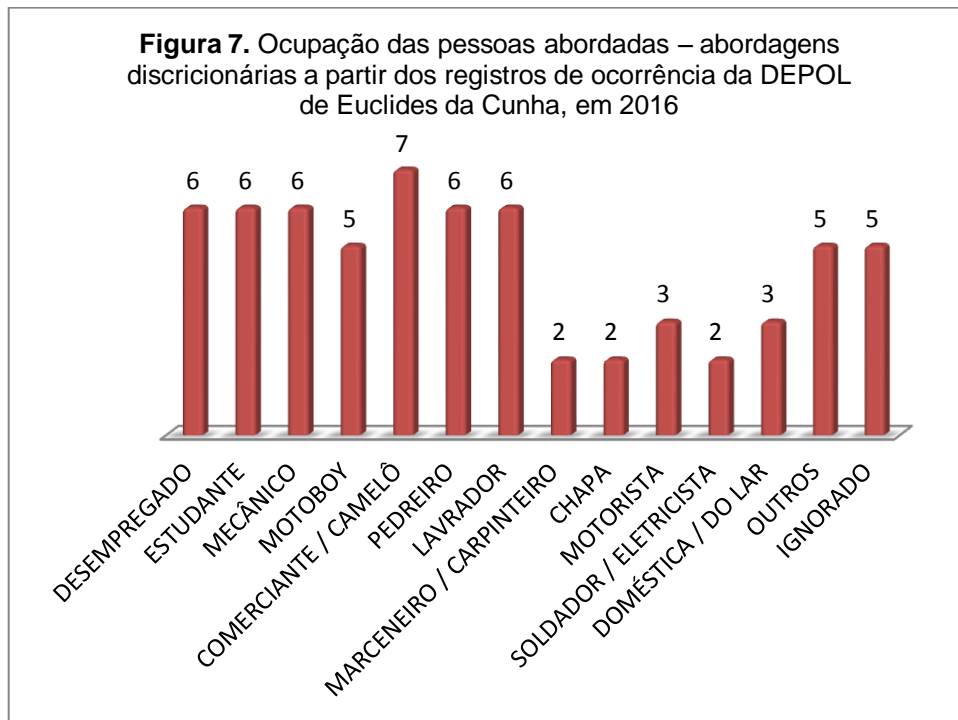
Fonte: Registros da DEPOL, Euclides da Cunha, 2016

Da leitura das classificações declaradas e sistematizadas acima, observa-se que algumas delas podem significar uma mesma situação, não obstante nomenclaturas distintas. Por exemplo, quem possui o ensino médio incompleto, possui, inexoravelmente, o ensino fundamental completo. Da mesma forma, quem foi classificado apenas como alfabetizado, poderia ser enquadrado no campo do ensino fundamental incompleto também. Contudo, buscou-se reproduzir as mesmas nomenclaturas registradas nas respectivas ocorrências e demais documentos analisados.

Denota-se, assim, apesar do alto número de pessoas que não tiveram essa qualificação registrada (14%), um cenário de baixa escolaridade das pessoas abordadas, haja vista que cerca de 62% delas sequer atingiram a conclusão do ensino fundamental, ao passo

em que apenas 10% havia conseguido concluir o ensino médio, e nenhuma delas possuía ensino superior completo.

Outra característica a ser analisada sobre o perfil dos “suspeitos” e que encontra, de certa forma, relação direta com a escolaridade tratada acima, diz respeito à ocupação (profissão) exercida pelos mesmos. Os dados obtidos revelaram um quadro predominante de pessoas que ocupam os chamados subempregos, de baixa remuneração, e que absorvem exatamente a população de baixa escolaridade e pertencente a quadros sociais menos favorecidos, consoante se vê pela figura abaixo.



Fonte: Registros da DEPOL, Euclides da Cunha, 2016

Ainda na missão de buscar identificar um perfil comum das pessoas abordadas nas ocorrências tratadas neste trabalho, outro ponto observado foi em relação ao local de residência das mesmas, seja para ver as condições socioeconômicas de onde elas vivem ou mesmo para examinar se há, ou não, um direcionamento das abordagens para moradores de determinadas localidades.

Desta forma, os dados obtidos revelaram uma tendência condizente com as demais características comentadas acima, as quais apontaram para um público alvo da ação policial majoritariamente pertencente a classes sociais mais desfavorecidas. Isto se afirma porque das 64 pessoas abordadas de forma discricionária nas ruas de Euclides da Cunha, conforme identificação feita a partir das ocorrências registradas na DEPOL, cerca de 50,5%

das mesmas residem nos bairros e localidades mais pobres do Município; quais sejam os bairros das Casas Populares, a Zona Rural, o Dengo e o Pau Miúdo; tudo isso conforme a tabela 9, abaixo.

Tabela 9. Local de residência das pessoas submetidas a abordagens discricionárias - Euclides da Cunha, ano 2016.

Local de residência	n	%
Casas Populares	15	23,4
Outros Municípios	14	21,9
Zona Rural	13	20,3
Centro	7	10,9
Caixa D'Água	3	4,7
Alto Bela Vista	3	4,7
Dengo	3	4,7
Pau Miúdo	2	3,1
Duda Macário	2	3,1
Nova América	1	1,5
Jeremias	1	1,5

Fonte: Pesquisa de campo, 2016.

Por fim, uma última questão investigada derredor das características comuns das pessoas abordadas nas ocorrências em análise, foi a existência, ou não, de antecedentes criminais do sujeito.

Uma vez que um dos referenciais teóricos trabalhados no capítulo 3 diz respeito à teoria do Labelling Approach, que preconiza o etiquetamento penal do sujeito pelo simples fato de o mesmo já ter passado, de alguma forma, pelo sistema de justiça criminal, foi compreendida a importância de catalogar os antecedentes das pessoas abordadas de acordo com esse entendimento.

Assim, para fins de constatação de antecedentes, foram considerados quaisquer passagens, com algum registro, pelo sistema de justiça criminal, não tendo sido adotado o conceito técnico-processual de antecedente criminal (apenas quando há uma prévia condenação judicial).

Dessa forma, considerou-se como antecedente criminal a prática anterior de ato infracional quando ainda menor de idade; a mera lavratura de TCO ou Inquérito Policial em desfavor da pessoa; ou ainda qualquer prévia condução para a DEPOL na condição de suspeito de infração penal, mesmo que em tal caso não tenha ocorrido uma formalização de procedimento contra o sujeito.

Por conseguinte, chamou a atenção o fato de que, das 64 pessoas abordadas, 32 delas (exatos 50%) já tinham alguma passagem anterior pelo sistema de justiça criminal. Esse

número mostra-se bastante elevado, principalmente levando-se em consideração que a população, em sua esmagadora maioria, não é frequentadora dos estabelecimentos e procedimentos policiais.

Pelo exposto, após uma análise de todos esses dados, referentes às características pessoais dos sujeitos abordados, de forma discricionária, nas ruas de Euclides de Cunha, no ano de 2016, consoante ocorrências registradas na respectiva DEPOL, é inegável reconhecer que o público alvo dessa diligência policial, via de regra (majoritariamente), é o jovem do sexo masculino, de cor parda, com baixa escolaridade e ocupação profissional de baixa exigência técnica, residente nas localidades mais pobres do município e, de certa forma, propenso a já ter alguma passagem anterior pelo sistema de justiça criminal.

Em seguida, faz-se pertinente partir, agora, para o exame do objetivo central do presente trabalho, qual seja o de responder como a discricionariade das abordagens vem sendo exercida em relação aos motivos utilizados para a sua realização.

4.5.3 Qual é mesmo a motivação?

Conforme tratado anteriormente, a discricionariade é um elemento inerente à atividade policial, notadamente no policiamento ostensivo de rua. No tocante às abordagens com busca pessoal, que constituem em um dos instrumentos de atuação do agente de rua, a ampla margem de liberdade e subjetividade existente reside, especialmente, na motivação do ato. Uma vez que a legislação criminal legitima a mencionada diligência policial quando o houver uma “fundada suspeita” de que o sujeito abordado estava em desconformidade com a lei criminal; isto sem haver nenhum regramento mínimo sobre os limites desse conceito indeterminado, importante averiguar, portanto, os fatos e circunstâncias que têm motivado a construção em concreto dessa suspeita.

Outrossim, como já relatado em tópicos anteriores, dentro do contexto espacial e temporal proposto para ser investigado no presente trabalho (Município de Euclides da Cunha, no ano de 2016), constatou-se que o registro formal das abordagens com busca pessoal tem se limitado para as situações em que há a confrontação de fatos penalmente relevantes, e que, no agir discricionário do policial, justifiquem o registro por escrito.

Assim é que, consoante exposto no tópico 4.2, as abordagens discricionárias objeto deste trabalho somente foram localizadas (formalmente registradas) dentro do universo das ocorrências delituosas da DEPOL, ou mesmo nos ROPs, eventualmente preenchidos pelos policiais militares ao final do expediente.

Dessa forma, porque nas ocorrências registradas na DEPOL somente foram identificados 55 casos de abordagens discricionárias, buscou-se perquirir em cada um deles qual foi o motivo de fato que levou o agente de rua a realizar as abordagens. Ou seja, qual foi a circunstância concreta que serviu de base para a construção da fundada suspeita no momento da atuação.

Acontece que, do exame das 55 ocorrências mencionadas, verificou-se que nem todas traziam consigo a explicitação do motivo que levou o agente de rua a abordar o cidadão. Para ser mais preciso, em 34 casos não foi possível identificar o porquê da abordagem feita, sendo que em apenas 21 foram captadas as razões, ainda que de forma sucinta ou incompleta, que levaram à formação da suspeita ensejadora da atuação do agente.

Importante destacar que em algumas ocorrências analisadas, na parte da narrativa dos fatos, constava a afirmação de que o cidadão foi abordado porque estava “em atitude suspeita”, sem qualquer outro esclarecimento sobre as circunstâncias do fato que indicassem, ainda que por suposição, o que seria essa fundada suspeita para os policiais do caso. Nessas situações, para os fins propostos neste trabalho, tais ocorrências foram classificadas como sem motivação, haja vista que a referida afirmação genérica em nada esclarece sobre a construção motivacional da fundada suspeita prevista em lei, mas, tão-somente, repete o conceito indeterminado, previsto na legislação.

Assim, foram consideradas como motivadas as ocorrências nas quais foi possível depreender, de alguma forma, as razões de fato indicadas pelos policiais para realizarem as abordagens, ainda que mínimas e sem muita precisão.

Percebe-se, então, que além de haver uma subnotificação das abordagens realizadas nas ruas, há, também, uma subnotificação quanto à motivação dessa diligência policial, já que em 62% dos casos identificados com abordagens discricionárias, não existiu qualquer preocupação em registrar qual foi a real suspeita que ensejou a diligência adotada, revelando grande espaço para uma discricionariedade fora de controle.

4.5.3.1 Quando a “motivação” não existe

Uma das maneiras de analisar a legitimidade e legalidade de um ato de ofício de um agente público é através da perquirição dos motivos que o ensejaram, notadamente quanto aos atos discricionários e eivados de carga subjetiva. O combate à ilegalidade e ao arbítrio no trato da coisa pública perpassa, inexoravelmente, pela transparência, visto que, somente com a

clareza das circunstâncias constitutivas do ato é que se permitirá dizer da sua conformidade, ou não, com o ordenamento jurídico vigente.

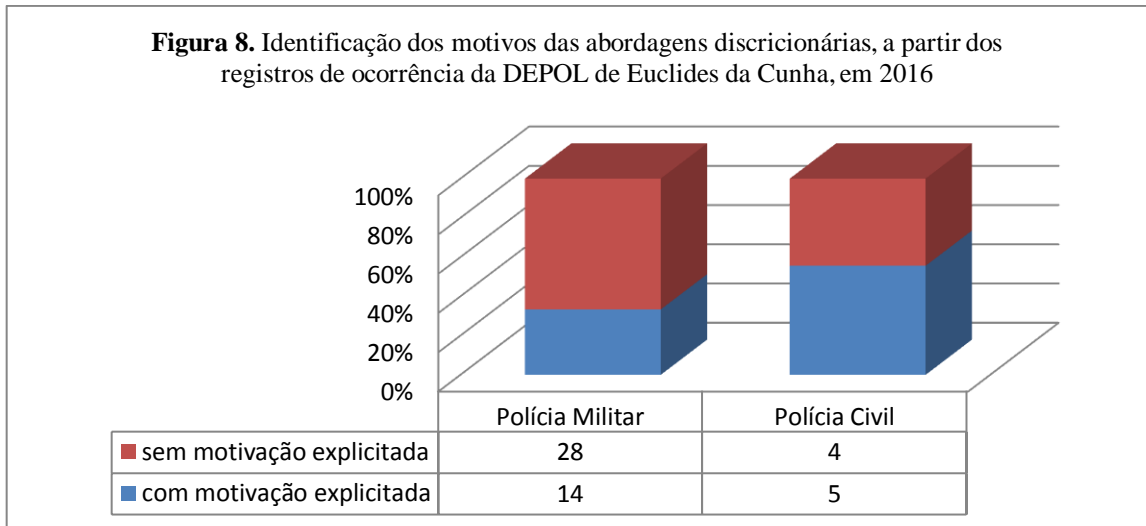
Na atividade policial, especialmente nas abordagens de rua, com busca pessoal, dotadas de elevada discricionariedade, a não explicitação dos motivos da ação do agente constitui um terreno cinzento e, ao mesmo tempo fértil, para se esconder excessos e omissões indesejadas.

Conforme já dito no tópico anterior, das 55 ocorrências com abordagem discricionária identificadas no ano de 2016, em 34 delas não foi possível examinar a motivação da diligência. Ou seja, nessas situações restou impossível compreender qual foi a “fundada suspeita” que motivou e legitimou o agente de rua a atuar.

