



[Artigos Inéditos]

## **Retórica Jurídica da Atuação Policial no Brasil: Expectativas e Possibilidades**

*Legal Rhetoric of Police Performance in Brazil: Expectations and Possibilities*

**Pedro de Oliveira Alves<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, Espírito Santo, Brasil. E-mail: pedro.oalves@ufpe.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6801-4383>.

**João Maurício Adeodato<sup>2</sup>**

<sup>2</sup> Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, Espírito Santo, Brasil; Universidade Nove de Julho, Brasil. E-mail: [jmadeodato@gmail.com](mailto:jmadeodato@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4290-7087>.

Artigo recebido em 21/07/2023 e aceito em 09/08/2024.



Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional



**Resumo**

Esta pesquisa discute o problema da aplicação da perspectiva da teoria retórica do direito para examinar a instituição policial, seu campo de atuação e as possibilidades de uma ciência jurídica policial. Adota-se a perspectiva da semiótica retórica, desenvolvida na Escola de Mainz e na Nova Escola do Recife, como referencial teórico, para estabelecer três níveis de compreensão da polícia: a retórica material, a retórica estratégica e a retórica analítica. Respectivamente, são analisadas a formação histórico-discursiva sobre o papel da polícia, as estratégias prescritivas para a modificação dos objetivos da atuação policial e as potencialidades de uma análise descritiva retórica. Ao final, a pesquisa propõe, como ponto de partida, um modelo de compreensão científica e crítica da atuação policial por meio de uma retórica analítica que desafie o Direito Policial como um campo de estudos voltado ao estudo dos discursos e estratégias sobre polícia na realidade local.

**Palavras-chave:** Polícia; Direito Policial; Retórica jurídica; Retórica policial.

**Abstract**

This research discusses the problem of applying the perspective of the rhetorical theory of law to examine the police institution, its field of action and the possibilities of a police legal science. The perspective of rhetorical semiotics, developed in the School of Mainz and the New School of Recife, is adopted as a theoretical reference, to establish three levels of understanding of the police: material rhetoric, strategic rhetoric and analytical rhetoric. Respectively, the historical-discursive formation on the role of the police, the prescriptive strategies for modifying the objectives of police action and the potentialities of a rhetorical descriptive analysis are analyzed. In conclusion, the research proposes, as a starting point, a model for scientific and critical understanding of police performance through an analytical rhetoric that challenges Police Law as a field of study focused on the examination of discourses and strategies concerning policing within the local context.

**Keywords:** Police; Police Law; Legal rhetoric, Police rhetoric.



## Introdução<sup>1</sup>

O presente texto é uma proposta de reflexão sobre a atuação policial – a instituição, seus poderes e seus objetivos –, considerando o contexto de instabilidade e de crises na realidade brasileira. Para uma contribuição a partir da filosofia da linguagem jurídica, a pesquisa se debruça sobre a aplicação da retórica jurídica como referencial de análise sobre os discursos em torno da realidade policial.

Isso porque a ideia de “polícia”, tal como discutida no cenário atual, é repleta de narrativas divergentes, com formação histórica diversa entre os países e presença de variadas expectativas sobre o que se espera de sua atuação no século XXI.

De forma original, a pesquisa realiza um esforço de compreender a atuação policial a partir de uma perspectiva retórica que tem sido resgatada pela “Escola de Mainz” a partir do final do século XX. Mas em que consiste tal teoria e como ela é articulada nesta pesquisa?

A perspectiva retórica pode ser compreendida a partir da crítica de Theodor Viehweg contra o estilo cartesiano de pensar a ciência jurídica como uma lógica rígida, sistemática e dedutiva. A partir do resgate da tópica em pensadores antigos (Aristóteles e Cícero, além de Giambattista Vico), a Escola de Mainz propõe um caminho de reabilitação do conhecimento prático baseado em problemas situacionais. A partir desse contexto, outros juristas como Ottmar Ballweg e Katharina von Schlieffen desenvolveram uma “teoria retórica do direito”. João Maurício Adeodato procura ir além, entendendo a retórica como uma filosofia, aí incluídas uma teoria do conhecimento e uma ética.

A pergunta persiste: como essa perspectiva retórica pode contribuir para a reflexão em torno da atuação policial brasileira?

Neste artigo, um dos pontos fundamentais da perspectiva retórica é a consideração de três graus de compreensão dos discursos: a retórica material, a retórica estratégica e a retórica analítica. A primeira diz respeito ao modo como a realidade é construída na comunicação, aos conceitos fundamentais que prevalecem em um determinado momento. A retórica estratégica, por outro lado, são as tentativas de prescrição sobre como a retórica material deve ser interpretada e aplicada, logo, modificada. Essa segunda categoria, portanto, atua como produção de narrativas que

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES).



tentam modificar a realidade e orientar a ação prática dos sujeitos. E, por fim, a retórica analítica relaciona-se com a função de produção de proposições descritivas que tentam observar o modo como as duas primeiras categorias funcionam. Fala-se, portanto, em uma análise contextual e compreensiva para lidar com o efetivo funcionamento do mundo.

Para compreender as características e peculiaridades da instituição policial e seus poderes nos tempos instáveis da atualidade, esta pesquisa pretende investigar as contribuições da teoria retórica para a análise das potencialidades da atuação policial – em especial, com recorte para a realidade brasileira. Eventualmente, exemplos de outros países serão comentados, de modo breve, no decorrer da pesquisa para facilitar a leitura da diversidade e das peculiaridades que a instituição policial pode vir a ter.

Nesse sentido, o primeiro tópico se dedica à investigação sobre os sentidos da “polícia” a partir do primeiro nível retórico, ou seja, uma leitura da retórica material sobre a formação histórica do conceito de polícia e sobre sua atuação no mundo prático. Nessa perspectiva, se busca examinar a instituição policial a partir das narrativas prevalentes sobre ela, ainda que sua existência não seja compreendida segundo uma “essência” ou da “natureza das coisas”, mas sim a partir dos discursos e narrativas que prevaleceram em determinadas épocas sobre o sentido moderno da polícia. Por isso a retórica material não deve ser vista como o conceito retórico equivalente a “realidade”, que traz a raiz latina “coisa” (*res*), indicando algo com existência própria, fora do discurso humano, como seus corolários “ob-jeto” (o que jaz à frente) ou “fato”. A retórica material é o conjunto de relatos predominantes em determinado ambiente e assim mutável, circunstancial, auto-constituída. Dessarte, a polícia não “é” isso ou aquilo, mas constrói-se a partir das convicções em conflito e cooperação, por meio de todas as estratégias presentes na linguagem humana.

Na sequência, o artigo analisa, na perspectiva da retórica estratégica, como os discursos sobre a “teoria da polícia” ou sobre “estratégias organizacionais” tentam modificar a atuação policial, sua função e seus métodos operacionais. Para isso, serão examinadas algumas estratégias contemporâneas como o “policiamento comunitário” e o “policiamento para solução de problemas”. Desse modo, a pesquisa poderá investigar como o estilo de pensamento retórico pode cooperar para a compreensão dos discursos que tentam modificar a instituição policial diante dos desafios tecnológicos e de segurança internacional nos dias atuais.



Por fim, o terceiro momento da pesquisa será reservado para as reflexões a respeito dos potenciais desdobramentos sobre a atuação policial a partir da retórica analítica, que é o último item do tripé da teoria retórica. Com isso, se pretende refletir sobre as possibilidades e os limites de uma ciência policial voltada para a compreensão dos problemas reais em seu contexto empírico.

