



Universidade de Brasília- UNB

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação

Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas

Projeto de Dissertação

ADPF 635/STF: análise dos obstáculos à implementação das medidas judiciais dentro de um processo de natureza estrutural

Autora: Flaviane Montalvão Siqueira

Este projeto de dissertação é elemento de avaliação das disciplinas:
Metodologia da pesquisa (Alexandre.araujo.costa@gmail.com) e Tópicos
especiais de direito penal e políticas públicas

Brasília – 2024

Tema

ADPF 635/STF: análise dos obstáculos à implementação das medidas judiciais dentro de um processo de natureza estruturante

No trabalho de escrita da dissertação, pretende-se estudar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635 proposta pelo Partido Socialista Brasileiro no Supremo Tribunal Federal. A ação tem natureza de um processo estruturante, tendo como objeto as graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição Federal praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração e implementação de sua política de segurança pública, principalmente no que se refere à excessiva e crescente letalidade da atuação das forças policiais.

Introdução

No contexto da crescente preocupação com a justiça social e os direitos humanos, destacando-se à condenação do Estado brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no caso chamado Favela Nova Brasília em 16/02/2017, verifica-se que o Brasil e o Estado do Rio de Janeiro encontram-se diante de um grande desafio: o saneamento de inúmeras omissões e ações inconstitucionais na relação entre a aplicação da lei e a violência policial.

São latentes os problemas enfrentados na prática policial cotidiana, esbarrando-se no conceito de perfilamento racial e inúmeras discriminações e desrespeito aos direitos humanos, o que ocasionou, além da mencionada condenação na Corte IDH, a declaração pelo Supremo Tribunal Federal (STF) do Estado de Coisas inconstitucional (ECI) no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, em 4/10/2023, diante da violação massiva de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro.

Nesse contexto de graves violações no sistema penal e prisional, a ADPF n. 635, apresentada ao Supremo Tribunal Federal (STF) em 2019 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), busca conter práticas discriminatórias e violentas por parte das forças policiais, especialmente contra minorias.

Este projeto de pesquisa tem como objetivo central investigar os impactos da ADPF 635 no contexto brasileiro e carioca, com foco específico na análise da violência policial e do perfilamento racial. Analisara-se a evolução histórica dessas questões, as implicações legais da ADPF 635, discutindo-se as dificuldades impostas por um processo de natureza estruturante, os desafios na implementação das diretrizes discutidas dentro do referido processo e as perspectivas futuras para a mudança na atividade policial e a justiça social no Brasil.

Revistas pretendidas

Pretende-se a publicação, ainda no ano de 2024, de artigo que analisará o cumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito ADPF 635, a partir de relatório emitido pelo Grupo de Trabalho instituído pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o qual utilizando-se de pesquisa de campo, verificou in loco o funcionamento dos plantões judiciais criminais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), apurou o repasse de informações do sistema de registro de operações policiais ao Poder Judiciário e averiguou o funcionamento do sistema de supervisão judicial dos mandados de prisão e das medidas cautelares.

Deseja-se, também, a publicação em livro de autoria coletiva, coordenado pelo Professor Evandro Charles Piza Duarte, de artigo em que se abordará a questão da violência policial, estudando-a a partir da perspectiva do viés de perfilamento racial, oportunidade em que se buscará alternativas para a mudança da atuação policial a partir de medidas impostas em processos de natureza estruturante.

Problema

Quais os obstáculos à implementação das medidas propostas dentro da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635/STF? Quais os impactos das medidas? Estudo do perfilamento racial na abordagem policial.

Justificativa

A violência policial é um problema persistente na sociedade, o que afeta a confiança nas instituições de segurança pública e nos próprios entes estatais, prejudicando de forma grave os direitos individuais dos cidadãos.

Ante as graves e persistentes omissões do Estado frente às violações na segurança pública no estado do Rio de Janeiro foi interposta a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635 no Supremo Tribunal Federal. Diante da ausência de políticas públicas eficientes para que o problema seja resolvido ou ao menos mitigado, a referente ação tem natureza de um processo estruturante.

No ponto, destaca-se que o estudo sobre processos estruturantes ainda é incipiente no Brasil, na medida que os processos estruturantes também começaram a ser utilizados para o saneamento de problemas complexos a pouco tempo.