Do exame desses 34 casos, algumas questões analisadas anteriormente quando da categorização das ocorrências não apresentaram números dignos de destaque, sem proporções que destoassem do cenário geral, explanado nos tópicos 4.3.1 e 4.3.2 deste trabalho. Por exemplo, os números referentes a essas 34 abordagens imotivadas quanto a dados, como a cor da pele, local da abordagem, sexo da pessoa abordada, entre outras categorias, mostraram-se sem qualquer discrepância quando comparados com o quadro total de abordagens. NO entanto, algumas dessas categorizações, feitas anteriormente, mereceram uma leitura mais apurada nesse momento.

A primeira questão que chama a atenção é em relação aos autores das abordagens, já que dos 34 casos imotivados, 28 foram protagonizados pela Polícia Militar; o que representa uma parcela de aproximadamente 82% desse total.

Nesse contexto, excluindo-se da análise os números da Guarda Municipal (3 casos), sujeito estranho à diligência de abordagem, com busca pessoal, por não ser detentor da atribuição do policiamento ostensivo ou da apuração de infração penal, bem como os números da PRF, pela irrisória quantidade de abordagens identificadas no período analisado (apenas 1 caso), têm-se as abordagens totais feitas pela Polícia Civil e pela PM, as quais podem ser sintetizadas, de acordo com a motivação do ato, pela seguinte figura.



Fonte: Registros da DEPOL, Euclides de Cunha, 2016.

Da leitura dos dados expostos acima, denota-se que a postura de não registrar os motivos da abordagem discricionária é comum tanto à Polícia Civil quanto à Polícia Militar, com a ressalva de que a proporção das diligências imotivadas é maior no universo da PM.

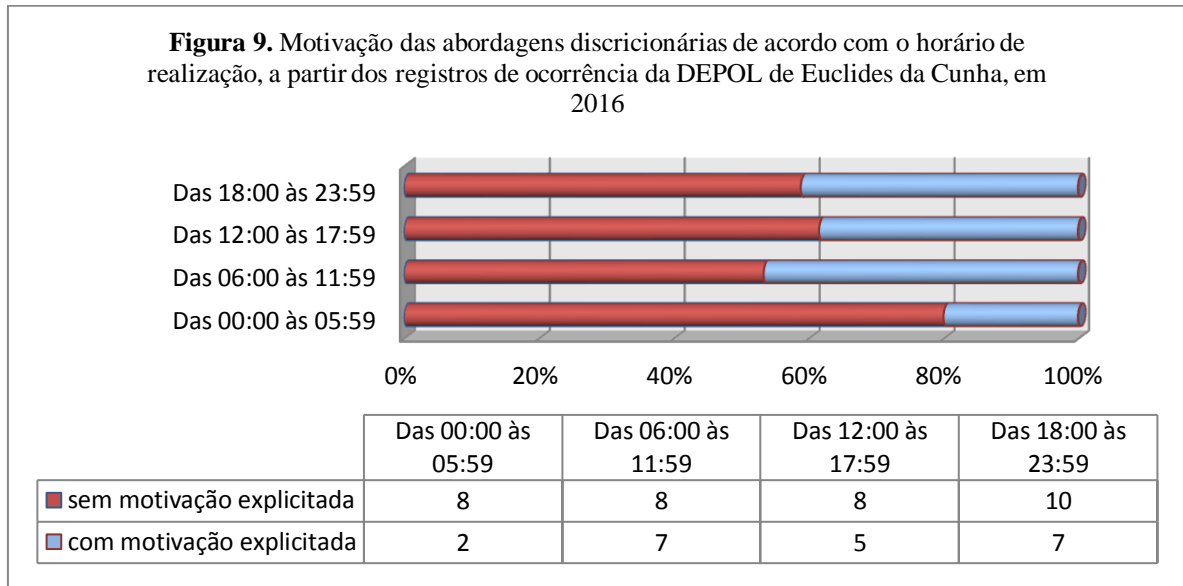
Essa realidade se observou não apenas nas ocorrências registradas na DEPOL de Euclides da Cunha. A subnotificação das abordagens discricionárias, também quanto à motivação do ato, foi vista nos ROPs examinados junto ao 5º BPM.

Como explanado em tópicos anteriores, o policial militar de rua, ao se deparar com situação relevante, e que mereça registro formal, preenche o documento intitulado ROP, com a descrição das circunstâncias do fato e relatos adicionais da ocorrência (cópia de um ROP na parte dos anexos deste trabalho). Assim, dos 161 ROPs analisados, apenas 36 referiam-se a abordagens discricionárias, sendo que, em apenas 04 destas últimas houve a descrição dos motivos que ensejaram nas suas realizações, cifra essa que representa apenas 2,5% do total dos ROPs e 11% daqueles com abordagem.

Essa constatação merece destaque porque é a Polícia Militar a detentora primordial da função do policiamento ostensivo, nos termos da CR/88, tanto que, nos números analisados neste trabalho, foi ela a principal protagonista das abordagens examinadas.

Outra questão que se sobressaiu durante o exame das abordagens desmotivadas foi no tocante ao horário de realização das mesmas. Nas diligências executadas na madrugada houve uma forte tendência da não explicitação dos motivos por parte dos agentes de rua, já que do total de 10 abordagens identificadas naquele período, 8 não tinham motivação, o que representa 80% desses casos.

Em sentido contrário, as abordagens efetuadas no turno da manhã foram as que apresentaram uma melhor proporção de casos devidamente motivados, não obstante as hipóteses desmotivadas tenham sido a maioria também naquela faixa de horário, tudo conforme números apresentados na seguinte figura.



Fonte: Registros da DEPOL, Euclides da Cunha, 2016.

Em termos absolutos, as abordagens ocorridas no período do noturno (das 18:00 às 05:59) tiveram uma maior incidência de casos imotivados, ao contrário do que ocorreu no cenário geral das abordagens (apresentado no tópico 4.3.1), quando a maioria dos casos se deu no período diurno (das 06:00 às 17:59). Percebe-se, portanto, uma tendência de ausência de clareza dos motivos das abordagens quando essas ocorrem no período noturno.

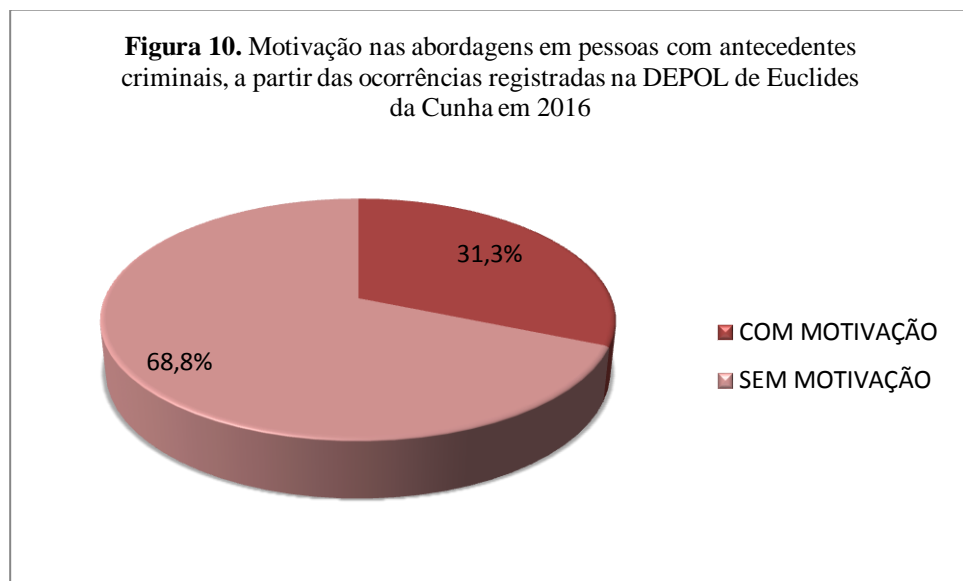
Ainda nessa linha de análise dos registros de ocorrência, mais uma questão que chamou a atenção foi no tocante à relação da ausência de motivação das abordagens, quando os casos envolviam pessoas que já possuíam antecedentes criminais.

Conforme tratado na parte do referencial teórico, diversos são os autores que sustentam que a polícia tende a abordar com mais frequência pessoas que já passaram pelo sistema de justiça criminal, mesmo quando não mais se encontram em situações de suspeita de delito, tendo uma parte da criminologia moderna se debruçado sobre o tema, desenvolvendo, assim, as chamadas teorias do Labelling Approach ou do etiquetamento penal.

Ademais, no tópico 4.3.2 deste trabalho, ao ter sido traçado o perfil mais comum dos suspeitos abordados nas ruas de Euclides da Cunha, no ano de 2016, verificou-se que 50% das pessoas abordadas possuíam algum registro criminal prévio, porcentagem essa bastante alta se considerar que a parcela populacional com antecedentes passa muito longe desses números.

Assim, das 34 ocorrências com abordagens imotivadas, observou-se que em apenas 14 delas não havia uma pessoa com antecedentes, o que significa que em cerca de 59% das diligências tinha pelo menos uma pessoa já com passagem pelo sistema de justiça criminal. Se for considerar o número de cidadãos abordados, nessas ocorrências imotivadas houve um total de 41 pessoas, das quais 22 já possuíam antecedentes criminais, número este que representa quase 54% da população atingida.

Contudo, a análise que desperta maior perplexidade foi aquela feita a partir da análise das abordagens com todas as pessoas que já possuíam antecedentes. Consoante já exposto anteriormente, de todas as abordagens discricionárias identificadas, a partir das ocorrências registradas na DEPOL de Euclides da Cunha no período examinado, constatou-se que das 64 pessoas abordadas, 32 possuíam antecedentes. Ao se examinarem as abordagens feitas nessas 32 pessoas, verificou-se que em 22 casos não houve qualquer registro dos motivos da diligência policial, realidade essa que se representa na figura abaixo.



Fonte: Registros da DEPOL, Euclides da Cunha, 2016

Denota-se, portanto, uma evidente tendência da prática de não expor os motivos da abordagem nos casos envolvendo pessoas com antecedentes criminais, fato este que impede analisar a legitimidade das razões que levaram o agente a formar a “fundada suspeita” que gerou a abordagem. Ainda que com tais números não se possa concluir que o etiquetamento penal é uma prática certa nas abordagens realizadas, é possível, no entanto, afirmar que existe sim um cenário de incerteza e obscuridade dos motivos quando as abordagens se direcionam para pessoas com antecedentes criminais.

Por fim, questão que mereceu destaque no exame das ocorrências com abordagens imotivadas, respeitou aos delitos apurados e registrados em tais casos. Os números encontrados revelaram uma tendência de motivação das diligências, apenas em relação a dois tipos de delitos, já que apenas nos furto e roubos, e nos crimes enquadrados como uso de drogas houve uma maior quantidade de casos em que o agente de rua registrou os motivos da sua diligência. Nos demais delitos registrados, a proporção sempre foi maior para as abordagens imotivadas, conforme se depreende da seguinte tabela.

Tabela 10- Motivação nas abordagens de acordo com o delito apurado (n=55), a partir das ocorrências registradas na DEPOL de Euclides da Cunha em 2016

Delito	Variável (n°)	
	sem motivação	com motivação
Crime de trânsito (art. 306 CTB)	4	3
Crime de trânsito - direção perigosa (art. 309 CTB)	4	1
Porte de arma (art. 14 Lei 10826)	4	1
Drogas - uso (art. 28 Lei 11343)	4	6
Drogas - tráfico (art. 33 Lei 11.343)	4	3
Desacato ou desobediência (art. 329 ou 331 CP)	4	0
Receptação (art. 180 CP)	5	1
Furto ou roubo (art. 155 ou 157 CP)	0	4
Contravenções penais (DL 3688)	3	1
Outros	2	1

Fonte: Pesquisa de campo, 2016.

Dos números expostos acima, o que chama a atenção é a ausência de motivação em todos os casos de desacato e desobediência. Ou seja, todas as vezes em que um cidadão foi acusado de desacatar ou desobedecer a ordem de uma autoridade policial, e por isso foi formalmente registrado na DEPOL como autor de um delito, os motivos justificaram a abordagem inicialmente feita pelo agente de rua não foram esclarecidos. Dada a peculiaridade da situação, passa-se a examinar a mesma no tópico a seguir.

4.5.3.2 Quando a atuação discricionária e imotivada da polícia foi pressuposto para a ocorrência de um delito

O artigo 331 do Código Penal estabelece como crime de desacato a conduta de “desacatar funcionário público no exercício da função ou em razão dela”, enquanto que o crime de desobediência é definido pelo artigo 330 do Código Penal como a atitude de “desobedecer a ordem legal de funcionário público”.

Percebe-se, assim, pela própria descrição dos tipos penais, que os mencionados delitos são essencialmente reativos à atuação do agente público; ou seja, eles acontecem na

forma de uma reação do cidadão (qualificada como ilegal) à atuação do funcionário público. É certo que o tipo do desacato comporta a hipótese de o cidadão destratar um funcionário público espontaneamente, sem qualquer ação prévia deste, mas isso é uma construção hipotética que pouco se observa na prática.

Assim, dentro do tipo de diligência policial examinado neste trabalho, qual seja a abordagem de rua com busca pessoal, pode-se afirmar que depois de iniciada a ação policial é que podem ocorrer os mencionados delitos, na medida em que uma prévia atuação estatal é pressuposto, via de regra, para que o sujeito desobedeça ou desacate o policial durante ou após uma abordagem.

Conforme já exposto nos tópicos anteriores, das 55 ocorrências delituosas registradas na DEPOL de Euclides da Cunha e identificadas contendo abordagem discricionária, 04 delas registraram os mencionados delitos, sendo que em nenhuma delas foi explicitado o motivo que levou a autoridade policial a realizar a abordagem inicial, conforme se vê pelo detalhamento feito no quadro abaixo.

Quadro 1- Dados das ocorrências com abordagens discricionárias em que houve o registro de delitos de desacato ou desobediência, em Euclides da Cunha no ano de 2016.