## **1. CONCEPÇÃO DA POLÍCIA A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA DA RETÓRICA MATERIAL**

Neste primeiro momento da pesquisa, a instituição policial é examinada a partir de um olhar da “retórica material” (BALLWEG, 1991, p. 175-180; ADEODATO, 2013, p. 12). Isso significa que não se pretende partir de um conteúdo essencial ou fixo que necessariamente marca a instituição policial. Nesta primeira perspectiva, portanto, tenta-se compreender como a ideia de polícia foi construída nos discursos dos diversos ambientes sociais. Assim, se busca compreender a “cosmovisão” da linguagem em seu contexto específico (MEDEIROS, 2018, p. 25). Para isso, um breve apanhado histórico pode auxiliar a compreensão, de modo que se possam contextualizar os objetivos de seu estabelecimento nas sociedades.

De certo modo, é como se o jurista passasse a ser visto como um “perito da argumentação jurídica” inserido em quadro mais amplo da retórica e teoria da argumentação, com melhor capacidade para examinar problemas concretos. Rompe-se, portanto, com uma suposta ideia cartesiana de busca por um conhecimento indubitável, obtido em isolamento, claro e reconhecível por qualquer sujeito dotado de razão. A aposta para compreensão de instituições como a polícia, portanto, foge de uma formalização dedutiva em moldes quase matemáticos e tenta reabilitar um conhecimento prático a partir daquilo que costuma ser construído na comunicação social (ROESLER, 2004, p. 109-117).

Conforme sustentado por Katharina Sobota (1991, p. 45-60), a linguagem constitui a única realidade jurídica possível. Ao afirmar que a instituição policial não possui uma essência atemporal e externa à linguagem, quer-se significar que a observação aqui realizada é uma observação sobre discursos, sustentados em pretensões de constituir os relatos dominantes. Toda evolução histórica é contada por alguém, com elementos e narrativas que são comunicados aos sujeitos de algum modo. Portanto, a perspectiva



retórica pode ser considerada uma concepção filosófica que rejeita qualquer postura essencialista ou ontológica – no sentido de pretender fixar a essência material do ser das coisas. Quando se admite que tudo que o cientista possui é construção retórica da linguagem, então também se desenvolve uma diretriz ética de assumir que absolutamente tudo pode ser diferente amanhã: basta que os interlocutores assim compreendam em sua livre comunicação.

Para a abordagem retórica das instituições jurídicas e policiais, portanto, resta lidar e analisar discursos e interpretações. A alegação de fatos, natureza das coisas, demonstração de evidências, essências ou qualquer outra categoria rígida é apenas uma estratégia da comunicação.

Assim como argumenta David Bayley (2001, p. 19-20), não há um sentido único ao longo da história; há uma ampla diversidade histórica de formas policiais pelo mundo. Até expõe que a polícia poderia ser descrita como “pessoas autorizadas por um grupo para regular relações interpessoais dentro deste mesmo grupo e com (potencial) uso da força”. Há aqui um nítido destaque para a autorização coletiva, aplicação interna ao grupo e também o uso da força. Mas este conceito também pode ser criticado. Até mesmo agências possuem “poderes policiais” e nem sempre integram formalmente a “polícia”. É o caso, por exemplo, da Guarda Costeira norte-americana.

Observar a origem das palavras “polícia” e “política” nem sempre é suficiente. A expressão grega “*politeia*” passou no latim para “*politia*”. Mas seu sentido etimológico, na época, estava entrelaçado com as ideias de governo local e gestão da coisa pública. Tanto que a mesma palavra grega originou o vocábulo “política”.

Hoje, no entanto, há um relevante conceito formal de polícia, que é relativo à institucionalização de órgãos policiais, suas competências e seus poderes. Mas também é possível discutir um conceito material sobre a atividade policial. Na Europa, por exemplo, é comum afirmar que o conteúdo e a finalidade material da atividade policial baseiam-se na tarefa de evitar e conter perigos ou ameaças aos bens jurídicos tutelados pelo Estado (KUGELMANN 2012, p. 30).

O debate sobre a formação das polícias na Europa costuma ser situado a partir das experiências medievais. Segundo Walter Jellinek (1931, p. 423), é possível encontrar, no final da Idade Média, a palavra francesa “*police*” e depois a palavra germânica “*Polizey*” relacionadas à boa ordem a ser administrada pelas autoridades políticas. Naquele contexto, a narrativa predominante era de que todos os meios possíveis para o bem-estar



do público geral e dos indivíduos deveriam ser tentados pelo Príncipe. Por essa razão, uma vez associado à ampla ideia de bem comum, o conceito de polícia adquire um significado amplo, aplicável a diversos setores da administração pública. Portanto, o termo abarcava todo o sistema de assistência social e organização da comunidade.

No contexto germânico da segunda metade do século XVI, surgiram regulamentos da polícia imperial nos anos 1530, 1548 e 1577. Estes trataram de regular extensos setores da segurança pública e do bem-estar social. Havia, por exemplo, regras sobre monopólios, direitos alfandegários, preços e interesses econômicos, bem como regulamentos sobre o exercício de profissão, religião e moralidade (KUGELMANN, 2012, p. 23-24). Naquele contexto europeu do absolutismo, o poder público era visto como um Estado Policial (*Polizeistaat*) que dominava praticamente todos os setores sociais. Aliás, a expressão “Estado de Direito” (*Rechtsstaat*), defendida por Robert von Mohl em um ensaio sobre ciência policial nos anos 1830, é construída justamente nesse contexto de repulsa ao antigo modelo policial (ABBOUD, 2021, p. 60).

Dieter Kugelmann (2012, p. 24), Thorsten Kingreen e Ralf Poscher (2022, p. 3) recordam que juristas da segunda metade do século XVIII, como Johann Stephan Pütter, já argumentavam que atividade policial não deveria lidar com temas gerais de bem-estar social (*Wohlfahrtswesen*); o papel da polícia deveria ser negativo: evitar o caos, o perigo, a desordem. Esses debates do iluminismo germânico influenciariam a Lei Geral de Terras da Prússia de 1794, que aplicou uma concepção mais restrita da atividade policial.

Apesar de restrita à garantia da segurança e da ordem, sua atuação ainda continua muito abrangente na Europa Continental. Pode-se visualizar a atuação policial em diferentes setores como no campo florestal, no controle de pragas, na construção, no controle de doenças, na inspeção de alimentos, dentre vários outros. Inclusive, por algum tempo, também a polêmica polícia dos costumes (*Sittenpolizei*) voltada para a fiscalização de comportamentos “inadequados” como a embriaguez e as práticas sexuais inapropriadas (JELLINEK, 1931, p. 431-500).

Apesar da importância da formação histórica da polícia europeia, não se pretende traçar aqui os principais paradigmas das suas mudanças. Esses exemplos foram relatados apenas para demonstrar que o significado da polícia, seu campo de atuação e até mesmo seus métodos são construídos na comunicação. Não há qualquer elemento que o distinga “essencialmente” de outras instituições. Por exemplo, na Alemanha, houve gradual



consolidação da “contenção do perigo” (*Gefahrenabwehr*) para especializar a polícia e excluir outras demandas sociais (KINGREEN; POSCHER, 2022, p. 4-5).