O objeto de estudo do presente projeto não teve julgamento definitivo, ocorrendo inúmeras atualizações dentro do processo no ano de 2024: apresentação de relatório pelo Conselho Nacional de Justiça, prestação de informações pelo Estado do Rio de Janeiro, designação de nova audiência de conciliação entre os interessados, fato que demonstra a necessidade de contínuo aprofundamento sobre o tema.

Gostar-se-ia também de estudar a questão do perfilamento racial na abordagem e violência policial. Para a Organização das Nações Unidas (ONU), o perfilamento racial define-se como “a associação sistemática de um conjunto de características físicas, comportamentais ou psicológicas com delitos específicos e seu uso como base para tomar decisões de aplicação da lei”.¹

¹ ONU, Grupo de Trabalho da Força-Tarefa de Implementação do Contraterrorismo sobre a Proteção dos Direitos Humanos durante o Combate ao Terrorismo, Guia Básico de Referência de Direitos Humanos: Parando e Revistando Pessoas no Contexto

Em outras palavras o conceito seria a utilização da raça como critério em decisões policiais, o que leva a abordagens discriminatórias e injustas. É fundamental entender como o perfilamento racial ocorre e como ele afeta a aplicação da lei e a violência policial.

Assim, o estudo das causas e manifestações do perfilamento racial revela-se essencial para desenvolver estratégias que minimizem seu impacto nas operações policiais.

Desse modo, resta clara a relevância social e acadêmica da pesquisa, uma vez que a análise de processos estruturantes é inicial na academia, ressaltando-se que a ADPF 635/STF é um objeto que está se modificando no tempo, visto que o processo se encontra em pleno andamento.

Ademais, dentro do estudo da violência policial, do processo estruturante (ADPF 635), também fica cristalina a necessidade de leitura dos objetos através de uma visão que entenda que todos os conceitos perpassam pelos conceitos de racismo estrutural e perfilamento nas decisões dos entes estatais já que se estudará o Brasil contemporâneo.

Objetivos da pesquisa

A pesquisa a ser realizada tem como objetivo inicial identificar os obstáculos à implementação das medidas judiciais propostas no bojo da ADPF 635/STF,

investigando-se as barreiras institucionais, sociais, políticas e operacionais que dificultam a implementação das referidas medidas.

Em segundo lugar, se analisará a efetividade das medidas já propostas, buscando-se identificar se elas estão alcançando os objetivos pretendidos, tais quais a redução da violência policial e a melhora na proteção dos direitos fundamentais.

Também se indicará como as medidas propostas podem se relacionar com a diminuição do já citado perfilamento racial nas abordagens policiais, descobrindo-se como as determinações podem impactar direta ou indiretamente na redução de práticas discriminatórias. No ponto, devem ser considerados fatores como o treinamento policial, a supervisão, o monitoramento e a conscientização para compreender como as deliberações afetam o comportamento dos agentes de segurança pública.

Espera-se identificar se as medidas adotadas contribuem para o fortalecimento dos direitos fundamentais dos cidadãos, especialmente os que historicamente sofrem discriminação racial.

Por fim, outro objetivo é monitorar como as medidas propostas dentro da ADPF 635/STF podem contribuir para uma mudança institucional e cultural dentro das instituições policiais. Notando-se que o viés racial/perfilamento racial é um problema sistêmico, deve-se abordar não somente o comportamento dos policiais de forma individual, mas, principalmente, as estruturas, políticas e poderes públicos que perpetuam a prática.

De modo resumido, a pesquisa objetiva compreender os desafios enfrentados na implementação das medidas propostas na ADPF n. 635/STF, a qual ainda está em tramitação, avaliando seus impactos em promover a igualdade e justiça nas abordagens policiais.

Estratégias de abordagem

A pesquisa será conduzida através do estudo de caso da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635/STF, analisando-se seus impactos e o perfilamento racial nas abordagens das forças policiais.

O estudo de caso examinará a complexidade das medidas tomadas, verificando-se os sucessos, fracassos, desafios e lições aprendidas na tramitação do referido processo de natureza estrutural.

Será utilizada a análise crítica dos documentos que compõem o referido processo, bem como a análise de dados quantitativos disponíveis para a pesquisadora, como estatísticas de abordagens policiais e taxas de violência.