Local	Hora	Delito registrado	Quem abordou	Motivação
Zona Rural	02:30	Desacato	PM	Não
Jeremias	01:30	Desobediência	PM	Não
Centro	14:30	Desobediência	PM	Não
Nova América	21:20	Desacato	PM	Não

Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

A primeira dessas ocorrências, registrada em 20.03.2016, refere-se a uma abordagem da Polícia Militar ocorrida às 02h30m da madrugada, em um bar na zona rural do Município (Fazenda Alecrim), e no Registro de Comunicação da Delegacia consta a seguinte descrição do fato.

Foram apresentadas, por intermédio do condutor, já qualificado, as pessoas de nomes XXX e XXX, as quais, após serem abordadas desferiram palavras de baixo calão, além do que jogou objetos, como copos e garrafas, na guarnição policial. É o registro²⁴.

²⁴ Foram suprimidos os nomes das pessoas e colocado no lugar um XXX, a fim de preservar a privacidade e intimidade de cada um deles, por se tratar de fatos que lhes imputam cometimento de delitos ou, no caso dos policiais, abordagens que podem ser questionadas por alguma via. Esse procedimento também foi adotado para todas as transcrições a seguir.

Na segunda ocorrência, consta o registro de apenas um crime de desobediência, ocorrido em 25 de junho de 2016, às 01h30m da madrugada no bairro Jeremias, próximo à Prefeitura, o qual teve a seguinte descrição no “Registro de Comunicação” da Delegacia.

Foram apresentados pela guarnição da caatinga no comando SD. XXX (condutor), SD. XXX (condutor), SD. XXX (condutor), na data hora e local já qualificado o Srº XXX (conduzido), e seu filho menor XXX (conduzido), que resistiram no momento da abordagem. Fato levado ao conhecimento da autoridade policial. É o registro.

A terceira ocorrência, refere-se a abordagem realizada às 14h30m do dia 24 de setembro de 2016, em uma das ruas do bairro Centro de Euclides da Cunha, onde também o único delito registrado foi o de desobediência, conforme relato constante na Certidão de Ocorrência.

Já a quarta ocorrência, referiu-se a crime de desacato registrado em abordagem realizada às 21h20m do dia 08 de outubro de 2016, em uma avenida do bairro Nova América, havendo a seguinte descrição do fato:

Foi conduzida pela guarnição da Polícia Militar comandada pelo SD XXX para esta D.T., a pessoa de XXX; que o mesmo foi abordado pela Polícia Militar e destratou a mesma, gerando o motivo da condução do mesmo. É o registro.

Não foi localizado nenhum Inquérito Policial ou Termo Circunstanciado lavrado para apurar essas ocorrências registradas perante a Polícia Civil, o que significa a inexistência de depoimento formal dos policiais que atuaram nos casos, ou mesmo das pessoas abordadas e que teriam supostamente praticado os crimes de desobediência ou desacato.

Dessa forma, todo o registro dos fatos existente se resume aos textos transcritos acima, os quais não esclarecem em nada o porquê da abordagem feita pelos policiais militares, sendo certo, porém, que o único crime vinculado aos registros foi os já mencionados.

Uma análise mais crítica sobre essas abordagens resulta na formulação da pergunta sobre a necessidade de as mesmas terem sido efetuadas. É certo que se os policiais não tivessem realizado as abordagens naqueles casos, crime algum teria sido deixado de solucionar, bem como alguns cidadãos não teriam contra si a imputação de delitos.

Abordagens desnecessárias, que não se pautam em uma fundada suspeita real, ou seja, que não se guiam por circunstâncias que efetivamente indiquem uma situação de ilícito penal, podem descambar para fatos como esses, onde não havia qualquer crime acontecendo, mas a atuação policial terminou por gerar reações que supostamente se enquadrariam em delitos.

Registre-se que não se pode afirmar de forma categórica que as 4 abordagens ora analisadas foram desnecessárias, exatamente pela subnotificação das mesmas quanto aos

motivos ensejadores das diligências. Contudo, o simples fato de as razões das abordagens não ter sido expostas já se mostra como um indicativo de uma ação calcada em elementos predominantemente subjetivos, mormente quando constatados os dados dos perfis das 6 pessoas abordadas naqueles 4 casos, conforme se vê no quadro abaixo.

Quadro 2 - Perfil das pessoas abordadas e autuadas como autores de desacato ou desobediência – Euclides da Cunha, ano de 2016.

Sexo	Idade	Escolaridade	Ocupação	Antecedentes	Residência
Feminino	19	Fundamental incompleto	Do lar	Sim	Zona Rural
Feminino	18	Fundamental incompleto	Do lar	Sim	Dengo
Masculino	46	Fundamental incompleto	Comerciante	Não	São Paulo/SP
Masculino	15	Fundamental incompleto	Estudante	Não	São Paulo/SP
Masculino	24	Ignorada	Ignorada	Não	Zona Rural
Masculino	25	Ignorada	Ignorada	Não	Casas Populares

Fonte: Pesquisa de Campo, 2016/2017.

Depreende-se, assim, um público alvo, de forma majoritária, com baixa escolaridade, residente nas localidades mais vulneráveis do Município de Euclides da Cunha, perfil esse que se amolda no quadro geral das abordagens analisadas neste trabalho, bem como que se coadunam com o perfil já levantado pela literatura já discutida no capítulo 3.

Por oportuno, cabe lembrar, aqui neste ponto, do precedente do STF já mencionado no início deste trabalho, através do julgamento do HC 81305/GO, onde foi afastada a imputação do crime de desobediência contra um cidadão que se recusou a ser revistado pela polícia, uma vez que os agentes policiais não apresentaram motivação idônea para realizar a diligência; ou seja, não demonstraram a existência de uma fundada suspeita concreta naquele caso, situação essa que se indica acontecer nas abordagens examinadas.

4.5.3.3 Quando há motivo explícito: a construção da fundada suspeita.

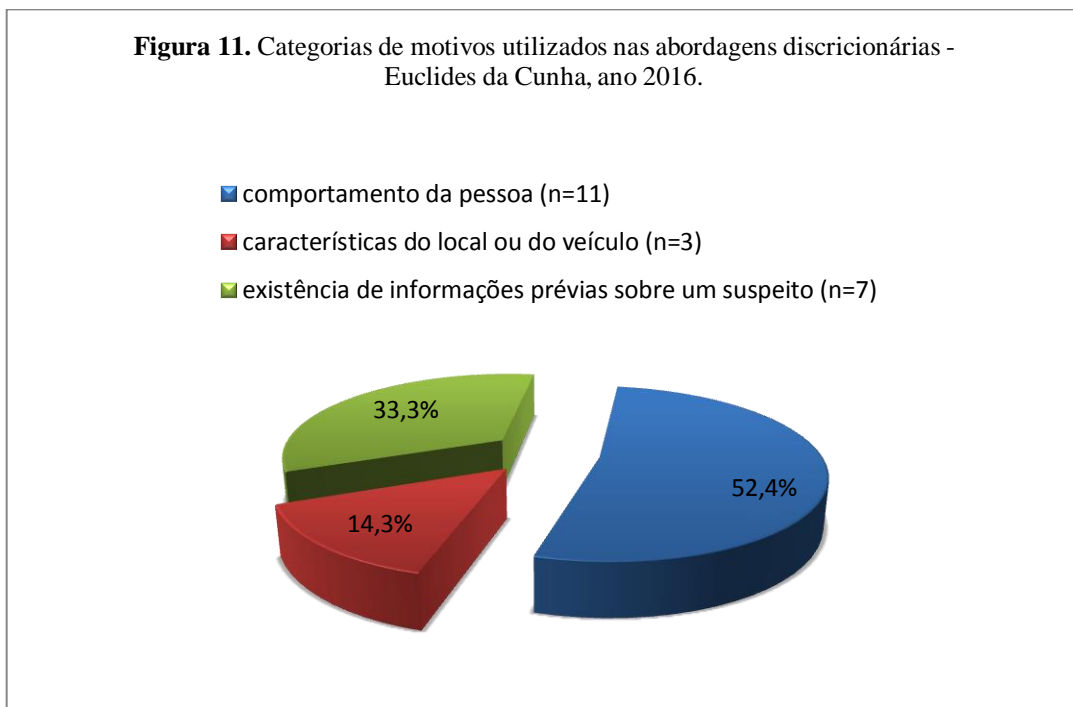
Feitas as considerações anteriores sobre os casos de abordagem discricionária sem motivação explicitada, resta analisar as demais ocorrências, em que houve sim uma motivação minimamente externada; ou seja, em que foi possível apreender as razões e justificativas que levaram o agente de rua a realizar a abordagem com busca pessoal, permitindo uma compreensão, ainda que por vezes superficial, do que se constituiu em uma fundada suspeita nos casos concretos.

Conforme exposto em tópico anterior foram identificadas 21 casos de abordagens discricionárias com motivação explicitada no universo das ocorrências delituosas registradas na DEPOL, de Euclides da Cunha no ano de 2016.

Importante destacar que não se está afirmando aqui que os 21 casos mencionados contém uma motivação com elementos minimamente objetivos para definir a fundada suspeita na situação concreta. Eles foram agrupados numa mesma classificação apenas pelo traço em comum de ser possível, através do exame dos documentos gerados pela ocorrência (ROP, registro de comunicação na DEPOL, inquérito policial, TCO ou eventual processo judicial), compreender as razões mínimas que levaram os agentes de rua a decidirem abordar as pessoas.

Assim, pode-se entender, em determinados casos, que o motivo declinado para a realização da diligência não foi legítimo ou objetivo o suficiente para fugir do arbítrio do agente de rua.

A partir da análise dos 21 casos em comento, foi possível distinguir e identificar 3 categorias principais entre os motivos declinados para a formação da fundada suspeita, na quantidade e proporção que se vê na figura abaixo.



Fonte: Elaboração do autor do texto mediante pesquisa de campo, 2016

Percebe-se, então, que o comportamento da pessoa abordada foi fator preponderante para a realização das aludidas abordagens, enquadrando-se nessa categoria as

situações de pessoas que fugiram ou dispensaram objetos na rua ao avistar a polícia, dentre outras atitudes, conforme se vê pelos seguintes casos.

Na ocorrência de nº 1392016001336, na qual foi notificado o registro de um crime de furto após abordagem realizada por guarnição da PM, no documento de registro de comunicação oriundo da DEPOL constou a narrativa de que o suspeito abordado “ao avistar a VTR da polícia militar, empreendeu fuga abandonando uma motocicleta sem placa e com numeração pinada, sendo alcançado e conduzido”.

Dessa atuação da PM foi confeccionado um ROP, onde, no campo da descrição do fato, foi consignado que “em rondas pelo conjunto São Bartolomeu evadiu-se da GU o meliante”. Em outras quatro ocorrências também houve relatos semelhantes, de fuga de suspeitos ao avistarem a chegada dos policiais, sendo que nesses casos foram registrados os delitos de uso de drogas (duas vezes), de furto e promoção de jogo de azar (art. 50 LCP).

Outro comportamento que comumente foi utilizado pelos policiais para justificarem uma abordagem, foi o da direção de veículo fora dos padrões ordinários. Em quatro ocorrências constatou-se esse motivo como suficiente para a realização da abordagem, sendo que em três dessas situações foi registrado na DEPOL o crime de conduzir veículo, sob a influência de álcool (art. 306 CTB), e em uma foi registrado o crime de direção perigosa (art. 309 CTB).

Um exemplo de narrativa de tal motivo se depreende da ocorrência nº 16-00912, onde uma guarnição da PM registrou no ROP que o suspeito estava “praticando direção perigosa”, e no depoimento do policial, prestado no TCO, ele afirmou que o suspeito estava “realizando retornos em velocidade incompatível com a via e cantando pneus”.

No tocante à categoria do comportamento da pessoa abordada, foram identificadas, ainda, duas justificativas distintas.

Na ocorrência de nº 1392016002009, onde foi registrado um flagrante de crime de tráfico de drogas por policiais civis, que notaram uma alteração de comportamento da pessoa abordada com a aproximação da viatura, pois teria passado a demonstrar nervosismo nos gestos, conforme a seguinte narrativa: “quando perceberam um indivíduo a bordo de um motociclo, em atitude e, após o seu condutor perceber a presença da viatura policial, este ficou todo nervoso e desconfiado, razão pela qual resolveram efetuar uma abordagem”.

Por fim, na ocorrência de nº 1392016001936, a Polícia Militar notificou a ocorrência do crime de posse de drogas para uso, e da leitura do TCO, gerado pela atuação policial, depreende-se que o sujeito abordado jogou fora a droga acondicionada em uma embalagem ao avistar a guarnição da PM, o que teria justificado a ação policial. Destaque-se,

aqui, que este fato não foi narrado e nem registrado pelos policiais, mas sim pelo próprio suspeito no seu depoimento prestado no TCO.

A segunda categoria que mais ocorreu na motivação das abordagens discricionárias tratadas neste tópico foi a da existência de informações prévias sobre o suspeito. Em sete ocorrências analisadas, os agentes de rua autores das abordagens relataram que foram informados da ocorrência de crimes e, ao mesmo tempo, foram passadas informações sobre a característica física, comportamental ou mesmo do veículo dos suspeitos de terem praticados os crimes. Diante de tais informações mínimas, que não identificavam precisamente quem eram os criminosos, os agentes de rua passaram a procurar os suspeitos, realizando abordagens em pessoas que se enquadrassem naqueles dados previamente passados.

Nesse diapasão, destaque-se a narrativa na ocorrência nº 132016002401, na qual foi registrado pela Polícia Militar um crime de roubo, onde restou consignado "que as informações foram de que o indivíduo que usava boné, de estatura baixa, se aproximou das jovens [...] roubou um aparelho celular marca Samsung e saiu correndo do local; que, diante das informações, empreendeu diligência, no sentido de localizar e prender o autor do roubo; que, no centro da Cidade, precisamente no beco de Tonho de Artur, o indivíduo com as características descritas pela vítima, foi abordado e com ele foi encontrado o aparelho celular, marca Samsung, pertencente a vítima".

