

Rev. Susp, Brasília, v. 1, n. 1, jan./jun. 2021 | ISSN 2675-8482

# REVISTA SUSP

SECRETARIA DE  
GESTÃO E ENSINO EM  
SEGURANÇA PÚBLICA

MINISTÉRIO DA  
JUSTIÇA E  
SEGURANÇA PÚBLICA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL



REVISTA DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA



Brasília, v. 1, n. 1, jan./jun. 2021.      ISSN 2763-9940

# EQUIPE TÉCNICA

## Apoio:

Márcia Alencar Machado da Silva  
Vinicius Augusto de Mattos Lambert Soares  
Antônio Marcelo de Araújo Silva  
Heitor Romero Barbosa Lima de Oliveira  
Lorena Meireles da Silva

## Edição:

Tatiane Ferreira Vilarinho

## Normalização:

Mônica Renata Dantas Mendonça  
Zaqueu Isaque Alves Cabral

## Diagramação:

Renato Antunes dos Santos

## Produção Gráfica:

Ozandia Castilho Martins  
Anne Caroline Bogarin Manzolli  
Fagner Fernandes Douetts

## Capa:

Wagner Henrique Varela da Silva – Fotografia  
Assessoria de Comunicação – ASCOM – Arte

R454

Revista Susp – Revista do Sistema Único de Segurança Pública / Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública. – Vol. 1, n. 1 (jan./jun. 2021)- . – Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021-

300 p.  
Semestral

ISSN 2763-9940

1. Segurança Pública - periódico. I. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública. Título: Revista Susp – Revista do Sistema Único de Segurança Pública.

CDD: 341.5514

Ficha elaborada pela Biblioteca do Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Luciene Maria Sousa CRB-1 1655

## Coordenação-Geral de Pesquisa Aplicada

Esplanada dos Ministérios, Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Anexo II, Sala 523, CEP: 70.064-911 – Brasília/DF  
Telefone: (61) 2025-3819 / (61) 98384-0275  
E-mail: [revistasusp@mj.gov.br](mailto:revistasusp@mj.gov.br)  
Para maiores informações e submissão de textos, acesse:  
<http://revistasusp.mj.gov.br>

# REVISTA SUSP

Periódico semestral interdisciplinar do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que busca disseminar o conhecimento científico, técnico e profissional na área da Segurança Pública, com vistas a contribuir com a ampliação e consolidação de boas práticas e compartilhamento de experiências para o desenvolvimento científico, formação e o aperfeiçoamento de profissionais integrantes do Susp, com publicações de artigos originais, revisão de literatura, relatos de experiências, notas técnicas, resenhas, críticas científicas, traduções e entrevistas, publicados em formato impresso e eletrônico.

## **Presidente**

Anderson Gustavo Torres

## **Vice-presidente**

Ana Cristina Melo Santiago

## **Editor Chefe**

Ricardo Magno Teixeira Fonseca

## **Comitê Executivo**

Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública - SEGEN:

Christianni Viegas Zago, titular;

Emerson Santos de Lima, suplente.

Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP:

Nelson Gonçalves de Souza, titular;

Daniele de Sousa Alcântara, suplente.

Secretaria de Operações Integradas - SEOPI:

Élida Damasceno Braga, titular;

Aline Muller de Lima, suplente.

Polícia Federal - PF:

Marcos Leôncio Sousa Ribeiro, titular;

Stenio Santos Sousa, suplente.

Polícia Rodoviária Federal - PRF:

Wilmen Silva Vieira, titular;

João André Rigo, suplente.

## **Comitê Científico**

Antônio Hot Pereira de Faria, Polícia Militar de Minas Gerais, Brasil.

Azor Lopes da Silva Júnior, Instituto Brasileiro de Segurança Pública, Brasil.

Carlos Eduardo Palhares Machado, Polícia Federal, Brasil.

Carlos Roberto Bacila, Universidade Federal do Paraná e Polícia Federal, Brasil.

Clayton da Silva Barcelos, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil.

Cleiton Luiz Tonello, Polícia Rodoviária Federal, Brasil.