Tais dados serão combinados com análises qualitativas, como relatos de vítimas, servidores públicos e policiais, para obter uma visão completa dos impactos das medidas, se os referidos dados estiverem disponíveis para a pesquisadora.

As metodologias indicadas ajudarão a compreender o objetivo principal da pesquisa, qual seja identificar os obstáculos à implementação das medidas judiciais propostas no bojo da ADPF 635/STF, investigando-se as barreiras institucionais, sociais, políticas e operacionais que dificultam a implementação das citadas medidas.

Através de minuciosa revisão bibliográfica e análise dos dados já existentes, pretende-se entender os impactos do perfilamento racial nas abordagens policiais, descobrindo-se como as determinações podem impactar direta ou indiretamente na redução de práticas discriminatórias.

Referencial teórico

A unidade de análise da dissertação será a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ, promovendo-se um estudo de caso que ilustrará a interação entre políticas públicas e estruturas institucionais, buscando-se entender como as medidas propostas e a serem propostas podem levar a mudança nas práticas de segurança pública e na proteção dos direitos humanos.

A referida ação enfrenta obstáculos significativos em sua implementação, como a resistência institucional, a falta de recursos e infraestrutura adequada, bem como os desafios na mudança de cultura organizacional dentro das forças policiais.

As medidas propostas dentro do processo visam reduzir a letalidade policial e controlar violações de direitos humanos. Espera-se que com a adesão gradual das medidas ocorra a melhoria na segurança pública, a proteção dos direitos humanos e o fortalecimento do controle social e da participação da sociedade civil nas políticas de segurança pública.

Dentro desse projeto, buscar-se-á entender como o perfilamento racial influencia nas abordagens policiais. Para a Organização das Nações Unidas, o conceito seria definido como “a associação sistemática de um conjunto de características físicas, comportamentais ou psicológicas com delitos específicos e seu uso como base para tomar decisões de aplicação da lei”².

Trata-se de uma prática ilegal e discriminatória que tem sido condenada pelo Supremo Tribunal Federal. Recentemente no julgamento do Habeas Corpus 208.204/SP, a Corte fixou a seguinte tese:

² ONU, Grupo de Trabalho da Força-Tarefa de Implementação do Contraterrorismo sobre a Proteção dos Direitos Humanos durante o Combate ao Terrorismo, Guia Básico de Referência de Direitos Humanos: Parando e Revistando Pessoas no Contexto do Combate ao Terrorismo (Basic Human Rights Reference Guide: The Stopping and Searching of Persons in the Context of Countering Terrorism), 2ª ed atualizada,(Nova Iorque, março 2014) p.12

“A busca pessoal, independente de mandado judicial, deve estar fundada em elementos indiciários objetivos de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, não sendo lícita a realização da medida com base na raça, sexo, orientação sexual, cor da pele ou aparência física”.

A referida decisão do STF reforça que a abordagem policial deve ser fundamentada em elementos objetivos que justifiquem a suspeita e não em critérios raciais. No ponto, convém também definir o conceito de racismo estrutural.

Para Giddens (2010), a ideia de racismo institucional sugere que o racismo atravessa todas as estruturas sociais de uma forma sistemática, de modo que instituições como a polícia, os serviços de saúde e o sistema educativo promovem políticas que favorecem certos grupos e discriminam outros.

Já Almeida (2018) sustenta que o racismo se caracteriza como sendo uma forma de discriminação, que possui a raça como fundamento e, que não se manifesta apenas a partir de um ato discriminatório isolado, mas sim de um processo de práticas conscientes ou inconscientes, em que as condições de subalternidade, de desvantagens e de privilégios se distribuem a depender do grupo racial ao qual pertençam.

Como antes afirmado, também será objeto de estudo a violência nas abordagens policiais. Para Duarte, et al (2014), a atuação policial influenciada por preconceitos pode resultar em abordagens violentas e agressivas contra indivíduos inocentes, aumentando o risco de violações aos direitos humanos, o que minaria também a confiança da comunidade.