Na ocorrência de nº 16-01019, policiais civis registraram um flagrante de tráfico de drogas, após abordagem motivada por uma denúncia anônima que "através de uma ligação telefônica de que um veículo tipo PARATI do modelo antigo [...] estaria transportando drogas, e que a mesma estava sendo trazida por uma mulher".

Merece destaque, também a ocorrência de nº 1392016001939, na qual policiais civis noticiaram ter recebido informações de que uma pessoa, que estava "pregando o evangelho", em determinada praça pública da cidade, estaria usando drogas. Assim, ao chegarem nas proximidades do local, avistaram um sujeito portando uma Bíblia e, após abordagem com busca pessoal, encontraram drogas com o mesmo. Vê-se, aqui, que a informação previamente passada para a polícia dizia respeito a um comportamento do suspeito, sem identificar precisamente quem seria o mesmo, mas subsidiando na formação da suspeita pelos policiais.

As outras quatro ocorrências dessa categoria, da existência de informações prévias, cuidaram do registro de crimes de porte de arma de fogo, furto, uso de drogas e homicídio. Neste último caso, respeitante à ocorrência nº 1392016000848, os policiais

militares responsáveis pela abordagem relataram que “populares” teriam dito que o autor do homicídio estava de bicicleta e tinha fugido em determinada direção, sendo que, ao realizarem buscas encontraram o suspeito às margens da rodovia BR-116 e, depois de revistá-lo, encontraram com ele a arma do crime.

Contudo o que chama a atenção nessa ocorrência é que os policiais também relataram que já conheciam o suspeito por causa de antecedentes criminais do mesmo, o que, possível, reforçou a motivação da abordagem realizada, já que a única informação que os policiais tinham era de que o criminoso estava de bicicleta e, em uma cidade do interior da Bahia, esse é um meio de transporte, utilizado, bastante comum.

Necessário pontuar, também, que uma terceira categoria de motivação identificada foi a referente às características do local em que foi feita a abordagem, uma vez que, sem basear-se na pessoa abordada e tampouco em informações prévias, os agentes de rua, lastreados apenas em questões circunstanciais do local, resolveram realizar as abordagens.

Na ocorrência de nº 1392016001698, policiais militares registraram um flagrante por crime de tráfico de drogas, após abordagem realizada em sujeito que apareceu próximo a um local tido por suspeito, haja vista que os PMs afirmaram que havia uma motocicleta com placa de São Paulo estacionada em frente a uma casa de onde se sentia um cheiro ativo semelhante ao de maconha queimada.

Já na ocorrência de nº 1392016000554, policiais civis notificaram a prática do crime de uso de drogas após terem abordado sujeito que tinha saído de moto “de um local conhecido como boca de fumo”. Nesse caso o comportamento do sujeito não influenciou, mas a fama do local em que ele estava é que foi determinante para a abordagem.

Por último, é de se destacar o registro tombado sob o nº 16-00574, onde policiais rodoviários federais efetuaram flagrante pelo crime de receptação após abordarem um sujeito que estava com uma motocicleta que “se encontrava sem placa”.

Verifica-se, então, do exame de todos esses casos em que a motivação da abordagem foi possível de ser captada, que a fundada suspeita construída pelo agente de rua para efetivar a mencionada diligência pode ser formada, tanto em situações de desconhecimento da existência de um crime ocorrendo ou já ocorrido, quanto em casos de prévia informação passada da existência de um fato criminoso.

Por conseguinte, feitas essas considerações sobre as 21 ocorrências identificadas com motivação explícita das abordagens realizadas, e após a distinção das três principais categorias observadas, pode-se sistematizar a construção da fundada suspeita, minimamente objetiva e capaz de ensejar uma abordagem, conforme se mostra no seguinte quadro.

Quadro 3. Sistematização da fundada suspeita construída nas ocorrências delituosas com motivação explicitada no registro de 21 casos, a partir dos registros na DEPOL de Euclides da Cunha, ano 2016.

Quando o policial não sabe que um crime está ocorrendo ou ocorreu		Quando o policial já sabe que um crime ocorreu
Comportamento da pessoa	Características do local ou do veículo	Existência de informações prévias sobre um suspeito
Fuga do local com a chegada da polícia	Local já conhecido por crimes anteriores	Informações sobre características físicas
Direção de veículo fora dos padrões normais	Local com sinais fora do padrão ordinário	Informações sobre veículos ou objetos
Mudança de comportamento, aparentando nervosismo	Veículo com característica fora do padrão ordinário	Informações sobre comportamento

Fonte: Pesquisa de campo, 2016/2017.

Importante consignar, por fim, que essa sistematização reproduz, tão-somente, uma realidade observada, na qual, há notícia de mais de 11 mil abordagens realizadas somente pela 1ª CIA da PM em Euclides da Cunha no ano de 2016, bem como 1361 ocorrências delituosas registradas na DEPOL, do referido município, no mesmo período mas, tão-somente, 55 ocorrências identificadas contendo abordagens discricionárias, das quais apenas 21 casos tiveram a motivação das abordagens declinada nos registros feitos.

Portanto, diante de um cenário de visível subnotificação das abordagens discricionárias realizadas nas ruas de Euclides da Cunha no período investigado, a construção da fundada suspeita através do quadro acima, não serve para representar a um rol de situações definitivas de todas as abordagens realizadas em Euclides da Cunha no ano de 2016, mas se presta, certamente, para dar um norte às possíveis situações que podem, sim, ensejar uma abordagem legítima por parte do policial de rua.

4.6 A DISCRICIONARIEDADE DOS POLICIAIS MILITARES: A VISÃO DOS AGENTES DE RUA.

Conforme já exposto de forma repetitiva neste trabalho, o objetivo geral da presente pesquisa é o de descrever e analisar o exercício da discricionariedade nas abordagens policiais com busca pessoal, no tocante aos motivos e à forma de registro das mesmas para uma posterior prestação de contas, no Município de Euclides da Cunha no ano de 2016.

Dessa forma, para que o mesmo fosse alcançado a contento, necessário se faria analisar os registros efetuados contendo as referidas abordagens. Contudo, o cenário investigado mostrou-se de uma visível subnotificação dessas diligências, conquanto apenas 55 ocorrências foram encontradas, a partir do universo de registros na DEPOL de Euclides da Cunha (das quais apenas 42 foram feitas pela PM).

Ademais, dentro da rotina da Polícia Militar, percebeu-se que as abordagens realizadas são registradas apenas de forma numérica e quantitativa, para fins de produtividade dos policiais, e que em apenas 36 casos foram lavrados o ROP, dos quais somente 4 continham a descrição dos motivos da abordagem e todos eles já estavam abrangidos pelos registros na DEPOL.

Outrossim, consoante os dados apresentados até o momento, percebeu-se que a Polícia Militar, até pela sua função primordial de policiamento ostensivo prevista da CR/88, foi a principal protagonista das abordagens identificadas.

Por conseguinte, a fim de se obter uma visão mais ampla possível derredor do tema deste trabalho, foram entrevistados 5 policiais militares com atuação em Euclides da Cunha, a saber: (a) um Major com 27 anos de carreira na PM e que encontrava-se atuando na parte burocrática do 5º BPM, no setor de orçamento e licitações, mas com vasta experiência no policiamento de rua, bem como ciente do funcionamento da corporação nas ruas de Euclides da Cunha; (b) um Capitão com cerca de 11 anos de carreira policial, que no ano de 2017 estava exercendo função burocrática no setor financeiro do 5º BPM, mas que no ano de 2016 esteve fazendo policiamento de rua no Município em questão; (c) um Tenente, com 16 anos como PM e histórico de guarda municipal, e que exerce a função de coordenador de área do policiamento de rua em Euclides da Cunha; (d) dois soldados, com atuação direta nas ruas de Euclides da Cunha, contando com 09 e 03 anos de carreira policial respectivamente.

O discurso do Tenente reflete bem, a partir de sua ótica, a tensão existente entre o trabalho do policiamento ostensivo através das abordagens de rua e a recepção por parte da população.

Outra coisa que observo sobre a abordagem, percebe-se até uma certa inversão de valores. Lembro que a PM abordando em praça pública, causa certo constrangimento, muitas pessoas não de reclamar: “a polícia militar me abordou em praça pública”; o que acredito ser um constrangimento legal. Tendo em vista que a abordagem, se o policial suspeitou que ele tivesse portando, ou com atitudes demonstrando comportamento anormal, que ele seja abordado! É Constrangimento? É... mas essa abordagem é um procedimento legal. Outra coisa que observo muito sobre a abordagem é que a população não aprova. O cidadão, às vezes aplaude a abordagem em terceiro, mas, se ele for abordado, não aceita. Uma crítica até feroz que eu realizo como se fosse coisa anormal. Hoje em dia, o furto, o assalto a pedestre tornou-se coisa corriqueira e muito comum. O assalto tá caindo como se fosse uma coisa normal. Mas ser abordado pela polícia não é considerado normal.

Mas acredito que o cidadão de bem não era pra achar ruim a abordagem, ao contrário; era para agradecer à Polícia Militar pela produtividade! Mas, não! E isso tem gerado um problema, pois a polícia militar, por sentir que a população não aprova a abordagem, não tem um olhar confiante, não agradece e só tece críticas, tem puxado o freio de mão; tem se omitido às vezes de abordagens, ainda mais se for num local público, que sinta que tem gente armada. Cautela por causa de disparo de tiros e vai se responsabilizar a polícia militar, e por aí vai! São circunstâncias que sempre a sociedade condena e o policial acaba se omitindo.

Denota-se em tal relato, não só o reconhecimento de que parte da população desaprova as abordagens feitas, mas também a insatisfação do policial em ver o seu trabalho não ser reconhecido como ele acredita que deveria ser. A tensão entre o monopólio do uso da força pelo Estado e o direito à intimidade e à privacidade é bastante evidente nessas situações.

Dentre algumas questões tratadas com os entrevistados e que clama por uma menção devida, a quantidade de abordagens diárias que um policial realiza foi uma delas, notadamente quando se observa através dos números passados pelo 5º BPM e comentados no tópico 4.2 (tabela 4), de que a 1ª CIA realizou mais de 11 mil abordagens nas ruas de Euclides da Cunha no ano de 2016, isto sem considerar as abordagens realizadas pela CETO (mais de 21 mil no ano), as quais abrangeram outros municípios e cujos dados analisados não permitiram discriminar quantas ocorreram especificamente em Euclides da Cunha.

Tomando-se como referência o turno de trabalho do policial de rua, que é de 24 horas de trabalho por outro período de descanso, um dos soldados trouxe a estimativa de, “em média, umas sessenta a cem pessoas abordadas por dia”; enquanto que o outro soldado falou em “torno de oitenta a cem pessoas por dia”. O tenente, que exerce a função de coordenar as guarnições que vão para as ruas, falou entre trinta e oitenta pessoas abordadas por turno, enquanto que o capitão falou de vinte a trinta pessoas abordadas por turno no período em ele realizou o policiamento ostensivo.

Vê-se, assim, uma discrepância nos números estimados pelos entrevistados, o que revela que isso depende, bastante, do perfil do policial e da guarnição em que ele exerce o turno diário. Chama a atenção, no entanto, o quanto dito pelo Major, no sentido de que devem ser feitas “pelo menos dez abordagens”, por existir “uma meta estabelecida pela cúpula da corporação onde se deve fazer uma quantidade mínima de abordagens diárias”, esclarecendo, também, que há um direcionamento da corporação para que essas abordagens ocorram em locais com maior incidência de crimes violentos no Município.

Nessa resposta do Major observa-se que as abordagens, muito mais do que as diligências que ocorrem fortuitamente de acordo com as situações de fundada suspeita, encontradas durante o patrulhamento das ruas, são um instrumento de trabalho incentivado e cobrado pela corporação, sendo que o policial de rua, ao iniciar o seu turno, sabe que deve

atingir um quantitativo mínimo de abordagens. Isso reflete um modelo de prática policial que estimula a abordagem e não outras formas de enfrentamento do crime.

Essa constatação relaciona-se com uma outra questão abordada com os entrevistados, derredor da eficiência e utilidade das abordagens de rua no combate e elucidação dos crimes.

O Major destacou a utilidade das abordagens como meio de flagrar pessoas armadas e com drogas, e até em relação a crimes de trânsito, afirmando que “se a gente não abordar não tem como saber”.

Um dos soldados ouvidos afirmou que as abordagens, por si só, não são suficientes para combater o crime, apesar de reconhecer a utilidade das mesmas pra encontrar “entorpecentes, às vezes armas [...] algum indivíduo que tenha uma prisão em aberto e está solto nas ruas”.

Contudo, o outro soldado entrevistado trouxe uma visão mais crítica do instituto, e foi categórico ao responder que as abordagens não se constituem em uma medida eficiente no combate ao crime “de forma alguma”, afirmando que pode até possuir uma função de inibir certos delitos e causar uma sensação de segurança, mas que não vê eficiência nessas diligências “porque um serviço de abordagem sem um serviço de inteligência agindo juntos, a gente vai abordar por abordar; às vezes a gente pega mais pela sorte e não pela investigação concreta”.

O Capitão, por sua vez, defendeu a eficiência das abordagens mais como um meio de prevenir que crimes aconteçam, a partir da visão de que uma rotina de constantes abordagens geraria uma sensação inibitória em pessoas propensas ao ilícito penal. Segundo ele, “em locais em que a tropa daquele lugar atua mais, as pessoas são mais cuidadosas, vão pensar mais em cometer o crime, pensar mais vezes”.

Neste mesmo sentido, o Tenente entrevistado afirmou não ver “outro instrumento que venha coibir a ação dos delinquentes e do crime se não for a intensificação da abordagem”, porque, segundo ele, “quando o cidadão sabendo que na rua têm blitz constantes ele vai pensar duas vezes pra sair de casa armado; vai pensar duas vezes em portar droga; vai pensar duas vezes em assaltar uma loja”. Para ele, a abordagem é sim o meio mais eficaz que a PM tem para coibir o crime, “porque se o delinquente souber que a policia só faz ronda, não desce da viatura, não aborda, não faz blitz, ele não vai se intimidar para cometer crimes e vai estar aí assaltando”.