Cristiane Faiad, Universidade de Brasília, Brasil.

Cristiano Correa, Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco, Brasil.

Daniele de Sousa Alcântara, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Brasil.

Diogo Picchioni Soares, Polícia Civil de Santa Catarina, Brasil.

Ednilson Paulino Queiroz, Polícia Militar do Mato Grosso do Sul, Brasil.

Edson Benedito Rondon Filho, Universidade Federal do Mato Grosso e Polícia Militar Mato Grosso, Brasil.

Edson Marcos Leal Soares Ramos, Universidade Federal do Pará, Brasil.

Eli Narciso Torres, Departamento Penitenciário Nacional, Brasil.

Elida Damasceno Braga, Polícia Militar de Sergipe, Brasil.

Eliomar da Silva Pereira, Polícia Federal, Brasil.

Elisângela Melo Reghelin, Academia de Polícia Civil do Rio Grande do Sul e Universidade Vale dos Sinos, Brasil.

Fábio Gomes de França, Polícia Militar da Paraíba, Brasil.

Fernando Alessandro, Polícia Rodoviária Federal, Brasil.

Gabriel Oliveira Valeriano, Polícia Rodoviária Federal, Brasil.

Georgios A Antonopoulos, Teesside University, Reino Unido.

Gesilane Oliveira Maciel José, Universidade Estadual Paulista, Brasil.

Guilherme Cunha Werner, Universidade de São Paulo e Polícia Federal, Brasil.

Guilherme Henrique Braga de Miranda, Polícia Federal, Brasil.

Gustavo Camilo Baptista, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Brasil.

Hélio Buchmüller Lima, Polícia Federal, Brasil.

Hermínio Joaquim de Matos, Instituto Universitário de Lisboa, Portugal.

Ivone Freire Costa, Universidade Federal da Bahia, Brasil.

Jesus Antonio Velho, Polícia Federal, Brasil.

João Batista da Silva, Polícia Militar do Rio Grande do Norte, Brasil.

José Carlos Leandro, Polícia Militar de Pernambuco, Brasil.

José Ferdinando Ramos Ferreira, Universidade Estadual de Campinas, Brasil.

Juliana Pereira Coutinho, Polícia Rodoviária Federal, Brasil.

Leticia de Sousa Moreira, Polícia Militar de Goiás, Brasil.

Lucas Fonseca Amaral, Polícia Rodoviária Federal, Brasil.

Luciano Loiola da Silva, Polícia Militar do Distrito Federal, Brasil.

Luis Maria Desimoni, Universidade de Ciências Empresariais e Sociais, Argentina.

Luiz Roberto Ungaretti de Godoy, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Polícia Federal, Brasil.

Manuel Monteiro Guedes Valente, Universidade Autônoma de Lisboa, Portugal.

Márcio Júlio da Silva Mattos, Universidade de Brasília, Brasil.

Marcos de Araújo, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Brasil.

Milton Fornazari Junior, Polícia Federal, Brasil.

Nadiane Cristina Cassol, Polícia Rodoviária Federal, Brasil.

Nazareno Macineiro, Polícia Militar de Santa Catarina, Brasil.

Nelson Gonçalves de Souza, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Brasil.

Nidi Bueno, Georgetown University, Washington, DC.

Oliene Isabel Sarmento Corrêa, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Brasil.

Paulo Henrique de Godoy Sumariva, Centro Universitário de Rio Preto e Academia de Polícia Civil de São Paulo, Brasil.

Priscila de Castro Busnelo, Departamento de Polícia Federal, Brasil.

Ricardo Barbosa Lima, Universidade Federal de Goiás, Brasil.

Rodrigo Irani Medeiros, Secretaria da Segurança Pública e Justiça de Goiás, Brasil.

Sandro Lúcio Dezan, Centro Universitário de Brasília e Polícia Federal, Brasil.

Stephane Silva de Araújo, Departamento Penitenciário Nacional, Brasil.

Tatiane Ferreira Vilarinho, Polícia Militar de Goiás, Brasil.