Importante, também, será definir o conceito de Processo Estrutural e sua utilização como determinante na efetivação de Políticas Públicas. Vitorelli (2018) sustenta que o processo estrutural é um processo de natureza coletiva no qual se busca, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pela maneira como funciona. Marçal (2019), explica que os processos estruturantes substituem as demandas individuais no ponto em que analisam os problemas de forma global e para frente ao invés de individual e imediata.

Fachin e Shinemann (2018) asseveram que os resultados das decisões estruturantes não devem ser aferidos tão somente a partir de seu êxito na resolução do caso concreto que as circunda, destacando que provimentos desta complexidade tem, por consequência, efeitos também complexos e que assim devem ser apreendidos.

Destaca-se, nesse contexto complexo, a importância do papel da criminologia crítica e do conceito de seletividade penal. Nesse contexto, Baratta (1993) afirma que a seletividade é característica de todos os sistemas penais, destacando que os conceitos de imunidade e criminalização seguem a lógica das desigualdades nas relações de propriedade e poder.

A criminologia crítica analisa o crime e o controle social a partir de perspectivas que consideram as desigualdades sociais e o poder. Kalb e Vobeto (2021) afirmam que o sistema de justiça criminal brasileiro é seletivo, destacando que os selecionados para receberem a alcunha de criminoso, aquele que precisa ser combatido e exterminado da sociedade, são em maioria pessoas negras, jovens e de baixa renda e escolaridade. No mesmo sentido, Zackenski (2000) diz que essa seletividade pode resultar em estigmatização e marginalização de certos grupos sociais, contribuindo para a produção e reprodução de desigualdades.

Conclui-se que a abordagem, portanto, será institucionalista, focando-se nos comportamentos sociais influenciados por estruturas maiores, como o STF, o governo do Rio de Janeiro, o Ministério Público e as polícias. A análise da ADPF 635, sob essa perspectiva, permitirá entender como as medidas adotadas no processo impactam as políticas públicas e a sociedade.

Referências

ALMEIDA, Silvio Luiz de. O que é racismo estrutural?, Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BARATTA, Alessandro. Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. Fascículos de Ciências Penais, Porto Alegre, nº 2, p. 44-61, abr./maio/jun. 1993.

DUARTE, Evandro C. Piza, et al. Quem é o suspeito do crime de tráfico de drogas? Anotações sobre a dinâmica de preconceitos raciais e sociais na definição de condutas de usuários e traficantes pelos policiais militares das cidades de Brasília, Curitiba e Salvador." Pensando a Segurança Pública e Direitos Humanos: Temas Transversais. 1ed. Brasília: Ministério da Justiça (SENASP) 5 (2014): 81-120https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/pspvolume5/quem_suspeito_crime_traficos_droga.pdf

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. REI-Revista Estudos Institucionais, v. 4, n. 1, p. 211-246, 2018.

GIDDENS, Anthony. Sociologia. Trad. Alexandra Figueiredo et al. 8 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2010

KALB, Christiane Heloisa; VOBETO, Milena Dronov. Da seletividade racial implícita ao sistema penal/carcerário brasileiro: uma análise sob a perspectiva da Criminologia Crítica., Revista de Criminologias Contemporâneas, vol.1, n 2,p.36-59, 2021

MARÇAL, Felipe Barreto. Processos estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária. In: Revista de Processo. 2019. p. 423-448.

ONU, Grupo de Trabalho da Força-Tarefa de Implementação do Contraterrorismo sobre a Proteção dos Direitos Humanos durante o Combate ao Terrorismo, Guia Básico de Referência de Direitos Humanos: Parando e Revistando Pessoas no

Contexto do Combate ao Terrorismo (Basic Human Rights Reference Guide: The Stopping and Searching of Persons in the Context of Countering Terrorism), 2ª ed atualizada. (Nova Iorque, março 2014) p. 12

Relatório GT/CNJ ADPF 635 de 2024: Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/04/relatorio-gt-cnj-adpf-635.pdf>. Acesso em 31/5/2024.

Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635 – Medida Cautelar. Relator: Ministro Edson Fachin. Data de Publicação: 02 de junho de 2022. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur433905/false>. Acesso em 25/06/2024.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo Coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista dos Tribunais Online, 2018.

ZACKSESKI, Cristina. "Da prevenção penal à nova prevenção." Revista brasileira de ciências criminais, São Paulo 29 (2000): 167-191.