Vislumbra-se, assim, pelas questões tratadas até o momento, que apesar de algumas reticências, os policiais militares entrevistados conferem às abordagens uma

destacada função preventiva; visão essa que é refletida na diretriz da corporação de estabelecer uma meta mínima de abordagens diárias. Acontece que essa postura pode acarretar em abordagens desnecessárias e desprovidas de uma real fundada suspeita. Por exemplo, em um turno em que os policiais não se deparem com nenhuma situação concreta de possível ilícito, diante da necessidade de atingir metas e de buscar uma prevenção geral através da noção da atuação efetiva da polícia, os agentes de ruas irão se socorrer de critérios puramente subjetivos para escolher os “suspeitos” a serem abordados, o que pode ocasionar em excessos e desvios indesejados conforme já tratado em capítulos anteriores.

Destaque-se, nesse ponto, a visão trazida pelo Tenente, que sustentou a necessidade da intensificação das abordagens, acompanhada de treinamentos para que os policiais ajam “com educação, de forma urbana, ordeira”. Ele argumentou, ainda, que “o cidadão deve se permitir a abordagem, pois com isso estará colaborando com o serviço de segurança da polícia para com a coletividade”, mencionando um “estudo” no qual de “100 abordagens apenas em duas se encontrou algum delito”, concluindo o seu pensamento com a seguinte pergunta: “como a polícia acharia esses dois delitos se não abordassem essas 100 pessoas?”.

Todos os entrevistados afirmaram ter passado por treinamentos específicos sobre abordagens com busca pessoal, não apenas no curso de formação inicial, como também de forma periódica ao longo da carreira. Contudo, ambos os soldados entrevistados disseram não se sentir suficientemente preparados para realizar essa diligência. Enquanto um dos soldados defendeu a necessidade de serem oferecidos mais cursos sobre o tema, dada a necessidade de constante atualização e a insuficiência dos cursos oferecidos, o outro soldado foi enfático ao dizer que não se achava bem preparado para a tarefa, aduzindo, de forma genérica, que “polícia bem treinada no Brasil não existe”.

Não obstante isso, todos os entrevistados mostraram ter a noção de que para abordar uma pessoa é necessário haver uma fundada suspeita; essa expressão, inclusive, foi utilizada de forma espontânea pelos mesmos, demonstrando, assim, que eles estão familiarizados com o requisito legal.

Ao serem questionados sobre o que seria uma fundada suspeita, as respostas variaram pouco, e se ativeram em alguns mesmos elementos circunstanciais, ainda que, de forma majoritária, eles tenham dito não haver uma diretriz formal da corporação para a construção da suspeita.

Segundo o Capitão entrevistado, há uma doutrina dentro da Polícia Militar de se buscar um “comportamento suspeito”, ou seja, de que o policial se atenha mais às atitudes das

peças e não a perfis predeterminados. Neste sentido, ele enfatizou que se devem observar circunstâncias como “o horário, a forma como a pessoa se veste, o que ela está portando, a forma como ela se desloca, a forma como se comporta com outras pessoas nas proximidades, o tipo de veículo, se as características dela porventura coincidem com algum alerta que tenha sido passado anteriormente”.

O Capitão destacou, ainda, que motocicletas com placas de determinados lugares são abordadas com mais frequência, porque haveria uma maior incidência de casos envolvendo veículos de tais localidades, como Sergipe, São Paulo e Feira de Santana. Essa situação das placas dos veículos também foi levantada por um dos Soldados.

No entanto, o Capitão reconheceu que no dia-a-dia, o policial termina formando um perfil padrão de suspeito segundo suas experiências próprias. Mencionou, por exemplo, que a presença de tatuagens e o tipo de roupa podem influenciar, bem como o fato de a pessoa já ter sido presa antes (conferindo, aqui, especial atenção).

O reconhecimento da subjetividade na construção da suspeita no mundo real, bem como de que tal tarefa cabe ao policial de rua no momento das abordagens, foi, aliás, um posicionamento unânime entre os entrevistados. Neste sentido, veja-se o seguinte relato prestado pelo Tenente.

O ato de abordar é muito discricionário e subjetivo. São situações subjetivas que levam à abordagem policial: o comportamento em si do indivíduo; o policial percebe o cidadão muito assustado; olhar recesso; etc. É levado também em consideração, em se tratando de ruas, locais já conhecidos pela polícia por ser de delinquência, de usuários de drogas, de tráfico de drogas, ou quando já é também mencionado, através de informações das pessoas da comunidade, de locais que são frequentados por pessoas dadas à delinquência. Encontrando pessoas suspeitas nesse local, geralmente serão abordadas. Eu sei que no Brasil pode parecer meio estranho, porque pelo Código de Processo Penal a gente só deve abordar se fundada a suspeita. Mas no Brasil, num país violento como o nosso, fundar a suspeita é muito difícil de você mensurar. Para você fundar a suspeita o cidadão precisaria estar portando instrumento ou arma de crime ou não. No caso de um cidadão suspeito comum, leva-se em conta um comportamento suspeito e atitudes anormais: estranheza, locais, situações, como tatuagens; isso é fato.

Para o Tenente, inclusive, a questão das tatuagens é muito relevante para justificar uma abordagem, afirmando ele que, pela sua experiência, certos tipos de tatuagens (como a de palhaço e de “capetinha”) são características entre criminosos.

A atitude de tentar fugir ao avistar a guarnição da PM, ou mesmo apresentar um aparente nervosismo, também foi levantada por alguns dos entrevistados como causa suficiente para a realização da abordagem. O Major asseverou já ter realizado apreensão de armas e drogas em situações onde as pessoas demonstram estar nervosas na presença da polícia e tentam evadir-se do local.

Em relação à existência de antecedentes criminais da pessoa abordada, levantada pelo Capitão, os demais entrevistados, majoritariamente, também corroboraram tal circunstância como relevante, tendo o Major dito que tal fator “é considerado, embora seja discriminatório de certa forma”. O Tenente, por sua vez, ressaltou que, para ele, depende bastante do motivo da prisão anterior, visto que uma pessoa presa por tráfico estaria mais propensa a ser abordada novamente por ele do que uma pessoa presa por um homicídio.

Outra situação suscitada pelos Soldados refere-se a hipóteses em que os mesmos recebem informações prévias sobre as características de suspeitos de delitos (ou de veículos), o que termina por auxiliar em algumas abordagens feitas.

Para alguns entrevistados, inclusive, o horário das abordagens influi, uma vez que no período da noite e madrugada eles intensificam o patrulhamento.

Verifica-se, portanto, que muitas das situações elencadas pelos entrevistados como causas para abordar uma pessoa foram explicitadas nas ocorrências delituosas registradas na DEPOL e analisadas em tópico anterior deste trabalho, inclusive com uma sistematização das mesmas no Quadro 3 elaborado.

Contudo, os entrevistados relataram diversos outros motivos para se abordarem, e que não haviam sido identificados nos registros formais das ocorrências, podendo sistematizar os mesmos no seguinte quadro.

Quadro 4- Sistematização da construção da fundada suspeita, a partir dos relatos de policiais militares - Euclides da Cunha, ano 2016.

Quando o policial não sabe que um crime está ocorrendo ou ocorreu			Quando o policial já sabe que um crime ocorreu
Comportamento da pessoa	Características da pessoa	Características do local ou do veículo	Existência de informações prévias sobre um suspeito
Evadir-se do local com a chegada da polícia	Existência de tatuagens	Local com alto índice de crimes registrados	Informações sobre características físicas
Mudar o comportamento, aparentando nervosismo	Antecedentes criminais	veículo com placa de determinados locais (ex: São Paulo, Feira de Santana, Sergipe)	Informações sobre veículos
	Tipo de roupa	Horário (noite e madrugada)	

Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Vislumbra-se, portanto, que alguns dos motivos declinados não apenas coincidem com aqueles descritos no Quadro 3, como também se mostram com a uma carga minimamente objetiva, a exemplo daqueles que se referem ao comportamento da pessoa. Outros motivos, no entanto, se revelam puramente subjetivos, calcados em impressões

peçoais e em conceitos pré-estabelecidos pelos agentes, tais como os referentes às características das pessoas abordadas e que confirmam, de certa maneira, a teoria do etiquetamento penal tratada em tópico anterior.

Diante de tal cenário de respostas, todos os entrevistados mostraram-se reticentes quanto à imposição de limites mais objetivos para a realização de abordagens, defendendo a ampla liberdade e discricionariedade existente.

Segundo o Capitão, seria “arriscado” para a sociedade a imposição de tais limites, porque isso implicaria numa queda da produtividade, a qual, atualmente, seria bastante cobrada pelo Governo, mencionando o Programa “Pacto pela Vida” onde há, inclusive, incentivo financeiro para policiais de regiões com redução nos números de homicídio. Para ele, haveria, então, uma redução no número de prisões, retomando a ideia de que somente através das abordagens é que eles apreendem armas, drogas e veículos roubados.

Nas palavras do Tenente, a imposição de limites para a realização de abordagens poderia criar “situações onde o policial deixaria de atuar em muitos casos, em que tivesse dúvida, não se arriscaria, pois o abordado sendo inocente se sentiria no direito de processar aquele policial por danos morais”, engessando a atuação do policial.

No tocante à forma de registro das abordagens feitas, todos os entrevistados, de forma unânime, confirmaram o que já havia sido constatado na etapa do levantamento das abordagens discricionárias realizadas em 2016 no Município de Euclides da Cunha, que o registro é feito apenas de forma numérica, do quantitativo de abordagens feitas, para fins de produtividade. Um registro, mais detalhado, com a qualificação das pessoas envolvidas, e circunstâncias do fato, somente ocorre na hipótese de constatação de algum delito.

Outrossim, aos serem questionados sobre a necessidade/utilidade de se proceder a um registro mínimo das circunstâncias de cada abordagem feita, todos os entrevistados se mostraram reticentes, sustentando que isso implicaria em uma redução no número das diligências feitas, porque retardaria o trabalho do policial de rua.

Um dos soldados, ao reconhecer que a abordagem gera um certo constrangimento nas pessoas, defendeu que um registro detalhado no momento da diligência retardaria a mesma ao ponto de aumentar o desconforto do cidadão, haja vista que, muitas vezes, ao perceber que a pessoa não está em situação de ilícito após abordá-la, a libera de imediato. Esses soldados, inclusive, destacaram o alto número de pessoas abordadas por turno de trabalho como fator impeditivo de se registrar os detalhes de cada ação, além de não enxergarem utilidade em proceder a tal registro se não houver flagrante de um ilícito.

O Capitão entrevistado, apesar de dizer que não vê necessidade no registro detalhado de cada abordagem feita, trouxe uma questão interessante sobre a utilidade de tal procedimento, partindo da perspectiva da proteção do trabalho do policial, que eventualmente pode ser acusado de algum abuso, conforme se observa pelo relato a seguir.

Eu fiz uma abordagem, que no dia seguinte, ou dois dias seguintes, era final de semana, eu fui acusado e fui até a delegacia. Tinha uma ocorrência contra mim de abuso nessa abordagem. Como o fato foi muito corriqueiro, eu não lembrava realmente, nem o nome... eu lembro, assim, vagamente da fisionomia da pessoa, e que era um caso de som alto. Havia um encontro de som, ali em frente ao ministério público inclusive, na praça de eventos, aí tinha um horário, e passou do horário. O organizador da festa ligou pra gente, pois não queria ser, ele não queria responder, ser acusado de ter descumprido o horário, e pediu pra gente desligar o som. Eu dividi a guarnição em duas, pra ser mais rápido e fui desligando de um, desligando de outro. O primeiro que eu abordei, ele achou que foi uma coisa contra ele, porque tinha vários próximos e eu fui logo nele, suponho que tenha sido isso que deixou ele chateado, porque eu comecei por ele, mas tinha que começar por alguém. Ele foi dentro do carro e se abaixou, botou parte do corpo pra dentro da porta. Eu pensei que ele ia abaixar o som, mas não abaixou o som e voltou; saiu novamente. Aí eu fiquei, suspeitei porque ele não foi abaixar o som. Aí peguei e fiz a revista pessoal nele. Um bocado de gente reclamando, bebendo bastante; já era fim de festa, mas fui normal, fiz a busca pessoal, mandei ele desligar o som. Desligou, fui desligando um por um. O serviço passou, quando penso que não, fui chamado pra isso e eu não sabia nem explicar direito, porque foi uma coisa tão corriqueira que se o cara passar hoje e me der um bom dia, eu dou bom dia pra ele sem saber que foi ele, mas talvez se eu tivesse registrado nesse momento, eu teria um respaldo melhor pra dizer “não rapaz, eu tenho o nome da pessoa aqui, fiz isso, isso e isso”, nesse sentindo é melhor que até pra mim seria um respaldo.

Verificou-se, assim, que a noção que os entrevistados possuem sobre um dever de prestar contas do trabalho feito se relaciona apenas com o dever de apresentar resultados, materializados em quantidade de abordagens feitas, e quantidade de prisões e apreensões decorrentes das mesmas, razão pela qual não enxergam a necessidade de registrar todas as diligências feitas.

Contudo, como visto anteriormente, no tópico 3.3.4, a noção de accountability perpassa por duas dimensões, uma positiva (que busca um controle dos atos visando a melhoria do serviço prestado) e uma negativa (que busca o controle para fins de responsabilização por eventuais desvios praticados).

No cenário investigado, a visão externada pelos policiais nem contempla a dimensão negativa, haja vista que a subnotificação das abordagens impede um controle sobre eventuais excessos ou desvios praticados, e tampouco satisfaz a dimensão positiva por completo, uma vez que o registro das diligências realizadas permitiria avaliar os tipos de abordagens que não trazem resultados práticos e, assim, poder-se-iam otimizar os trabalhos, poupando tempo e recursos com ações inúteis.