Valtecino Eufrásio Leal, Polícia Rodoviária Federal, Brasil.

Wilquerson Felizardo Sandes, Polícia Militar do Mato Grosso, Brasil.

# SUMÁRIO

<b>Apresentação</b> .....	11
<b>Editorial</b> .....	13
<b>Artigos</b> .....	17

Oportunidades e os riscos da governança de políticas públicas brasileiras: reflexões sobre o Sisnad e Susp.....	19
---	----

*Opportunities and risks of the governance of brazilian public policies: reflections on Sisnad and Susp*

*Gustavo Camilo Baptista*

Detecção de canabinoide sintético na ausência de padrão utilizando técnicas espectroscópicas e espectrométricas: um relato de caso .....	39
--	----

*Detection of synthetic cannabinoid in the absence of standard using spectroscopic and spectrometric techniques: a case report*

*Julio de Carvalho Ponce, Luiz Ferreira Neves Júnior, Graziela Costa Bósio Mariúba, Marcos Fernando Franco*

A formação interdisciplinar dos profissionais de segurança pública: a experiência da Universidade Federal da Bahia (UFBA).....	51
--	----

*Interdisciplinary training of public security professionals: the experience of the Federal University of Bahia (UFBA)*

*Ivone Freire Costa, Anderson Souza da Silva, Taiala Águilan*

Violência doméstica e familiar contra a mulher, em Belém - Pará, durante o período da pandemia da Covid-19 .....	65
--	----

*Domestic and family violence against women, in Belém - Pará, during the covid pandemic period-19*

*Adriana Barros Norat, Fernanda Marinho Corrêa de Almeida, Silvia dos Santos de Almeida, Edson Marcos Leal Soares Ramos, Alethea Maria Carolina Sales Bernardo*

Clima organizacional na Polícia Civil: elaboração de instrumento e proposta de intervenção.....	79
<i>Organizational climate in civil police: instrument development and intervention proposal</i>	
<i>Lilian Cristina Schulze, Ana Silvia Serrano Ghisi, Diogo Picchioni Soares, Vanessa Laner Garcia Costa, Roberto Moraes Cruz</i>	
Análise dos currículos dos cursos de formação de oficiais policiais militares do Brasil.....	95
<i>Analysis of syllabi of training courses for military police officers in brazil</i>	
<i>Luiz Paulo Leite Bolsonaro, Tatiane Ferreira Vilarinho, Hélio Hiroshi Hamada</i>	
Risco cardiovascular e o papel da aptidão física para o Bombeiro Militar.....	113
<i>Cardiovascular risk and the role of physical fitness for the military fireman</i>	
<i>Rosenkranz Maciel Nogueira, Daniel R F Saint-Martin, Edgard de Melo Keene von Koenig Soares, João Paulo Araújo Barbosa, Kevin Alves Barreto, Mayda de Castro Silva, Leonardo Correa Segedi, Carlos Janssen Gomes da Cruz, Giliard Lago Garcia, Welere Gomes Barbosa, Guilherme Eckhardt Molina, Luiz Guilherme Grossi Porto</i>	
Segurança: da evolução de um conceito à garantia democrática.....	133
<i>Security: from the evolution of a concept to democratic guarantee</i>	
<i>Hermínio Joaquim de Matos, José Fernando Moraes Chuy</i>	
Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) em Porto Velho - Rondônia: a relação entre a violência criminal urbana e os equipamentos de serviços urbanos.....	153
<i>Intentional lethal violent crimes (ILVC) in Porto Velho - Rondônia: the relationship between urban criminal violence and urban service equipment</i>	
<i>Luiz Fredson França, Edson Benedito Rondon Filho</i>	
<b>Ensaio.....</b>	<b>171</b>
Ensaio sobre a luta das ciências policiais no campo científico: um estudo comparado.....	173
<i>Test on the fight of police sciences in the scientific field: a comparative study</i>	
<i>Azor Lopes da Silva Júnior</i>	

A Impopularidade das corregedorias: Projeção da Sombra ou Solidariedade? A imagem das Corregedorias Policiais.....185