Importa destacar que, na época da formulação da Constituição dos Estados Unidos, não havia ainda a ideia moderna da instituição policial no mundo anglófono. Como herança dos anos medievais, as cidades ainda sustentavam um modelo de vigias noturnos e guardas do dia. Somente a partir dos anos 1820, Robert Peel comandou a estruturação de uma Polícia Metropolitana em Londres, que serviria de inspiração para outros países. A partir de sua experiência militar na Irlanda, Robert Peel percebeu que era uma estratégia mais barata do que a força militar e responderia melhor à autoridade civil. No início, porém, os policiais do mundo anglo-americano foram vinculados aos tribunais e ao governo representativo. A transição para o Executivo foi gradual. A especialização da polícia anglo-americana para o combate ao crime e ameaças só consegue se aperfeiçoar nas primeiras décadas do século XX (MONKKONEN, 2003, p. 579-588).

Na modernidade, a polícia geralmente é dominada por organizações públicas, especializadas e cada vez mais profissionais (BAYLEY, 2001, p. 64). Mas a formação histórica daquilo que entendemos como polícia é bastante diversificada e não segue necessariamente as mesmas tendências citadas acima.

Alguns estudos recentes, especialmente após publicações de Richard Schwartz e James Miller, observam que instituições policiais nas sociedades antigas – como entre os povos sírios e maoris – são tão antigas quanto a existência de comunidades autônomas que autorizavam a coerção física (BAYLEY, 2001, p. 40), mas certamente não um sentido permanente.

No caso da Rússia, um exemplo sempre lembrado é a criação dos “*Oprichniki*” por Ivan, o Terrível, em 1564. Eram “indivíduos vestidos com mantos negros, encapuçados, com penachos presos às cabeças de seus cavalos”. Era uma espécie de polícia que controlava mercados, estradas e qualquer local público em determinada área russa, exercendo seus poderes com crueldade (BAYLEY, 2001, p. 44). Por vezes, na condição de uma polícia secreta do governo, funcionava como instrumento de vigilância e controle social.

Por outro lado, o caso inglês é bastante interessante, na medida em que destoa das práticas da Europa Continental. No início da Idade Média, foi criado o sistema inglês *Frankpledge*: lordes com títulos sobre territórios (*thames*) eram responsáveis por aplicar a lei; a outra possibilidade era pela organização de cidadãos em *Tythings* (dez famílias) e



*Hundreds* (dez *Tythings*). No século XII, os reis ingleses nomeavam xerifes (termo derivado de “*shire-reeve*” – algo como administrador do distrito) para melhorar a arrecadação de impostos dos criminosos e dos *Hundreds*, quando não conseguiam capturar os criminosos. O xerife também tinha uma função administrativa de organizar os *Tythings* e *Hundreds*, inspecionando armas. Mas, enquanto a Europa Continental caminhava para uma ampla atuação policial, a experiência inglesa focou no combate ao crime e defesa da ordem (BAYLEY, 2001, p. 37-42).

Ao longo dos séculos, a experiência inglesa desenvolveu e acentuou, como aponta Stanley de Smith (1977, p. 370-371), uma significativa restrição dos poderes policiais aos deveres especiais do *commom law* de manutenção da lei e da ordem.

Nos Estados Unidos, o receio de aumento de gastos públicos e de aumento do poder dos governos contribuiu para que as cidades inicialmente encorajassem a iniciativa individual para captura de criminosos. Para os criminosos mais procurados e perigosos, eram oferecidas recompensas. Além disso, grupos de cidadãos formavam “posses” para combater o crime com armamentos. Nesse contexto, faz sentido a tradição histórica do armamento como exercício da liberdade individual (LANE, 2003, p. 14-17).

Quando a polícia começou a ser organizada nos Estados Unidos, Roger Lane argumenta que a preocupação central não era a aplicação imparcial da lei – como no contexto inglês. Por isso, na América, entendeu-se que a polícia local devia ser comandada por eleitores politicamente ativos e residentes na região. As facções políticas não desejam um “forasteiro”; a questão era saber qual das facções iria dirigir a força policial naquele período. Na Filadélfia, a força policial recebia o nome de acordo com o prefeito da época: por exemplo, “Polícia Fox”. Em Nova Iorque, líderes distritais (*Ward leaders*) tentavam manter controle sobre os chefes das delegacias em seus respectivos distritos (*districts*). E quando houve o movimento para obrigar o uso de uniformes para policiais a partir de 1853, a medida foi encarada com muitos protestos e demissões em diferentes regiões do país. (LANE, 2003, p. 22-23).

A desmilitarização das polícias é vista por alguns como um elemento importante da especialização policial, uma vez que os militares não são preparados para lidar com a prática de crimes no território nacional (BAYLEY, 2001, p. 53-54). Além disso, as estratégias de ação e os custos também são diferentes.

Na França, a atuação policial se deu de modo muito amplo. Já no século XIII houve a institucionalização do cargo de Superintendente, auxiliado por comissários



investigadores e sargentos. Ele era responsável por comandar tropas militares e a patrulha noturna. Anos depois, a força militar foi ampliada para patrulhar estradas e reprimir saqueadores. A partir do Cardeal Richelieu (1585-1642), foi fortalecida a figura do “intendente” para administrar a justiça, manter a ordem e também coletar impostos (BAYLEY, 2001, p. 43).

Em caminho diferente da experiência inglesa, os franceses desenvolveram significativa distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária, de modo a distinguir os poderes policiais de acordo com seu caráter preventivo ou repressivo (REGO, 1857, p. 103). Conforme será discutido, a influência francesa imprime fortes marcas no pensamento jurídico brasileiro na época do Império, em especial nas primeiras décadas do ensino jurídico, de modo que ainda há significativos traços dessa visão sobre a atividade policial brasileira.

No Brasil, onde ainda existe polícia militar, a formação histórica também tem seus próprios matizes. Na época do Império (século XIX), as Câmaras locais exerciam atividades jurídico-policiais e político-administrativas. Havia diversos auxiliares dos juízes, como os quadrilheiros (investigadores) e os almotacés (polícia administrativa). No entanto, a partir da Lei 261, de dezembro de 1841, foi estabelecido o cargo de Chefe de Polícia em cada Província. Ele era um jurista, escolhido entre desembargadores e juízes, e, para além das funções típicas da polícia, também tinha poder para julgar crimes de menor gravidade (“crimes policiais”). Além deles, a lei estabeleceu também a função de delegados e subdelegados, escolhidos entre juízes e cidadãos. A função de julgamento foi sustada em 1871 (Lei 2.033).

Segundo Dalmo Dallari (1991, p. 58-60), o modelo policial brasileiro iniciou com inspiração portuguesa: o Intendente de Polícia em Portugal tinha “poderes praticamente ilimitados” e apenas obedecia a Coroa. No Brasil Colonial, essa figura policial serviu, em muitos casos, como um agente pessoal da Corte. Com a independência do Brasil, porém, foi dada muita liberdade para os poderes locais das Províncias que organizaram suas polícias de modo variado: em São Paulo, por exemplo, o Presidente Raphael Tobias de Aguiar montou uma força policial com direito até mesmo a infantaria e cavalaria. Tempos depois, em 1906, o então Governador Jorge Tibiriçá organizou uma “missão francesa” composta por oficiais do Exército da França para organizar a Polícia do Estado de São Paulo. Nota-se, inclusive, forte teor militar: “organizaram-se exércitos, não polícias” (DALLARI, 1991, p. 60-63).



Integrando a antiga “Escola do Recife” no Brasil, Vicente do Rego (1857, p. 105-106), com inspiração francesa, lecionava que a polícia administrativa poderia ser urbana (municipal) ou rural, sendo essencialmente preventiva para a manutenção da ordem pública e para evitar a criminalidade. Por outro lado, a polícia judiciária seria responsável por investigar delitos e auxiliar na persecução penal, de modo que sua atuação seria essencialmente repressiva. Afirmava que a polícia em sentido amplo estava relacionada à vigilância em qualquer setor social, mas que um sentido técnico remontaria: a) à segurança do Estado; b) à proteção das pessoas; c) à salubridade pública.