Desse modo, nunca é demais lembrar que no ano de 2016, a Polícia Militar informou a realização de mais de 11 mil abordagens nas ruas de Euclides da Cunha, sendo que, apesar da quantidade de conduções para a DEPOL, somente foram identificadas 42 ocorrências delituosas registradas da DEPOL, decorrentes de abordagens discricionárias da Polícia Militar.

5. CONCLUSÕES

A realidade encontra no tocante à atuação policial em Euclides da Cunha - Bahia, no ano de 2016, especificamente quanto às abordagens com busca pessoal realizadas nas ruas do município, suscita sérias reflexões sobre a forma de atuar dos agentes de rua, não apenas quanto à eficiência de suas ações, como também pela conformidade das mesmas com os valores, em abstrato, que norteiam o ordenamento jurídico pátrio.

Conforme já explanado anteriormente, a legislação criminal confere à autoridade policial o poder de abordar um cidadão e nele realizar uma busca pessoal (a popular revista), quando houver a “fundada suspeita” de que o mesmo esteja em desacordo com a lei criminal, em alguma das situações previstas no artigo 240, §1º do CPP, sem, contudo, trazer qualquer definição mínima do que seja a “fundada suspeita”. Não há um regramento que cuide do tema. Não existe norma que imponha limites ou forneça critérios para o preenchimento desse conceito indeterminado.

A hipótese nº 1 suscitada no início deste trabalho restou parcialmente comprovada, notadamente após as entrevistas realizadas com os policiais militares.

Vislumbrou-se um cenário em que os policiais militares entrevistados possuem uma clara noção da existência do requisito legal para a realização de uma abordagem com busca pessoal, havendo um preparo mínimo dos mesmos para lidar com essa situação no dia-a-dia. Existem algumas noções em comum que eles compartilham entre si, quanto aos principais motivos para se realizar uma abordagem. São feitos treinamentos, como declarado pelos entrevistados, mas ainda assim, todos eles foram uníssonos em reconhecer que o policial de rua termina por decidir quando e porque abordar, com alguns deles se sentindo mal preparados para tanto.

Restou claro que a corporação policial não traça diretrizes objetivas e claras sobre o proceder de tais abordagens, deixando a cargo do agente de rua essa livre apreciação.

O que se viu foi uma realidade onde é cobrada dos policiais uma produtividade baseada apenas em números quantitativos de abordagens que, aliada à ausência de diretrizes claras e prefixadas, termina por gerar o cenário encontrado, de baixa eficiência das ações adotadas, haja vista que apenas 4% dos delitos registrados na DEPOL de Euclides da Cunha tiveram uma abordagem discricionária por detrás, e que no universo dos números da PM, menos de 1% das abordagens declaradas no ano de 2016 resultaram no registro de alguma ocorrência delituosa na DEPOL.

Constata-se, então, que se aborda muito, mas poucos crimes são realmente elucidados com tal medida.

O caráter preventivo que se acredita alcançar com as abordagens carece de comprovação cabal empírica, conforme, inclusive, tratado por Goldstein (2013, p. 77, 80) e já comentado neste trabalho, pois isso depende muito das circunstâncias e características do local.

Ademais, essa preocupação da corporação em contabilizar números de abordagens, sem se preocupar com a qualidade das mesmas, termina por impor ao policial de rua a prática da realização de muitas diligências desse tipo com a única preocupação de anotar o quantitativo para fins de produtividade. O policial não se preocupa em registrar as circunstâncias mínimas de cada abordagem, porque isso não interessa aos direcionamentos da corporação e, assim, o universo dessas medidas termina caindo em uma imensa zona cinzenta, de impossível análise, quanto à pertinência das abordagens que vêm sendo adotadas.

A hipótese de nº 2 levantada no início deste trabalho não pôde ser testada e confirmada por completo, exatamente por causa desse cenário de subnotificação das abordagens realizadas. Como já foi dito, de forma repetida, no Capítulo 4, a Polícia Militar declarou ter realizado mais de 11 mil abordagens nas ruas de Euclides da Cunha, sendo que, desse universo apenas foram formalizadas aquelas diligências que o agente de rua entendeu pertinente, porque encontrou situações com ilícitos penais.

Assim, impossível saber, com um rigor estatístico, como as abordagens vêm ocorrendo de um modo geral. A subnotificação gera uma imensa cifra oculta, coberta pelo véu da ausência de publicidade das circunstâncias do ato.

Todavia, não obstante o baixo número de casos encontrados contendo abordagens discricionárias nos registros da DEPOL, uma análise dos mesmos permitiu traçar uma visão indiciária daquele todo que resta intransponível pela subnotificação. Ademais, as entrevistas realizadas com os policiais militares serviram para qualificar melhor aqueles números encontrados nas ocorrências apreciadas.

As abordagens discricionárias examinadas voltaram-se majoritariamente contra um público jovem, do sexo masculino, de baixa escolaridade, com ocupação nos chamados subempregos (de baixa remuneração e complexidade), e proveniente dos bairros e localidades mais desfavorecidos socialmente do Município de Euclides da Cunha. Isto sem contar que metade das pessoas abordadas, nessas ocorrências, já possuíam alguma passagem anterior pelo sistema de justiça criminal.

Dessa forma, pode-se afirmar, com segurança, que são fortes os indícios a indicar sim, a utilização de critérios subjetivos como o etiquetamento penal de determinadas classes

(especialmente aquelas socialmente mais desfavorecidas) para o preenchimento da fundada suspeita no mundo real.

As entrevistas com os policiais militares mostraram uma tendência dos mesmos em criar situações padrões para realizar as abordagens, a partir de experiências próprias, permitindo uma indesejada subjetivação na formação de perfis de suspeitos, calcada em características que fogem de um tratamento objetivo sobre o problema. Os antecedentes criminais de uma pessoa foram reconhecidos como fator relevante pelos entrevistados, confirmando, assim, o estigma gerado por uma autuação criminal. O rótulo de criminoso é concreto para aquele que já fora preso anteriormente.

É verdade que vários critérios objetivos para uma abordagem foram encontrados nas ocorrências registradas na DEPOL, bem como declinados pelos policiais nas entrevistas. Por isso não se mostra correta generalizar e estigmatizar o trabalho policial como exclusivamente seletivo e direcionado para os mais pobres e socialmente vulneráveis. Contudo, a subjetivação de outros critérios e o etiquetamento penal de determinadas categorias também se mostram como uma praxe que não pode ser ignorada.

Em relação à hipótese 3 levantada, esta restou seguramente comprovada pela realidade encontrada. Como já afirmado, por não se exigir do policial um registro de todas as suas abordagens na rua (senão a apresentação de números quantitativos); fica a cargo ele decidir quando notificar as suas diligências, e isso gera, na prática, uma nociva subnotificação das suas ações, conforme já comentado.

Apesar dos números que revelam uma baixa efetividade das abordagens na elucidação e combate aos crimes ocorridos no período examinado, restou assente a percepção dos policiais quanto a uma suposta utilidade das abordagens, principalmente como instrumento de prevenção e inibição de crimes, estando eles, portanto, de acordo com a ampla liberdade e discricionariedade que dispõe quanto à forma de registro das ações, sendo refratários, inclusive, a uma imposição de limites objetivos mínimos ou mesmo a uma forma de controle de todas as abordagens adotadas.

A subjetividade e a ampla discricionariedade na atuação do policial de rua é uma certeza que impera na realidade dos fatos, e a seletividade e o etiquetamento penal de determinados perfis sociais, apesar de não serem passíveis de ser comprovados com dados precisos, restam evidenciados pelos indícios levantados. Ambas as questões encontram como ponto comum, de inter-relação, a falta de mecanismos e canais eficientes de controle dos atos dos agentes de rua, notadamente diante do problema da subnotificação das diligências procedidas.

A discricionariedade policial nas abordagens de rua existe, é inerente à atividade, e muitas vezes necessária diante da imprevisibilidade de situações que se põe diante do agente de rua, mas deve ser minimamente controlada, não podendo ser exercida de maneira livre e desregrada pelo policial de rua, sob pena de se incorrer em ações ineficientes, calcadas em estigmas subjetivos indesejados e fora de uma esfera mínima de controle.

Como visto anteriormente, o Estado Democrático de Direitos exige ações estatais em harmonia com o princípio da legalidade, que deve sempre ser preenchido de acordo com os princípios e valores constitucionais, não podendo o Estado se furtar da responsabilidade por seus atos.

O principal limite desse trabalho foi não explorar o ponto de vista dos cidadãos que foram objeto de abordagem nos 55 casos em que essa análise foi feita. A exploração do ponto de vista desses que sofrem a violência física e simbólica do Estado refletida na prática policial deve ser objeto de estudos futuros que são portanto recomendados.

Ademais, diante de todas essas constatações feitas, verifica-se a pertinência da realização de um estudo mais apurado sobre eventuais modelos de controle da discricionariedade policial existentes, tanto na busca pelo aperfeiçoamento do serviço quanto na perspectiva de responsabilização por desvios praticados, para fins de constatação de qual deles melhor se adequa à realidade tratada neste trabalho. Recomenda-se, portanto, o desenvolvimento de um trabalho que busque a formulação de procedimentos de controle das abordagens discricionárias.

A necessidade de uma polícia eficiente é imperativa para a consolidação de um sistema democrático, com direitos e garantias respeitados, e, uma vez detectadas possíveis falhas no funcionamento do sistema, a investigação deve sempre continuar na busca por mecanismos de aperfeiçoamento.

REFERÊNCIAS

- AARON, Thomas J. **The control of police discretion: the danish experience**. Illinois/USA: Charles C Thomas Publisher, 1966.
- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ARANHA, Roberto. **Manual de Policiamento Ostensivo**. Salvador: Garamond, 1993.
- ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Fundamentos do controle externo da atividade policial**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.
- BACKES, Otto. **Criminal justice without legitimacy**. In: Albrecht e Backes, 1989:73-99.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal**. Tradução Juarez Cirino dos Santos. 6ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2014.
- BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: Edusp, 2006.
- BLACK, Donald. **The manners and customs of the police**. New York/USA: Academic Press Inc., 1980.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- CARVALHO, Diogo Machado de. **As intervenções corporais no processo penal: entre o desprezo, o gozo e a limitação de direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2014, p. 80
- CHEVIGNY, Paul. Definindo o papel da polícia na América Latina. In: MENDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guilherme; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CHOUKR, Fauzi Hassan. Polícia e Estado de Direito na América Latina – Relatório Brasileiro. In: CHOUKR, Fauzi Hassan; AMBOS, Kai (coords). **Polícia e Estado de Direito na América Latina**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2004, p. 21.
- COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- COOPER, John L. **You can hear them knocking: a study in the policing of America**. New York-USA: Authors Choice Press, 2001.
- COSTA, Arthur T. M. **Reformas institucionais e as relações entre a polícia e a sociedade em Nova Iorque**. Soc. estado. Brasília, v. 19, n. 1, p. 173-202, jun/2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922004000100008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 31 de agosto de 2016.

CUNHA, Luciana Gross; BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira; OLIVEIRA, Fabiana Luci; SAMPAIO, Joelson de Oliveira; RAMOS, Luciana de Oliveira; MACEDO, Gabriel Hideo Sakai. **RELATÓRIO ICJBRASIL – ANO 6 (1º trimestre/2014 a 4º trimestre/2014)**. São Paulo: FGV Direito SP, 2015. Disponível em <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14089>>.

CUNHA, Luciana Gross; BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira; OLIVEIRA, Fabiana Luci; SAMPAIO, Joelson de Oliveira; RAMOS, Luciana de Oliveira; MACEDO, Gabriel Hideo Sakai. **RELATÓRIO ICJBRASIL – 1º semestre de 2016**. São Paulo: FGV Direito SP, 2016. Disponível em <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17204>>.

DATAFOLHA, Instituto de Pesquisa. **Imagem da Polícia – PO813823**. São Paulo, outubro/2015. Disponível em <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/11/06/imagem-da-policia.pdf>>.

_____. **Avaliação da Presidente Dilma Rousseff – PO813824**. São Paulo, novembro/2015. Disponível em <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/11/30/avaliacao_dilma.pdf>.

DAVIS, Michael. Police, discretion, and professions. In: KLEINIG, John (editor). **Handled with discretion – ethical issues in police decision making**. Maryland/USA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DUARTE, David. **A discricionariedade administrativa e a competência (sobre a Função Administrativa)** do Provedor de Justiça. Provedor de Justiça, Novos Estudos. Lisboa: Provedoria de Justiça. 2008, p.33-78.

ERICSON, Richard V.; HAGGERTY, Kevin D. **Policing the risk society**. Toronto/Canada: University of Toronto Press Incorporated, 1997.

FERNANDES, Eduardo Maria. A discricionariedade policial a partir dos elementos que integram o processo de decisão dos agentes de polícia. In: In: SADY, André (coord). **Discricionariedade Policial**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2016, p. 163-196.

FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. Discricionariedade na persecução penal: seletividade declarada e regrada. In: SADY, André (coord). **Discricionariedade Policial**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2016, p. 197-228.

FLORES, Joaquín Herrera. **Teoria crítica dos direitos humanos – os direitos humanos como produtos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FREITAS, Gilberto Passos; FREITAS, Vladimir Passos. **Abuso de autoridade**. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

GOLDSTEIN, Herman. **Policinando uma sociedade livre**. Traduzido por Marcello Rollemberg. São Paulo: Edusp, 2003.

GOTTFREDSON, Michael R.; GOTTFREDSON, Don M. **Decision making in criminal justice: toward the rational exercise of discretion**. 2ª ed. New York/USA: Plenum Press, 1988.

HUPE, Peter; HILL, Michael; BUFFAT, Aurélien. Introduction: defining and understanding street-level bureaucracy. In: HUPE, Peter; HILL, Michael; BUFFAT, Aurélien (editors). **Understanding Street-Level Bureaucracy**. UK: Policy Press, 2015.