*The impopularity of corregedories: projection of shadow or solidarity? The image of the police officers*

*Tânia Maria Matos Ferreira Fogaça*

The dilemma of public security and business competitiveness: What scholars have to say to policymakers about it?.....197

*O dilema da segurança pública e da competitividade empresarial: O que os estudiosos têm a dizer aos políticos sobre isso?*

*Nidi Bueno*

**Tradução**.....209

As finanças do tráfico de pessoas e sua investigação: o caso do Reino Unido (RU).....211

*The finances of human trafficking and its research: the case of the United Kingdom (UK)*

*Georgios A. Antonopoulos, Tradução: André Maurício Penha Brasil*

**Relato de Experiência**.....227

A importância estratégica da permanente articulação institucional e política dos militares estaduais perante o poder Legislativo e Executivo Federal, o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores.....229

*The strategic importance of the permanent institutional and political articulation of the federal legislative and executive power, the federal supreme court and the superior courts*

*Elias Miler da Silva*

**Revisão de Literatura**.....235

Conflito trabalho-família em segurança pública: uma revisão sistemática.....237

*Work-family conflict in public safety: a systematic review*

*Victoria Ayelen Gomez, Martina Mazzoleni, Carlos Manoel Lopes Rodrigues, Alice Bentes, Mikaelly de Araújo Aquino, Cláudio Vaz Torres, Thiago Nascimento, Sérgio Eduardo Silva de Oliveira, Maria José Chambel, Cristiane Faiad*

Pesquisa sobre marginalidad, enfoque criminológico crítico y seguridad colectiva.....253

*Pesquisa sobre marginalidade, abordagem criminológica crítica e segurança coletiva*  
*Luis Maria Desimoni*

**Homenagem**.....261

David Bailey – Lições para as polícias Brasileiras.....263

*David bayley: Lessons for the Brazilian police*  
*José Vicente da Silva Filho*

**Entrevista**.....285

Entrevista com Maria Stela Grossi Porto: um diálogo sobre segurança pública no Brasil, violência e representações sociais.....287

*Interview with Maria Stela Grossi Porto: a dialogue on public security in Brazil, violence and social representations*  
*Maria Stela Grossi Porto, Entrevistadora: Daniele de Sousa Alcântara*

# APRESENTAÇÃO

Ao criar a Revista do Susp, o Ministério da Justiça e Segurança Pública passa a contribuir para a produção de ciência e para a formulação de políticas públicas na área de Segurança Pública e Defesa Social.

É um periódico semestral interdisciplinar, em formato impresso e eletrônico, que busca disseminar o conhecimento científico, técnico e profissional na área da Segurança Pública e Defesa Social por meio de publicações de artigos originais, revisão de literatura, relatos de experiências, notas técnicas, resenhas, críticas científicas, traduções e entrevistas, publicados em formato impresso e eletrônico.

Trata-se de um espaço para incentivar a produção e divulgação científica entre os profissionais do Susp, especificamente, com a finalidade de divulgar as pesquisas realizadas entre acadêmicos, comunidades científicas de modo geral, técnicos e demais profissionais de Segurança Pública e Defesa Social, nacionais e internacionais, pautadas pelas demandas do Susp.

Esta é uma ferramenta livre e gratuita para estabelecer comunicação formal de resultados da pesquisa original para a comunidade científica e demais interessados, preservar o conhecimento, estabelecer a propriedade intelectual e manter o padrão de qualidade para crescimento científico da Segurança Pública e Defesa Social.

A Revista Susp observa os padrões de qualidade e validade científica, dessa maneira, adequa-se às normas de editoração e exigências acadêmicas. Assim, poderá ser indexada em bases de dados conceituadas podendo aumentar a visibilidade e o impacto das publicações na área de Segurança Pública e Defesa Social.

Agradeço a todos que se envolveram neste importante projeto, como os membros do comitê executivo, do comitê científico, da equipe técnica e, especialmente, os autores. Enfim, entendo que a Revista Susp colabora para o constante aperfeiçoamento e a visibilidade das inúmeras realidades da Segurança Pública e Defesa Social no Brasil.