Apesar das tendências francesa e portuguesa na formação policial brasileira, isso também não significa qualquer tipo de mimetismo. Houve ampla influência de outras culturas, como a norte-americana, mas também construções próprias. Em cada contexto social, as práticas comunicativas e institucionais ganham vida própria e desenvolvem suas próprias características. E, assim, a realidade brasileira continua convivendo tanto com um sentido muito amplo da palavra “polícia” (como quando aborda o “poder de polícia da Administração Pública” em todas as áreas sociais, com potenciais restrições de direitos e bens) e também convive com um sentido funcional técnico e organizacional, voltado para as instituições policiais estabelecidas pelos textos normativos da Constituição Federal e pelas demais legislações (ALVES, 2023, p. 65-89). No entanto, um maior exame, detalhado e minucioso, das diversas polícias em sentido formal, fugiria do escopo deste artigo.

Ao buscar um “conceito” de polícia no Brasil, Ivone Costa (2005, p. 95-106) esclarece que seu significado institucional está em constante transformação e reflete a estrutura das relações de poder na sociedade brasileira. Por isso, em cada regime político e contexto específico, dinâmicas são incentivadas, mas isso não significa um controle absoluto da ação policial. Mesmo aderindo a um regime formalmente democrático, isso não significa que, de modo quase automático, se resolverá qualquer problema de arbítrio.

De todo modo, nota-se que objetivos ou fundamentos centrais podem funcionar como elementos estratégicos para a fixação dos conteúdos da atuação policial: como ocorre com a manutenção da ordem e combate ao crime na Inglaterra, ou ainda com a contenção de perigos na Alemanha. Isso, no entanto, varia em cada sociedade.

Em sede de conclusão preliminar, é possível perceber que a perspectiva da retórica material enxerga que todas essas narrativas sobre o sentido da polícia são possibilidades construídas no âmbito de cada sociedade. O que definirá sua prevalência é



a própria condição persuasiva de conquistar adeptos ou, de forma mais simples, de se tornar um lugar-comum na argumentação institucional de determinado país. A partir de cada experiência histórica, as instituições vão modelando e redefinindo seus objetivos e estratégias – e, para isso, precisam legitimar-se pela argumentação e pelos resultados práticos, que também serão repassados retoricamente aos cidadãos.

Tendo em vista esse caráter dinâmico, a perspectiva retórica da atuação policial também passa a preocupar-se em observar o segundo nível retórico: as retóricas estratégicas que buscam prescrever os rumos da atuação policial no futuro, alterando sua própria substância e seu funcionamento.

## **2. RETÓRICAS ESTRATÉGICAS PARA A ORIENTAÇÃO NORMATIVA DA ATIVIDADE POLICIAL**

Compreendida a instituição policial em uma perspectiva de retórica material, viu-se que sua forma de atuação é uma dinâmica constante, sempre em construção e aberta aos elementos históricos e sociais de cada povo. No entanto, a compreensão retórica da Escola de Mainz também enfatiza a existência de um segundo nível retórico, que aqui é chamado de retórica estratégica. Esta representa o conjunto de todas as tentativas discursivas de tentar coordenar e modificar a atuação policial futura, alterando seus objetivos e seu modo de atuação para atingi-los. Tratam-se, portanto, de estratagemas que pretendem controlar a prática policial e disciplinar sujeitos para a atuação real (REIS, 2014, p. 30).

Dentre as diversas estratégias para orientar a atividade policial, existe uma lógica tradicional antiga que merece ser retratada neste artigo. Trata-se da perspectiva de abordagem anterior às mais recentes transformações tecnológicas, que demandavam uma estrutura física fragmentada e os antigos patrulhamentos ou abordagens cotidianas nas ruas. Em seguida, considerando os desafios que foram ganhando força com a internacionalização do mundo e as novas transformações tecnológicas, será possível observar alguns discursos prescritivos que se apresentam como retóricas estratégicas para a modificação da atuação policial.

Primeiro, em relação ao antigo policiamento tradicional, sua estratégia está relacionada ao discurso de que os policiais deveriam ser facilmente vistos e acessíveis em



locais estratégicos. Desse modo, as operações policiais poderiam focar em bairros e comunidades estratégicas das grandes cidades. Para isso, são usados métodos tradicionais como rondas a pé, postos policiais em locais estratégicos e estrutura descentralizada/fragmentada para atender regiões diversas. Nesse modelo, o oficial deveria prevenir as ocorrências e também reagir a crimes “quentes” (que acabaram de acontecer). Mas a evolução tecnológica trouxe outras cores para o mundo policial: com a chegada de telefones, as patrulhas policiais foram mobilizadas diretamente por cidadãos a partir de uma simples discagem. Foram criadas centrais de polícia e passou-se a usar rádios intercomunicadores, tornando mais dinâmica a atividade policial. Muitos postos físicos foram fechados e já não parecia necessário fazer rondas a pé. Assim, a população somente conseguiria entrar em contato por meio telefônico ou diretamente na Central de Polícia. Toda a burocracia de comando e controle policial foi centralizada nos anos 1970 (REISS JR., 2003, p. 65-67).

Por isso, as mudanças tecnológicas nas comunicações e nos transportes provocaram dinâmicas que tornaram menos plausíveis os discursos tradicionais do setor policial. As informações deveriam ser, segundo a nova tônica dos discursos policiais, centralizadas e compartilhadas a partir de um novo modelo de comando.

No entanto, não é difícil perceber que esse modelo “discagem-resposta-rápida” elevou a demanda, de modo que foi preciso criar um sistema de prioridades e emergência. Os recursos simplesmente eram escassos frente ao que era necessário. Isso também levou a um isolamento da polícia em relação à comunidade. Afinal, já não seria preciso estar fisicamente presente nos bairros e nas ruas, pois a ligação já seria suficiente para deslocar o aparato policial ao local do crime. Desse modo, a perda desse elo pode ter resultado em perda de confiança da população, especialmente grupos minoritários que alegam ser hostilizados pela polícia.

Mesmo nos dias atuais, não é difícil encontrar em diferentes cidades, inclusive no Brasil, postos policiais desativados, inclusive em praças e locais públicos. Afinal, a manutenção desses espaços fragmentados também gera um custo significativo ao Estado.

Com o distanciamento da polícia da realidade das comunidades, novos arranjos institucionais foram produzidos e novos problemas surgiram. Por isso, a afirmação de Albert J. Reiss Jr., no sentido de que organizações policiais não são nem conseguem permanecer de modo estático. Estão mudando o tempo inteiro e não é possível prever o futuro (que, aliás, não existe). Ainda que se defenda uma maior aproximação da polícia



com a comunidade envolvida, um novo paradoxo surge: a aproximação com a comunidade também pode ameaçar a neutralidade da polícia diante de padrões informais de comportamento (REISS JR., 2003, p. 108-109).

Então, por um lado, há o elemento dinâmico substancial da concepção da polícia e de sua forma de atuação. Em seguida, há ainda o fator de surgirem novos problemas a partir dos novos elementos fático-sociais que são narrados na experiência da comunicação social. Em especial, novos desafios em face da alegada globalização do crime e da instabilidade.