IAMUNDO, Eduardo. **Sociologia e Antropologia do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 202.

KLEINIG, John. Handling discretion with discretion. In: KLEINIG, John (editor). **Handled with discretion – ethical issues in police decision making**. Maryland/USA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 1996.

KLOCKARS, Carl B. **The idea of police**. California/USA: Sage Publications, Inc. 1985.

LIMA, João Marcelo Maciel de. **Democracia e accountability: violência policial e práticas de controle sobre a Polícia Militar do Estado de São Paulo**. 2011. 159 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/98981>>.

LIMA, Renato Sérgio; PAULA, Liana de. Violência, Estado e Sociologia no Brasil. In: SILVA, Felipe Gonçalves; RODRIGUEZ, José Rodrigo (coords). **Manual de Sociologia Jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 318.

LOYENS, Kim. Law enforcement and policy alienation: coping by labour inspectors and federal police officers. In: HUPE, Peter; HILL, Michael; BUFFAT, Aurélien (editors). **Understanding Street-Level Bureaucracy**. UK: Policy Press, 2015.

MACHADO, Eduardo Paes; NORONHA, Ceci Vilar. **A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas**. Revista Sociologias. Porto Alegre, ano 04, nº 07, jan/jun 2002, p. 188-221.

MAÍLLO, Alfonso Serrano; PRADO, Luiz Regis. **Curso de Criminologia**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 274.

MARCONI, Maria Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de processo civil: teoria geral do processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, v. 1.

MARQUES, Carlos Alexandre. Controle externo da atividade policial: natureza e mecanismos de exercício. In: Goiás. Ministério Público do Estado. **Controle externo da atividade policial**. Goiás: [s.n], 199-. 300 p. (Coleção Centros de Apoio Operacional).

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **Discrecionalidade e controle jurisdicional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MICHEL, Maria Helena . **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado**. 12ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. São Paulo, 1998, n. 44, p. 27-54. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 de agosto de 2016.

PACELLI, Eugênio; FISCHER, Douglas. **Comentários ao Código de Processo Penal e sua jurisprudência**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PINTO, Leticia Rayane Dourado. A Fábula do Full enforcement e o princípio do Nonselective police enforcement. In: SADY, André (coord). **Discrecionalidade Policial**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2016, p. 163-196.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PORTO, Maria Stela Grossi; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Condutas policiais e código e deontologia: o controle da atividade policial no Brasil e no Canadá**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. Traduzido por João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. 6ª ed. Lisboa/Portugal: Gradiva, 2013.

RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. **Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

RIBEIRO, Diaulas Costa. **Ministério Público: dimensão constitucional e repercussão no processo penal**. São Paulo: Saraiva, 2003.

RONDON, Edson Benedito. **Abusos policiaes. La fuerza pública y sus usos**. Sociologias. Porto Alegre, v. 16, n. 37, p. 306-318, dez.2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222014000300306&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 31 de agosto de 2016.

SADY, André. **Limites à tomada de decisão e controle judicial da administração pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016a.

_____. Segurança Cidadã versus apreciatividade e discrecionalidade policial. In: SADY, André (coord). **Discrecionalidade Policial**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2016b, p. 05-48.

_____. **Apreciatividade e discricionariiedade administrativa.** Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2016c.

SAPORI, Luís Flávio; SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Por que cresce a violência no Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, Pucminas, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARMENTO, Daniel. Os direitos fundamentais nos paradigmas liberal, social e pós-social (pós-modernidade constitucional?). In: SAMPAIO, José Adércio Leite (coordenador). **Crise e desafios da Constituição.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 4ª Ed, 2009.

WILLIAMS, Gregory Howard. **The law and politics of police discretion.** Connecticut/USA: Greenwood Press, 1984.

ANEXOS

REGISTRO DE OCORRÊNCIA NA DEPOL; DEPOIMENTOS DE POLICIAIS NA DELEGACIA; REGISTRO DE OCORRÊNCIA POLICIAL; E PLANILHA DE PRODUTIVIDADE DIÁRIA.



ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA DA SEGURANCA PÚBLICA
POLÍCIA CIVIL DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE POLÍCIA DO INTERIOR
25º COORPIN / EUCLIDES DA CUNHA/BA.
AV. RENATO CAMPOS, 304 - BR 116 / NESTA
TEL. (75) 3271 - 3713/3714

IP nº ____/2016.

TERMO DE DEPOIMENTO DO CONDUTOR

Aos treze dias do mês de maio do ano dois mil e dezesseis, nesta cidade de Euclides da Cunha e, na 1ª Delegacia Territorial de Polícia, onde presente se encontrava o Delegado de Polícia Civil - [REDACTED] e o Escrivão de Polícia Civil [REDACTED] na sequência do auto de prisão em flagrante delito em que é flagrantado [REDACTED], já devidamente qualificado nos autos, passou a autoridade policial a fazer a inquirição do condutor [REDACTED], brasileiro, natural de Jeremoabo - Bahia, solteiro, soldado da polícia militar, lotado no 5º Batalhão da Polícia Militar, com endereço na Av. Renato Campos, s/nº - BR 116, nesta cidade, o qual compromissado na forma da Lei, disse que: **QUE**, o Depoente na noite de ontem, se encontrava no comando de uma guarnição policial, empreendendo rondas preventivas, quando por volta da 01h30min da manhã de hoje, resolveu fazer uma ronda no terminal rodoviário desta cidade, quando percebeu a presença de um indivíduo, abordo de uma MOTOCICLO de cor preta, em atitude suspeita, razão pela qual resolveu efetuar uma abordagem; **QUE**, o indivíduo alegou chamar-se [REDACTED], o qual estava de posse da MOTOCICLO de marca HONDA, tipo CG 125 TITAN, cor preta, placa [REDACTED] licença de São Bernardo do Campo, com o número do chassi pinado, o qual não portava nenhum documento de identificação; **QUE**, após ser realizada uma revista pessoal, foi encontrado em poder do mesmo, vinte e uma pedras, embaladas em papel de alumínio, semelhantes a droga do tipo CRACK; **QUE**, pelo Depoente foi efetuada a apreensão da moto e das drogas e, em seguida, foi dada voz de prisão em flagrante por prática de crime de tráfico de entorpecente para a pessoa de [REDACTED]; **QUE**, inicialmente, este foi conduzido para o hospital Português, nesta cidade para ser avaliado pelo médico plantonista e, logo depois, foi feita a condução do mesmo para esta Delegacia de Polícia, onde foi apresentado ao plantão para que fossem tomadas as medidas cabíveis; **QUE**, as informações são de o apresentado já tem passagens por esta Delegacia de Polícia por prática de crimes de tráfico de entorpecentes e tentativa de homicídio;

QUE, é do conhecimento do Depoente que outros seus colegas já prenderam o apresentado, em ocasiões anteriores no município de Tucano e nesta cidade de Euclides da Cunha - Bahia; **QUE**, o Depoente não conhece o conduzido e não houve reação a voz de prisão em flagrante. E mais não disse. Nada mais havendo a ser registrado, mandou a autoridade policial encerrar o presente termo, que depois de lido e achado conforme, segue devidamente assinado por todos.

AUTORIDADE POLICIAL: [REDACTED]

CONDUTOR: [REDACTED]

ESCRIVÃO: [REDACTED]



ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA
POLÍCIA CIVIL DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE POLÍCIA DO INTERIOR
25º COORPIN / EUCLIDES DA CUNHA/BA.
1ª DELEGACIA TERRITORIAL DE POLÍCIA
EUCLIDES DA CUNHA/BA.
AV. RENATO CAMPOS, S/Nº - BR 116 / NESTA.
TEL. (75) 3271 - 3713 / 3714

IP nº _____/2016.

TERMO DE DEPOIMENTO DA 1ª TESTEMUNHA

Aos treze dias do mês de maio do ano dois mil e dezesseis, nesta cidade de Euclides da Cunha e, na 1ª Delegacia Territorial de Polícia, onde presente se encontrava o Delegado de Polícia Civil [REDACTED] e o Escrivão de Polícia designado, [REDACTED], na sequência do auto de prisão em flagrante delito em que é flagrantado [REDACTED], já devidamente qualificado nos autos, passou a autoridade policial a fazer a inquirição da primeira testemunha [REDACTED], brasileiro, natural de Olindina - Bahia, solteiro, soldado da polícia militar, lotado no 5º Batalhão da Polícia Militar, com endereço na Av. Renato Campos, s/nº - BR 116, nesta cidade de Euclides da Cunha - Bahia, compromissada de acordo com o art. 203 do Código de Processo Penal, havendo sido dito que: QUE, o Declarante integrou a guarnição policial comandada pelo SD/PM [REDACTED] quando prenderam em flagrante delito, por prática de crime de tráfico de entorpecentes, a pessoas que disse chamar-se [REDACTED], cujo feito se deu no Terminal Rodoviário desta cidade, por volta das 01h30min; QUE, estavam realizando rondas preventivas, quando resolveram fazer uma ronda no terminal rodoviário local; QUE, inicialmente, perceberam que tinha um indivíduo em atitude suspeita, abordo de uma MOTOCICLO de marca HONDA, cor preta; QUE, resolveram abordar o indivíduo, o qual alegou chamar-se [REDACTED], não portava nenhum tipo de documento de identificação pessoal e nem o da moto; QUE, ao revistado, foi encontrado em poder do mesmo, vinte e uma pedras de drogas semelhante ao CRACK, embalados com papel de alumínio; QUE, pelo condutor foi efetuada a apreensão da moto e das drogas e, em seguida, dada voz de prisão em flagrante para [REDACTED], por prática de crime de tráfico de entorpecentes; QUE, inicialmente, o conduzido foi levado para o hospital Português, nesta cidade, onde foi avaliado pelo médico plantonista e, depois, foi conduzido para esta Delegacia de Polícia, onde foi apresentado ao plantão para que fossem tomadas as medidas cabíveis; QUE, as informações são de que, o apresentado já tem várias passagens por esta Delegacia de Polícia por prática de crimes de tráfico de entorpecentes e tentativa de homicídio; QUE, o Declarante não conhece o conduzido e não houve reação a voz de prisão em flagrante delito. E mais não disse. Nada mais havendo a ser registrado, mandou a autoridade policial encerrar o presente termo, que depois de lido e achado conforme, segue devidamente assinado por todos, fazendo parte integrante do auto de prisão em flagrante.

AUTORIDADE POLICIAL: [REDACTED]



POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DA BAHIA

COMANDO DE POLICIAMENTO REGIONAL LESTE - 5º BATALHÃO - EUCLIDES DA CUNHA

REGISTRO DE OCORRÊNCIA POLICIAL

I - LOCAL / DATA / HORA DA OCORRÊNCIA									
01 - HORA 20 50		02 - ORIGEM DA SOLICITAÇÃO <input type="checkbox"/> CENTEL <input checked="" type="checkbox"/> CENTRAL DA UNIDADE <input type="checkbox"/> DIRETAMENTE AO POLICIAL <input type="checkbox"/> INICIATIVA DO PM				03 - DECORRENTE DE OPERAÇÃO POLICIAL SOLICITAÇÃO VIA CENOP			
04 - LOCAL (DESCRIÇÃO DO LOGRADOURO) Rua Maria Conceição Nunes					05 - COMPLEMENTO Rua			06 - BAIRRO E. DA CUNHA	
07 - CEP		08 - MUNICÍPIO		09 - TIPO DO LOCAL		10 - COMPLEMENTO DO TIPO DO LOCAL		11 - PONTO DE REFERÊNCIA Supermercado Pimpão Sandro	
12 - COORDENADAS GEOGRÁFICAS LATITUDE		LONGITUDE		13 - DATA DA OCORRÊNCIA		14 - HORA DA OCORRÊNCIA		15 - HORÁRIO NO LOCAL	
16 - HORÁRIO NO FINAL		17 - TIPO DE OCORRÊNCIA (DESCRIÇÃO)		18 - CÓDIGO		19 - <input type="checkbox"/> CONSUMADO <input type="checkbox"/> TENTADO		20 - 21 55	