Anderson Gustavo Torres  
Ministro da Justiça e Segurança Pública  
Presidente da Revista Susp



# EDITORIAL

Neste ano de 2021, em que a Secretaria de Gestão e Ensino (Segen) e sua Diretoria de Ensino e Pesquisa completam seu primeiro ano, o Ministério da Justiça e Segurança Pública cria também um periódico para a divulgação da produção científica dos profissionais do Sistema Único de Segurança Pública, com vistas a contribuir com a ampliação e consolidação de boas práticas e compartilhamento de experiências para o desenvolvimento científico, formação e aperfeiçoamento profissional. Em consequência, conta com publicações de artigos originais, revisão de literatura, relatos de experiências, notas técnicas, resenhas, críticas científicas, traduções e entrevistas, publicados em formato impresso e eletrônico.

Aqui prestamos homenagem especial ao Doutor Marcos de Araújo que, junto à equipe da Diretoria de Ensino e Pesquisa da Segen/MJSP, não mediu esforços para que esse primeiro número pudesse se tornar realidade.

Para o primeiro número a Revista *Susp* contou com o artigo do Doutor Gustavo Camilo Baptista, Diretor de políticas Públicas e Articulação da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que discute as oportunidades e os riscos da governança das políticas de Segurança Pública e da Política Nacional de Drogas e defende a articulação de ações intersistêmicas entre políticas públicas para o futuro das ações de redução da violência, em especial daquelas vinculadas ao tráfico de drogas.

Com o texto “Detecção de canabinoide sintético na ausência de padrão utilizando técnicas espectroscópicas e espectrométricas: um relato de caso”, o Doutor Júlio de Carvalho Ponce e demais autores relatam o caso que receberam para análise no Núcleo de Criminalística da Polícia Técnico-Científica do Estado de São Paulo.

A experiência da Universidade Federal da Bahia em sediar um dos primeiros programas em Segurança Pública no Brasil é o artigo da professora Ivone Freire Costa e sua equipe, o qual analisa as contribuições acadêmicas de seus alunos, a partir dos trabalhos de conclusão de curso, distribuídas nas subáreas “criminalidade e vitimização”, “política e gestão da segurança pública” e “direitos humanos e cidadania”.

Assim como professora Ivone, a Revista *Susp* trouxe o professor Edson Marcos Leal Soares de Ramos, também de programa de mestrado em Segurança Pública no estado do Pará. Ele e os demais autores buscaram estabelecer relações entre o isolamento social imposto durante a pandemia da Covid-19 e as alterações nos números de registros de violência doméstica contra a mulher na Divisão Especializada em Atendimento à Mulher (DEAM) de Belém, Capital do Estado do Pará.

A equipe de psicólogos da Coordenadoria de Valorização Profissional da Gerência de Gestão de Pessoas da Polícia Civil de Florianópolis, Santa Catarina, por meio do texto “Clima organizacional na Polícia Civil: elaboração de instrumento e proposta de intervenção” puderam propor a criação de estratégias e políticas de

gestão de pessoas como a realização de comitês de clima organizacional para a participação efetiva dos próprios policiais na resolução de problemas.

A “Análise dos currículos dos cursos de formação de oficiais policiais militares do Brasil” foi feita pelo policial militar Luiz Paulo Leite Bolsonaro, em coautoria com outros dois Doutores policiais militares. Nesse artigo os autores identificaram, entre outros, que a maioria das instituições de ensino policiais militares do Brasil têm suas malhas curriculares influenciadas pela Matriz Curricular Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Os integrantes do Grupo de Estudo em Fisiologia e Epidemiologia do Exercício e da Atividade Física apresentam o texto “Risco cardiovascular e o papel da aptidão física para o bombeiro militar” que aborda os principais riscos cardiovasculares associados às atividades laborais de bombeiros, com a apresentação de formas de mensuração dos componentes de aptidão física relacionados à saúde, que podem servir como ferramenta de screening na identificação de profissionais com maior propensão à determinadas comorbidades.