Por isso, conceitos estratégicos surgem o tempo inteiro e buscam redefinir os fins e os meios do policiamento. “A retórica usada para definir uma estratégia organizacional”, nas palavras de Mark Moore (2003, p. 122) “pode expor as organizações a uma responsabilidade crescente”. Com essa argumentação, o autor, embora também enxergue a possibilidade de cinismo no distanciamento entre os pronunciamentos e a prática policial, acredita que a retórica estratégica na fixação de modelos de orientação policial permite justamente um espaço para cobranças.

Ou seja, facilita a possibilidade de monitoramento e fiscalização, uma vez que os resultados passam a ser cobrados e as expectativas são criadas em torno das “promessas” da atuação policial. Estabelece-se, na comunicação, aquilo que se pretende atingir (um estado de coisas construído retoricamente) e isso permite a orientação prática de diferentes sujeitos. Cada sociedade poderá discutir se tais objetivos serão atingidos ou não, e até mesmo se eles ainda devem ser perseguidos ou se devem ser substituídos por uma nova lógica policial.

Dentre as principais argumentações estratégicas que floresceram nos últimos anos, alguns autores de diferentes áreas do conhecimento discutem o chamado “policiamento para a solução de conflitos”. Este consistiria em uma tentativa de dirigir a atuação policial para as causas dos incidentes, não para eles mesmos. Assim, é preciso tornar a polícia mais “imaginativa”, observando objetivos para além do combate ao crime. Essas “estratégias organizacionais” servem para redefinir a missão policial, seus métodos de operação e seus principais arranjos administrativos (MOORE, 2003, p. 115-123). Dito de outro modo: o policiamento para a solução de conflitos precisa articular a análise dos fatores que têm gerado o aumento no número de crimes determinados, buscando desenvolver um forte sistema de prevenção. E isso não exclui, pelo menos não necessariamente, a articulação de repressão em casos paradigmáticos.



Tal argumentação é desenvolvida a partir de alguns *topoi*, ou seja, lugares-comuns da argumentação sobre segurança pública. Frases como “é melhor prevenir do que remediar” fazem parte do cotidiano de pessoas comuns, que podem ser mais bem persuadidas para estratégias desse tipo. Por outro lado, nem sempre ficam claros os critérios específicos de como a atuação policial selecionará as causas dos crimes e como estas serão avaliadas. Inexiste um modelo universal, rígido e atemporal sobre como as causas dos crimes serão estudadas e, principalmente, como serão enfrentadas pelo Estado ou pela sociedade em geral. Para lidar com esse problema, abordagens criminológicas críticas podem ter significativa importância e impacto real na formação policial em países racistas (VALENÇA, 2018, p. 196-207).

Evidentemente, o alerta enaltecido pelo “policiamento para a solução de problemas” pode servir como estímulo para o investimento de novos estudos criminológicos e implementação de políticas públicas sociais que busquem evitar o cometimento de crimes por sujeitos vulneráveis que vivem em condições marginalizadas. Apesar de que, como se sabe, alguns dos crimes mais complexos contra a Administração Pública são praticados por pessoas que vivem em contextos socioeconômicos que poderiam ser descritos como privilegiados. De toda forma, a compreensão das causas do crime também pode estimular a adoção de novas práticas administrativas e novos sistemas de controle que possam evitar ou desestimular a prática de ilícitos.

Além desse modelo de policiamento, muito se fala sobre a estratégia do “policiamento comunitário”. Justamente como reação ao isolamento da polícia, mais próxima por meio das tecnologias, porém mais distante no mundo cotidiano real, a estratégia organizacional tem buscado enfatizar a busca pela sensação de segurança com parcerias de trabalho e reconstrução da confiança entre polícia e comunidade. No entanto, como argumentado anteriormente, as dinâmicas informais locais podem também estimular novas relações e novos formatos da atuação policial.

Sendo assim, não há uma estratégia perfeita e irrefutável. Observe-se que, apesar de defender a estratégia do “policiamento comunitário”, Mark Harrison Moore (2003, p. 144-160) reconhece a existência de uma série de problemas relacionados, tais como o aumento do poder discricionário policial, riscos de politização e até mesmo diminuição de resultados na luta contra o crime. Ainda assim, o autor argumenta que as vantagens são superiores, na medida em que fortalecem as comunidades.



No final, a decisão por uma retórica estratégica ou outra será uma decisão política. Nem sempre tomada de forma consciente sobre todas as vantagens e desvantagens da estratégia organizacional policial. Todas essas retóricas estratégicas também são estimuladas pelo advento de novos conceitos e novos textos jurídicos normativos como Tratados Internacionais de Direitos Humanos ou novas disposições sobre direitos fundamentais como a proteção de dados.

Para além dessas discussões, as retóricas estratégias sobre a atuação policial no cenário do século XXI também podem ser visualizadas a partir de, pelo menos, duas tendências: i) os desafios tecnológicos e suas eventuais violações a direitos fundamentais; ii) o crescente problema da internacionalização do terrorismo e de crimes internacionais ou transnacionais.

Quanto ao primeiro aspecto, Ralf Poscher (2016, p. 60-62) tem argumentado que os tempos atuais são marcados por novas tecnologias de informação e comunicação (TIC's), de modo que está sendo consolidado um modelo de “hiperconexão entre as pessoas”. Tais elementos desafiam as políticas de segurança pública em diferentes países, inclusive no âmbito da proteção à ordem pública democrática e à segurança dos indivíduos. As próprias instituições estatais, e também diferentes direitos fundamentais tutelados pelo texto constitucional, convivem com potenciais ameaças.

Dieter Kugelmann (2012, p. 1-3) também enfatiza essas duas novas tendências na área do Direito Policial: a) internacionalização; b) novas tecnologias. Isso porque o sistema jurídico é formado pelas circunstâncias sociais e normativas sob as quais os órgãos governamentais protegem e garantem as posições jurídicas dos cidadãos. No século XXI, argumenta que a realidade exige novas reflexões, especialmente com as novas tecnologias de informação e comunicação, principalmente para proteger dados pessoais sensíveis – e o fundamental seria justamente a proteção dos bens jurídicos individuais.

O dado é que, em sociedades hipercomplexas, o caráter hierárquico de sua organização e a centralização em torno do Estado é substituído por uma estrutura heterárquica em que a internacionalização e organizações privadas interferem diretamente em todas as questões, aí incluída a segurança pública (CAMPOS, 2022, p. 211 s.; VESTING, 2015).

Ralf Poscher (2016, p. 62-68) acrescenta, além da internacionalização e das novas tecnologias, a centralização (pelo menos no caso alemão), a expansão dos poderes policiais e a maior articulação entre polícias, militares e serviço de inteligência. Tais



elementos, porém, precisariam ser entendidos no contexto alemão, no qual a formação das polícias teve variações até mesmo em nível geográfico.

Interessante notar que a atividade policial, em especial a relacionada à segurança civil, passou a funcionar também como institucionalização da análise de risco e tecnologias da segurança. Principalmente em razão das transformações tecnológicas, com a internet das coisas, com carros autônomos e ainda com a indústria 4.0, as sociedades tornam-se também mais vulneráveis e abertas a possíveis ameaças. Por isso, Ralf Poscher argumenta que as cidades inteligentes não serão apenas altamente interconectadas e eficientes, mas também altamente vulneráveis (POSCHER, 2016, p. 60-61).