II - DADOS DAS PESSOAS ENVOLVIDAS									
20 - NOME COMPLETO (NÃO ABREVIAR) DR. MARCIO					21 - NATURALIDADE		22 - NACIONALIDADE		23 - ESTADO CIVIL
24 - IDADE		25 - SEXO <input type="checkbox"/> Masc <input type="checkbox"/> Fem		26 - CUTIS <input type="checkbox"/> Branca <input type="checkbox"/> Amarela <input type="checkbox"/> Preta		27 - ESCOLARIDADE		28 - TURISTA <input type="checkbox"/> ESTRANGEIRO <input type="checkbox"/> NACIONAL	29 - OCUPAÇÃO PRINCIPAL
30 - IDENTIDADE			31 - ÓRGÃO EXPEDIDOR		32 - ENDEREÇO (DESCRIÇÃO DO LOGRADOURO)			33 - COMPLEMENTO	
34 - BAIRRO J. BRASIL		35 - MUNICÍPIO E. DA CUNHA		36 - UF BA	37 - <input type="checkbox"/> PM	38 - MATRÍCULA		39 - POSTO / GRAD	40 - OPM / OM
41 - UF	42 - EM SERVIÇO <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO		43 - ENVOLVIMENTO <input type="checkbox"/> Vítima <input type="checkbox"/> Autor <input type="checkbox"/> Testemunha <input type="checkbox"/> Resgatada <input type="checkbox"/> Procurada (Assistencial) <input type="checkbox"/> Acidentada <input type="checkbox"/> Outros			44 - LESÃO <input type="checkbox"/> Leve <input type="checkbox"/> Letal <input type="checkbox"/> Grave <input type="checkbox"/> Nenhuma			
45 - LOCAL DE CONDUÇÃO <input type="checkbox"/> Hospital <input type="checkbox"/> Delegacia <input type="checkbox"/> Juizado de Menores <input type="checkbox"/> ML <input type="checkbox"/> Liberdade no Local <input type="checkbox"/> Outro		46 - ESPECIFICAÇÃO DO LOCAL		47 - AGENTE RECEBEDOR	48 - FUNÇÃO	49 - ASSINATURA	50 - Nº DA OCORRÊNCIA		
20 - NOME COMPLETO (NÃO ABREVIAR)					21 - NATURALIDADE		22 - NACIONALIDADE		23 - ESTADO CIVIL
24 - IDADE		25 - SEXO <input type="checkbox"/> Masc <input type="checkbox"/> Fem		26 - CUTIS <input type="checkbox"/> Branca <input type="checkbox"/> Amarela <input type="checkbox"/> Preta		27 - ESCOLARIDADE		28 - TURISTA <input type="checkbox"/> ESTRANGEIRO <input type="checkbox"/> NACIONAL	29 - OCUPAÇÃO PRINCIPAL
30 - IDENTIDADE			31 - ÓRGÃO EXPEDIDOR		32 - ENDEREÇO (DESCRIÇÃO DO LOGRADOURO)			33 - COMPLEMENTO	
34 - BAIRRO		35 - MUNICÍPIO		36 - UF	37 - <input type="checkbox"/> PM	38 - MATRÍCULA		39 - POSTO / GRAD	40 - OPM / OM
41 - UF	42 - EM SERVIÇO <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO		43 - ENVOLVIMENTO <input type="checkbox"/> Vítima <input type="checkbox"/> Autor <input type="checkbox"/> Testemunha <input type="checkbox"/> Resgatada <input type="checkbox"/> Procurada (Assistencial) <input type="checkbox"/> Acidentada <input type="checkbox"/> Outros			44 - LESÃO <input type="checkbox"/> Leve <input type="checkbox"/> Letal <input type="checkbox"/> Grave <input type="checkbox"/> Nenhuma			
45 - LOCAL DE CONDUÇÃO <input type="checkbox"/> Hospital <input type="checkbox"/> Delegacia <input type="checkbox"/> Juizado de Menores <input type="checkbox"/> ML <input type="checkbox"/> Liberdade no Local <input type="checkbox"/> Outro		46 - ESPECIFICAÇÃO DO LOCAL		47 - AGENTE RECEBEDOR	48 - FUNÇÃO	49 - ASSINATURA	50 - Nº DA OCORRÊNCIA		
20 - NOME COMPLETO (NÃO ABREVIAR)					21 - NATURALIDADE		22 - NACIONALIDADE		23 - ESTADO CIVIL
24 - IDADE		25 - SEXO <input type="checkbox"/> Masc <input type="checkbox"/> Fem		26 - CUTIS <input type="checkbox"/> Branca <input type="checkbox"/> Amarela <input type="checkbox"/> Preta		27 - ESCOLARIDADE		28 - TURISTA <input type="checkbox"/> ESTRANGEIRO <input type="checkbox"/> NACIONAL	29 - OCUPAÇÃO PRINCIPAL
30 - IDENTIDADE			31 - ÓRGÃO EXPEDIDOR		32 - ENDEREÇO (DESCRIÇÃO DO LOGRADOURO)			33 - COMPLEMENTO	
34 - BAIRRO		35 - MUNICÍPIO		36 - UF	37 - <input type="checkbox"/> PM	38 - MATRÍCULA		39 - POSTO / GRAD	40 - OPM / OM
41 - UF	42 - EM SERVIÇO <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO		43 - ENVOLVIMENTO <input type="checkbox"/> Vítima <input type="checkbox"/> Autor <input type="checkbox"/> Testemunha <input type="checkbox"/> Resgatada <input type="checkbox"/> Procurada (Assistencial) <input type="checkbox"/> Acidentada <input type="checkbox"/> Outros			44 - LESÃO <input type="checkbox"/> Leve <input type="checkbox"/> Letal <input type="checkbox"/> Grave <input type="checkbox"/> Nenhuma			
45 - LOCAL DE CONDUÇÃO <input type="checkbox"/> Hospital <input type="checkbox"/> Delegacia <input type="checkbox"/> Juizado de Menores <input type="checkbox"/> ML <input type="checkbox"/> Liberdade no Local <input type="checkbox"/> Outro		46 - ESPECIFICAÇÃO DO LOCAL		47 - AGENTE RECEBEDOR	48 - FUNÇÃO	49 - ASSINATURA	50 - Nº DA OCORRÊNCIA		
20 - NOME COMPLETO (NÃO ABREVIAR)					21 - NATURALIDADE		22 - NACIONALIDADE		23 - ESTADO CIVIL
24 - IDADE		25 - SEXO <input type="checkbox"/> Masc <input type="checkbox"/> Fem		26 - CUTIS <input type="checkbox"/> Branca <input type="checkbox"/> Amarela <input type="checkbox"/> Preta		27 - ESCOLARIDADE		28 - TURISTA <input type="checkbox"/> ESTRANGEIRO <input type="checkbox"/> NACIONAL	29 - OCUPAÇÃO PRINCIPAL
30 - IDENTIDADE			31 - ÓRGÃO EXPEDIDOR		32 - ENDEREÇO (DESCRIÇÃO DO LOGRADOURO)			33 - COMPLEMENTO	
34 - BAIRRO		35 - MUNICÍPIO		36 - UF	37 - <input type="checkbox"/> PM	38 - MATRÍCULA		39 - POSTO / GRAD	40 - OPM / OM
41 - UF	42 - EM SERVIÇO <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO		43 - ENVOLVIMENTO <input type="checkbox"/> Vítima <input type="checkbox"/> Autor <input type="checkbox"/> Testemunha <input type="checkbox"/> Resgatada <input type="checkbox"/> Procurada (Assistencial) <input type="checkbox"/> Acidentada <input type="checkbox"/> Outros			44 - LESÃO <input type="checkbox"/> Leve <input type="checkbox"/> Letal <input type="checkbox"/> Grave <input type="checkbox"/> Nenhuma			
45 - LOCAL DE CONDUÇÃO <input type="checkbox"/> Hospital <input type="checkbox"/> Delegacia <input type="checkbox"/> Juizado de Menores <input type="checkbox"/> ML <input type="checkbox"/> Liberdade no Local <input type="checkbox"/> Outro		46 - ESPECIFICAÇÃO DO LOCAL		47 - AGENTE RECEBEDOR	48 - FUNÇÃO	49 - ASSINATURA	50 - Nº DA OCORRÊNCIA		
20 - NOME COMPLETO (NÃO ABREVIAR)					21 - NATURALIDADE		22 - NACIONALIDADE		23 - ESTADO CIVIL
24 - IDADE		25 - SEXO <input type="checkbox"/> Masc <input type="checkbox"/> Fem		26 - CUTIS <input type="checkbox"/> Branca <input type="checkbox"/> Amarela <input type="checkbox"/> Preta		27 - ESCOLARIDADE		28 - TURISTA <input type="checkbox"/> ESTRANGEIRO <input type="checkbox"/> NACIONAL	29 - OCUPAÇÃO PRINCIPAL
30 - IDENTIDADE			31 - ÓRGÃO EXPEDIDOR		32 - ENDEREÇO (DESCRIÇÃO DO LOGRADOURO)			33 - COMPLEMENTO	
34 - BAIRRO		35 - MUNICÍPIO		36 - UF	37 - <input type="checkbox"/> PM	38 - MATRÍCULA		39 - POSTO / GRAD	40 - OPM / OM
41 - UF	42 - EM SERVIÇO <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO		43 - ENVOLVIMENTO <input type="checkbox"/> Vítima <input type="checkbox"/> Autor <input type="checkbox"/> Testemunha <input type="checkbox"/> Resgatada <input type="checkbox"/> Procurada (Assistencial) <input type="checkbox"/> Acidentada <input type="checkbox"/> Outros			44 - LESÃO <input type="checkbox"/> Leve <input type="checkbox"/> Letal <input type="checkbox"/> Grave <input type="checkbox"/> Nenhuma			
45 - LOCAL DE CONDUÇÃO <input type="checkbox"/> Hospital <input type="checkbox"/> Delegacia <input type="checkbox"/> Juizado de Menores <input type="checkbox"/> ML <input type="checkbox"/> Liberdade no Local <input type="checkbox"/> Outro		46 - ESPECIFICAÇÃO DO LOCAL		47 - AGENTE RECEBEDOR	48 - FUNÇÃO	49 - ASSINATURA	50 - Nº DA OCORRÊNCIA		



Planilha de Produtividade Diária

Nº	OCORRÊNCIAS	Quant.	Observações (se necessário)
1	Pessoas Abordadas	26	
2	Veículos 4 rodas	04	
3	Veículos 2 rodas	06	
4	Transporte Coletivo	-	
5	Caminhões Abordados	-	
6	Pontos de ônibus abordados	-	
7	Estabelecimentos abordados	-	
8	Veículos notificados	-	
9	Motos notificadas	-	
10	Veículos apreendidos	-	
11	Motos apreendidas	-	
12	Veículos recuperados	-	
13	Veículos retidos	-	
14	Pessoas cond. a DP	-	
15	Presos em flagrantes	-	
16	Menores apreendidos	-	
17	Tco lavrado	-	
18	Auto de resistência	-	
19	Mandado de prisão cumprido	-	
20	Armas de fogo apreendidas	-	
21	Armas brancas apreendidas	-	
22	Apreensão de drogas	-	
23	Blitz	-	
24	Som automotivo	-	
25	Desacato/resistência à prisão	-	

Nº	Crimes contra a pessoa	
26	Homicídio	-
27	Tentativa de Homicídio	-
28	Suicídio	-
29	Latrocínio	-
30	Lesão corporal	-
31	Lesão corporal seguida de morte	-
32	Agressão física	-
33	Ameaça	-
34	Maus tratos	-
35	Vias de fato	-
36		-

Nº	Crimes contra o Patrimônio (furto, roubo)	
37	Transporte coletivo	-
38	Cargas	-
39	Casa lotérica	-
40	Escolas	-
41	Residências	-
42	Casa comercial	-
43	Transeuntes	-
44	Celulares	-
45	Armas de fogo	-
46	veículos	-
47	Banco	-
48	Caixa eletrônico	-
49		-

CIA PM	15 CIA PM
CMT DA GU	[Redacted]
DATA	13/08/2014
5º BPM/CPOI	[Redacted]

APÊNDICE

ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1) Fale-me um pouco da sua trajetória profissional.
- 2) No policiamento de rua, qual a média de abordagens com busca pessoal que o entrevistado costuma fazer por turno?
- 3) O entrevistado, durante a sua formação profissional, passou por algum treinamento, preparação ou orientação específica para a realização de abordagens com busca pessoal? Se sim, conte-me a experiência.
- 4) Em quais situações o entrevistado acredita que um policial pode realizar uma abordagem com busca pessoal?
- 5) O que o senhor entende por “fundada suspeita”, termo legal, capaz de ensejar uma abordagem com busca pessoal? Conte-me um caso.
- 6) Quais são as circunstâncias mais comuns que o entrevistado considera importante para realizar a abordagem? Fale mais sobre isso.
- 7) Existe um perfil mais comum das pessoas que o senhor costuma abordar?
- 8) Quais são os fatores mais importantes que o entrevistado considera para que determinada pessoa se enquadre na hipótese de “fundada suspeita” (aparência; comportamento; circunstâncias de tempo e lugar; antecedentes; outros)?
- 9) Quais são as circunstâncias mais excepcionais que já o motivaram a realização de uma abordagem com busca pessoal?
- 10) As condições da pessoa abordada (aparência, local de residência, antecedentes, por exemplo) influenciam para ela ser abordada? Em que medida?
- 11) O entrevistado acredita que existe na população uma crença de que a “polícia só aborda preto e pobre”? O que acha dessa crença?
- 12) O que o entrevistado pensa sobre a imposição de limites mais objetivos para a atuação policial na abordagem com busca pessoal, a exemplo de se elencar as situações em que tal medida seria cabível?
- 13) Quando é feito o registro dessas diligências perante a Polícia Civil e/ou Militar?
- 14) O senhor vê necessidade de registro de todas as abordagens realizadas? Como o senhor faz? Quando registra as abordagens nos ROPs?
- 15) Como é feito o registro do quantitativo de abordagens realizadas para fins de contagem de produtividade e preenchimento das RECAM's?
- 16) O entrevistado considera a abordagem com busca pessoal uma medida eficiente na prevenção e no combate ao crime? Em que medida?

Termo de consentimento livre e esclarecido dos profissionais

Eu, Ernesto Cabral de Medeiros, estou pesquisando a discricionariedade policial nas abordagens com busca pessoal, no tocante aos critérios adotados para a realização da diligência e à forma de registro das mesmas para uma posterior prestação de contas, como objetivo geral do trabalho de conclusão do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela Universidade Federal da Bahia.

Assumo o compromisso de que toda a informação que o entrevistado irá me fornecer será usada exclusivamente para fins acadêmicos referentes à pesquisa supracitada.

O nome do entrevistado não aparecerá em nenhuma parte do resultado final da pesquisa, ou em qualquer outro documento que possa ser produzido a partir dela como artigos ou dissertações, bem como os dados publicados serão apresentados de forma que seu nome não será a eles vinculado, salvo mediante expreso consentimento de identificação do nome.

A participação nessa pesquisa é de fundamental importância para gerar informações capazes de resultar na melhoria da qualidade do trabalho policial e, conseqüentemente, na melhor atuação estatal em prol da segurança pública. A qualquer momento o entrevistado poderá desistir de continuar a entrevista e só responderá às perguntas que desejar.

Eu (entrevistado) (a) _____
declaro estar ciente de que entendo os objetivos e condições de participação na pesquisa e aceito nela participar, nos seguintes termos:

- Autorizo a identificação de meu nome nas publicações resultantes da pesquisa
- Não autorizo a identificação do meu nome

Euclides da Cunha/BA, ____/ ____/2016.

Assinatura do entrevistador

Assinatura do entrevistado