No caso da experiência brasileira, a sociedade continua acompanhando notícias diárias e diferentes narrativas sobre atividade policial, discricionariedade estatal e, mais recentemente, ameaças aos poderes constituídos democráticos. Alguns dos casos mais problemáticos e de maior destaque no ano de 2023 foram justamente os episódios de ataques terroristas em escolas e universidades, assim como o caso da invasão de manifestantes nas sedes dos Três Poderes em 08 de janeiro. Todos esses episódios, assim como tantos outros que são reportados diariamente nos canais de TV aberta, impressionam a sociedade brasileira e contribuem para a “percepção” ou, mais precisamente, construção retórica dos problemas de instabilidade e desordem – alimentando um cenário de “Permacrise”, uma crise permanente na ordem pública.

Para além de todos esses dilemas, a nova realidade tecnológica não é apenas utilizada pelos órgãos policiais, mas também pelo mundo do crime – que, agora, também pode se hiperconectar com diferentes agentes, em variados contextos nacionais. Com a obtenção de dados sobre a vida das pessoas, ficou muito mais fácil identificar e mapear a vida dos integrantes das forças policiais e seu modo de agir, o que também pode representar um sério risco à segurança psicológica, física e familiar dos funcionários da segurança pública em todo o globo. Por isso, o debate necessariamente passa pelo processo dialético e dialógico com as partes envolvidas, direta e indiretamente, na atuação policial.

Por fim, para ilustrar a repercussão prática das retóricas policiais estratégicas, vale recordar o caso do tratamento alemão sobre a prevenção e contenção do perigo à ordem pública, tradição desenvolvida pelo menos desde o século XVIII. Argumentou-se que a atividade policial moderna teria sido ressignificada para toda e qualquer atuação de



contenção de perigos à segurança, à ordem e aos bens jurídicos dos indivíduos. Aos poucos, foi construído um novo campo, especializado e voltado para uma dogmática jurídica do “Direito Policial” ou “Direito Policial e Ordenador” (*Polizei- und Ordnungsrecht*). Esse debate ganhou tamanha relevância que permitiu a consolidação de uma disciplina autônoma e fundamental em todos os cursos jurídicos das universidades alemãs (KINGREEN; POSCHER, 2022; KUGELMANN, 2012).

Nesses termos, é possível visualizar a complexidade dos rumos da atuação policial não apenas no Brasil, mas no mundo em geral. Problemas de instabilidade na Europa ou na Ásia, por exemplo, podem afetar diretamente a realidade brasileira – não apenas de um ponto de vista meramente econômico e comercial, mas também em seus aspectos mais relacionados à proteção dos direitos individuais e à segurança pública. Também por essa razão, a especialização das ciências policiais, inclusive do Direito Policial, pode auxiliar para ênfase na importância de debates e monitoramentos desse tipo.

E, assim, também evitar que a sociedade precise enfrentar um “Leviatã digital”. Afinal, a necessidade de vigilância, ainda que em nome da ordem pública e da segurança de todos, não deve justificar o atropelamento de garantias constitucionais e internacionais consideradas fundamentais na comunicação jurídica da sociedade. Tal argumentação revelar-se-ia desastrosa, frente aos lugares-comuns do discurso desenvolvido em nome de um Estado de Direito. Pelo menos enquanto a sociedade ainda desejar seguir os rumos de uma perspectiva democrática e de proteção das liberdades.

Por tudo isso, a arena de debates entre as diferentes retóricas estratégicas precisa ganhar maior atenção não apenas dos juristas, mas também de especialistas e curiosos sobre as políticas de segurança pública e de proteção da ordem pública em geral.

Consideradas essas perspectivas, o artigo passa a enfrentar o último momento da reflexão sobre a aplicação da retórica jurídica à compreensão da polícia no século XXI: a dimensão da retórica analítica como caminho para a produção de conhecimento policial e seu potencial desdobramento na realidade brasileira.



### 3. EXPECTATIVAS EM TORNO DE UMA RETÓRICA ANALÍTICA DA POLÍCIA E SEUS POTENCIAIS DESDOBRAMENTOS NA REALIDADE POLICIAL BRASILEIRA

Compreendendo o desenvolvimento da observação da atuação policial a partir da retórica material (tópico 1) e da retórica estratégica (tópico 2), é enfrentado, a partir de agora, o último nível da proposta retórica de Mainz: a retórica analítica.

Cláudia Roesler (2018, p. 32) enfatiza que a abordagem retórica (da Retórica Analítica) não está baseada em análises prescritivas sobre como a argumentação jurídica deveria se desenvolver a partir de critérios de racionalidade fixados previamente. Trata-se, na verdade, de uma proposta de compreensão do efetivo discurso jurídico, de modo que possa observar a realidade enquanto construção linguística social. Nesses termos, a dimensão retórica percebe os discursos como espaços de disputa entre pretensões de atribuição de sentido. Basta observar que, nos tópicos anteriores deste artigo, diferentes concepções de polícia e de estratégias de atuação foram observadas – sem, no entanto, ser possível fixar um critério absoluto de “verdade”.

No caso da retórica analítica, o que se pretende é realizar uma nova comunicação que observe os dois primeiros níveis da retórica (material e estratégica) – ou de um deles. Como destaca Isaac Reis (2014, p. 52-53), porém, não existe consenso a respeito de como e com quais critérios tal análise será realizada. Uma fixação rígida de critérios materiais seria impossível e contraditória com a proposta da retórica jurídica, mas, procedimentalmente, é possível construir alguns critérios. No mínimo, a busca por *dissoi logoi* que permita a visualização de diferentes narrativas (ADEODATO, 2022, p. 12).

Então, em síntese, a retórica analítica da atuação policial consiste em formar uma *episteme*, um conhecimento a partir de um novo relato descritivo sobre como os sujeitos relatam seus principais conceitos e quais metodologias tentam empregar para orientar o futuro da instituição policial.

Nestes termos, porém, fragmentos de uma retórica analítica já foram realizados nos tópicos anteriores, na medida em que se tentaram descrever algumas das posições sobre o tema. Poder-se-ia, contudo, ampliar a análise e investigar, por exemplo, com quais elementos do discurso os autores tentaram convencer seus ouvintes ou leitores. Em geral, porém, os autores examinados articularam suas ideias com ênfase na dimensão lógica dos argumentos (*logos*) – mas isso não exclui a possibilidade de argumentos baseados na dimensão da qualidade do orador (*ethos*), especialmente daqueles que se apresentam



como especialistas de segurança pública e professores, ou ainda a dimensão de interação com o auditório (*pathos*), uma vez que também é plenamente possível apelar para a emoção do leitor, que pode ficar comovido, por exemplo, com a corrupção em alguns órgãos policiais na história.

Observando os problemas da polícia em Portugal e no Brasil, Manuel Valente (2010, p. 17) argumenta que é possível pensar um novo formato para as polícias. Parte do pressuposto, já visualizado neste artigo, de que a prevenção criminal em sentido amplo compreende “actos materiais e jurídicos de Polícia destinados a prevenir o perigo e, quando este se verificar, a prevenir o dano e evitar que o mesmo provoque elevada lesividade social”. Por isso, observa que a polícia no século XXI não funciona mais como “as mãos da organização da cidade (*politeia*)” nem muito menos como “instrumento mecanizado de opressão política”.

Esse tipo de argumento é relevante, na medida em que, observando as diferentes estratégias retóricas em torno da atuação policial, é possível visualizar um potencial criativo para o futuro das polícias. Por meio da retórica analítica, porém, esse roteiro não será construído em termos prescritivos, pois não é essa a proposta epistemológica que deve caracterizar a atitude científica. Por outro lado, quando passa a descortinar as retóricas materiais e estratégicas, a retórica analítica permite compreender que a polícia e sua respectiva atuação na sociedade contemporânea estão sendo escritas a cada dia, de modo que a sociedade também pode se permitir pensar sobre seus rumos com autonomia – e sem o engessamento em argumentos como “natureza das coisas” ou “opção do constituinte” ou ainda porque aparentemente “sempre foi assim”.

Em sua “Teoria Geral do Direito Policial”, Manuel Valente (2019, p. 253-263) aponta que uma das principais missões da ciência jurídica policial é compreender e sistematizar os fundamentos e limites da atuação policial. Dentre eles, a clássica fórmula jurídica da proibição do excesso como princípio da intervenção policial. Tal comentário merece uma reflexão a partir da perspectiva retórica.

Caso se deseje pensar uma proposta de ciência policial, é preciso esclarecer duas questões: i) é possível estabelecer um discurso dogmático e prescritivo sobre como a instituição policial deve agir, de modo que esse conhecimento seja essencial na preparação dos futuros agentes de segurança e daqueles que serão responsáveis por acompanhar e controlar sua atuação – mas tal discurso dogmático será apenas em nível de retórica estratégica, podendo sempre ser desafiados por estratégias prescritivas que



se apresentem como melhores; ii) na perspectiva da retórica jurídica, a ciência jurídica policial teria um papel próximo da retórica analítica, uma vez que sua missão seria, como afirma Manuel Valente, “compreender e sistematizar”.

Isso porque a proposta da retórica analítica policial passa a ser, de fato, a compreensão de como a polícia efetivamente funciona: i) em suas tomadas de decisão, comunicadas de forma pública e fundamentadas em um Estado de Direito; ii) os discursos, literários ou não, sobre o que significa a polícia, quais seus objetivos e sua atuação; iii) a análise sobre as retóricas estratégicas que buscam orientar a ação policial, principalmente quando pretendem modificar sua estrutura organizacional e suas práticas de atuação.

Ao defender um campo jurídico autônomo para a segurança pública civil, Ralf Poscher (2016, p. 62) propõe o desenvolvimento, fora do espaço alemão, para uma dogmática voltada para a regulação da atividade policial e dos serviços de inteligência, compreendendo também legislações a respeito de desastres e situações de emergências. Tal argumentação deve ser compreendida, na medida em que o autor percebe a ausência de maior rigor na orientação da atividade policial, especialmente quando envolve a defesa de direitos fundamentais – como a proteção de dados e o direito de reunião. Trata-se de um propósito legítimo, mas, como se disse, toda construção dogmática, nesses termos, funciona como uma retórica estratégica que tem uma função social específica: a orientação normativa da atuação prática dos sujeitos. Tal argumentação poderia, ainda, ser acrescentada pela necessidade de maior “vigilância da vigilância”, ou seja, de uma rede de conhecimentos descritivos sobre os dois primeiros níveis retóricos.

A partir de um olhar empírico sobre a atuação policial em Recife no século XX, Manuela Abath Valença (2018, p. 196-202) construiu uma analítica que expõe elementos reais que se contrapõem à idealização descrita por chefes e membros de polícia. A ideia de uma polícia moderna em conformidade com os avanços científicos contrastava com um contexto de baixa formação profissional, carência de recursos humanos e profissionais e “frouxidão nos regulamentos sobre o padrão de atuação”. Por isso, a autora constrói o conceito analítico de “soberania policial” para designar, naquele período, a ocorrência de arbitrariedades por parte da atuação policial.

Esse tipo de pesquisa científica permite que a polícia seja um campo de estudo da retórica analítica. Não apenas para descrever e sistematizar ideias, mas também com o objetivo de fornecer um processo de desencantamento, no sentido de compreender os discursos sobre a polícia em um contexto do que efetivamente ocorre e não de um



sistema axiomático dedutivo, rígido e abstrato. Desse modo, a retórica analítica contribui para uma atuação cognitiva e crítica nos espaços de formação, não apenas restrita às universidades.

Elementos diversos como baixa remuneração, confusão entre patrimônio público e privado e a subordinação política das forças policiais ao invés de autonomia profissional são pontos que necessitam ser permanentemente observados e discutidos. A partir dessa compreensão, promovida pela retórica analítica, novas frentes de pesquisa e espaços de discussão podem cooperar para repensar a segurança pública em termos locais.

Portanto, muitos campos de pesquisa são possíveis acerca da atividade policial: teoria sociológica ou política do funcionamento policial, filosofia policial (fundamentos de justificação da lógica e atuação policial), dentre vários outros. Mas uma ciência jurídica policial, em conjunto com uma dogmática especializada (com a qual não se confunde), também é possível.

A ênfase na dinâmica efetiva local é crucial para a retórica analítica. Afinal, por mais que exista uma estrutura hierárquica e normativa na organização policial, “as decisões mais importantes relativas aos direitos civis são tomadas por agentes da base”. Por isso, a ocorrência de práticas discursivas não se encontra totalmente prevista e vinculada por planos governamentais ou pela literalidade das leis (LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016, p. 60).

Considerando essas novas demandas sociais, cada vez mais na pauta e discutidas publicamente, é extremamente importante que o tema seja destacado também nos espaços acadêmicos. Nestes termos, a retórica analítica concebe a atuação policial como uma rede de comunicações que serão observadas e descritas, com o objetivo de promover a compreensão daquilo que realmente acontece na sociedade.

A partir dos estímulos promovidos pela retórica analítica, os problemas de cada região, em especial as peculiaridades brasileiras, poderão ser conhecidos de modo mais detalhado. Ao conhecer melhor a realidade, na qual vivemos e pisamos, será possível observar também os problemas e as potenciais necessidades de ajustes. A partir disso, a proposta retórica permite que cada agente, no exercício de sua autonomia, realize suas escolhas políticas e atue em prol do formato que considerar mais propício para a polícia do século XXI.

Por isso, nesses termos, defende-se que a retórica analítica não tem pretensões prescritivas para alterar os rumos da atuação policial, mas também não as aniquila, na



medida em que apenas se propõe a conhecer melhor as diferentes estratégias de persuasão utilizadas na comunicação jurídica e política.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste exame, foi desenvolvida uma ampla investigação sobre uma possível aplicação da semiótica retórica, desenvolvida nas Escolas jurídicas de Mainz e do Recife, para o tema da instituição policial, isto é, o sentido retórico da polícia e de sua atuação policial. Tal abordagem permitiu visualizar que a retórica jurídica pode não apenas examinar discursos sobre a fundamentação judicial tomada nos tribunais, mas também buscar compreender as instituições sociais a partir de um parâmetro diferente.

Uma das primeiras reflexões desenvolvidas nesta pesquisa permitiu a concepção da polícia como uma ideia em constante mutação, não havendo qualquer essência rígida e atemporal. A partir de uma retórica material, é possível conceber a instituição policial como uma construção linguística que prevalece de modos distintos em seu contexto histórico, social e geográfico. Mesmo com influências estrangeiras, cada sociedade desenvolve um formato específico e uma atuação peculiar para a instituição policial. Assim, foi possível notar a polícia como uma das categorias sociais que também está aberta a novas mudanças, despertando um potencial imaginativo.

Na sequência, o artigo também desenvolveu um conjunto de reflexões sobre a retórica estratégica, o segundo nível na teoria retórica, sobre os discursos que pregam novas diretrizes e orientam a atuação policial futura. Neste momento, a pesquisa conseguiu visualizar exemplos de narrativas da transição dos séculos XX e XXI em torno de demandas como “policiamento para a solução de problemas”, “policiamento comunitário”, além das demandas tecnológicas e de consideração da elevada internacionalização de instabilidades e crimes em uma sociedade heterárquica. Desse modo, a pesquisa também refletiu sobre a necessidade de maior análise comparativa entre as principais estratégias policiais para o aprimoramento de futuras tomadas de decisão que serão de natureza política.

Por fim, o artigo ainda abordou o último nível da teoria retórica, a chamada “retórica analítica”, com o objetivo de visualizar as potencialidades de uma forma de abordagem descritiva do conhecimento policial. Nesse sentido, contribuiu para a



consolidação de novas perspectivas de acompanhamento da prática policial e de compreensão do mundo real, oferecendo pressupostos e ferramentas de análise.

Um dos exemplos de contribuição analítica, conforme discutido no artigo, é o desenvolvimento de pesquisas que permitem contrapor ideais abstratos com as práticas efetivas locais. Para a retórica jurídica, não é possível transplantar conceitos e modelos europeus modernos e ignorar os elementos empíricos e contextuais da sociedade brasileira. Assim, uma ciência jurídica policial seria desenvolvida retoricamente por meio da permanente análise e compreensão dos discursos materiais e estratégicos sobre polícia.

Nesses termos, a pesquisa, promovendo sequência a outros estudos sobre a compreensão retórica do mundo jurídico e político, reforça a necessidade de novos estudos no âmbito das ciências policiais, em especial do Direito Policial – que ainda não conseguiu se consolidar na experiência brasileira. Este campo de estudo seria ponto de partida para novas reflexões e para a orientação técnica de novos esforços legislativos e administrativos, empregando a retórica analítica como produção de conhecimento sobre os discursos e as estratégias efetivamente empregados no discurso sobre a atuação policial.

## REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

ADEODATO, João Maurício. Retórica analítica como metódica jurídica. **Argumenta**, n. 18, p. 11-29, 2013.

ADEODATO, João Maurício (org.). **Aparências e essências** – análises retóricas do pensamento jurídico brasileiro. Vitória: Mil Fontes, 2022.

ALVES, Pedro de Oliveira. A construção jurídico-dogmática do Direito Policial na Alemanha e no Brasil: Esforços teóricos sobre prevenção do perigo no século XXI. **Revista de Informação Legislativa**, v. 60, p. 65-89, 2023.

BAYLEY, David. **Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa**. Trad. Renê A. Belmonte. São Paulo: Editora da USP, 2001.

BALLWEG, Ottmar. Retórica analítica e direito. Trad. João Maurício Adeodato. **Revista Brasileira de Filosofia**, v. 39, n. 163, p. 175-184, 1991.



CAMPOS, Ricardo. **Metamorfoses do direito global** – sobre a interação entre direito, tempo e tecnologia. São Paulo: Contracorrente, 2022.

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e sociedade: gestão de segurança pública, violência e controle social**. Salvador: EDUFBA, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. A polícia civil no Estado brasileiro. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al* (org.). *A polícia à luz do direito*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 58-63.

JELLINEK, WALTER. **Verwaltungsrecht**. 3. ed. Berlim: Julius Springer, 1931.

KINGREEN, Thorsten; POSCHER, Ralf. **Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht**. 12. ed. München: 2022.

KUGELMANN, Dieter. **Polizei- und Ordnungsrecht**. 2. ed. Berlim: Springer-Verlag, 2012.  
LANE, Roger. Polícia urbana e crime na América do século XIX. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (org.). **Policamento moderno**. Trad. Jacy C. Ghirotti. São Paulo: Editora da USP, 2003, p. 11-63.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 12, p. 49-85, 2016.

MEDEIROS, Bruno Franco Candido. **O que os juízes acham persuasivo?** Uma análise empírico-retórica de decisões proferidas no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho em matéria de dano moral. 2018. Brasília: Dissertação de Mestrado em Direito pela UnB, 2018.

MONKKONEN, Eric H. História da polícia urbana. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (org.). **Policamento moderno**. Trad. Jacy C. Ghirotti. São Paulo: Editora da USP, 2003.

MOORE, Mark Harrison. Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (org.). **Policamento moderno**. Trad. Jacy C. Ghirotti. São Paulo: Editora da USP, 2003, p. 115-175.

POSCHER, Ralf. **Tendencies in Public Civil Security Law**. European Journal for Security Research, Springer, v.1, n. 1, p. 59-76, 2016.

REGO, Vicente Pereira do. **Elementos de Direito Administrativo brasileiro: comparado com o direito administrativo francez, segundo o methodo de P. Pradier-Foderé**. Tomo I. Recife: Typographya Universal, 1857.

REIS, Isaac Costa. **Limites à legitimidade da Jurisdição Constitucional: análise retórica das Cortes Constitucionais do Brasil e da Alemanha**. 2014. Recife: Tese de Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, 2014.

REISS JR., Albert J. Organização da Polícia no século XX. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (org.). **Policamento moderno**. Trad. Jacy C. Ghirotti. São Paulo: Editora da USP, 2003, p. 65-114.



ROESLER, Claudia. A análise da argumentação judicial em perspectiva crítica: o que fazemos quando analisamos decisões judiciais? In: **Retórica e Argumentação jurídica: modelos em análise**. Curitiba: Alteridade, 2018. v. 2.

SMITH, Stanley Alexander de. **Constitutional and Administrative Law**. 3. ed. Londres: Penguin Books, 1977.

SOBOTA, Katharina. Don't mention the norm. **International Journal for the Semiotics of Law**, n. 4, v. 10, p. 45-60, 1991.

TONRY, Michael; MORRIS, Norval (org.). **Policimento moderno**. Trad. Jacy C. Ghirotti. São Paulo: Editora da USP, 2003.

VALENÇA, Manuela Abath. **Soberania policial no Recife do início do século XX**. Brasília: tese de doutorado em direito pela UnB, 2018.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. A Cientificidade da Actuação Policial como Garante dos Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 13-20, jan./jun. 2010.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Teoria Geral do Direito Policial**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2019.

VESTING. Thomas. **Rechtstheorie** – ein Studienbuch. München: C. H. Beck, 2015.

### Sobre as autoras

#### **Pedro de Oliveira Alves**

Pós-doutorando na Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Doutor e Mestre em Direito pela UFPE. Professor dos cursos jurídicos da UFPE e da Uninassau entre 2020 e 2022. E-mail: pedro.oalves@ufpe.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6801-4383>.

#### **João Maurício Adeodato**

Professor Titular dos Programas de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória (FDV) e da Universidade Nove de Julho (Uninove). Professor Titular aposentado da Faculdade de Direito do Recife (UFPE). Mestre, Doutor e Livre-Docente da Faculdade de Direito da USP. E-mail: [jmadeodato@gmail.com](mailto:jmadeodato@gmail.com). ORCID: 0000-0002-4290-7087.

**Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.**





**Disponível em:**

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=350981973001>

Como citar este artigo

Número completo

Mais informações do artigo

Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)

Sistema de Informação Científica Redalyc  
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe,  
Espanha e Portugal  
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no  
âmbito da iniciativa acesso aberto

Pedro de Oliveira Alves, João Maurício Adeodato  
**Retórica Jurídica da Atuação Policial no Brasil:  
Expectativas e Possibilidades**  
**Legal Rhetoric of Police Performance in Brazil:  
Expectations and Possibilities**

*Revista Direito e Práxis*  
vol. 16, núm. 2, e77925, 2025  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro,  
**ISSN-E:** 2179-8966

**DOI:** <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2025/77925>