O professor Doutor da Universidade do Porto, Portugal, Hermínio Joaquim de Matos e o Policial Federal José Fernando Moraes Chuy escreveram “Segurança: da evolução de um conceito à garantia democrática”. No artigo os autores discutem o conceito de segurança que é algo em constante construção, tendo como temática uma abordagem variável de acordo com o contexto, o ambiente e o momento histórico.

Policial Militar da reserva e professor da Universidade Federal de Mato Grosso, o Doutor Edson Benedito Rondon Filho, traz em coautoria o texto “Crimes violentos letais intencionais (CVLI) em Porto Velho, Rondônia: a relação entre a violência criminal urbana e os equipamentos de serviços urbanos” que analisou se a falta de acesso a elementos ligados à urbanização influencia na prática de Crimes Violentos Letais Intencionais na cidade de Porto Velho.

Além dos artigos, a primeira edição da Revista Susp traz na seção “Ensaio” uma reflexão sobre determinado tema sem esgotá-lo. Para escrever a seção Ensaio foram convidados o Doutor, Coronel da Reserva, Azor Lopes da Silva Júnior; a Delegada da Polícia Federal e Diretora-Geral do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) Tânia Maria Ferreira Fogaça; e também o Doutor Nidi Bueno, professor visitante da School of Foreign Service, Georgetown University, Washington, Estados Unidos.

Ainda nesta primeira edição a Revista Susp convidou o policial militar e tradutor André Maurício Penha Brasil a fazer a tradução do artigo “As finanças do tráfico de pessoas e sua investigação: o caso do Reino Unido”, publicado pelo Doutor Georgios A. Antonopoulos, professor da Teesside University, Reino Unido, bem como membro do comitê científico da Revista Susp. Para a seção “Relato de Experiência” foi convidado o Coronel da Polícia Militar do Estado de São Paulo, Elias Miler da Silva que escreveu sobre “A importância estratégica da permanen-

te articulação institucional e política dos militares estaduais perante o poder Legislativo e Executivo Federal, o Supremo Tribunal Federal (STF) e os Tribunais Superiores”.

Já na seção “Revisão de Literatura” a Doutora Cristiane Faiad, da Universidade de Brasília e sua equipe apresentam a revisão “Conflito trabalho-família em segurança pública: uma revisão sistemática”; bem como o Doutor em Direito e Ciências Sociais da Universidade de Ciências Empresariais e Sociais, Luiz Maria Desimoni. Foram convidados ainda o Coronel da Reserva da Polícia Militar do Estado de São Paulo, José Vicente da Silva Filho para homenagear David Bailey, que faleceu em maio de 2020. A segunda convidada foi a professora Doutora Maria Stela Grossi Porto, entrevistada pela Doutora Daniele Alcântara, pioneira nos estudos em segurança pública, violência e representações sociais no Brasil.

Ricardo Magno Texeira Fonseca  
Editor-Chefe  
Diretor de Ensino e Pesquisa da Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública





**REVISTA**  
**SUSP**

**ARTIGOS**



# OPORTUNIDADES E OS RISCOS DA GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: REFLEXÕES SOBRE O SISNAD E SUSP

## OPPORTUNITIES AND RISKS OF THE GOVERNANCE OF BRAZILIAN PUBLIC POLICIES: REFLECTIONS ON SISNAD AND SUSP

GUSTAVO CAMILO BAPTISTA<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar as oportunidades e os riscos da governança das políticas de Segurança Pública e da Política Nacional de Drogas, por meio da análise da estrutura de dois dos órgãos de governança de seus sistemas, o Conselho Nacional de Segurança Pública e o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. Defende-se que o futuro das ações de redução da violência no Brasil, e em especial daquelas vinculadas ao tráfico de drogas, dependerá da articulação de ações intersistêmicas entre estas duas políticas públicas, de forma que o fortalecimento e coordenação de seus conselhos é uma condição inexorável para isto.

**Palavras-chave:** políticas públicas; políticas de drogas; políticas de segurança.

### ABSTRACT

This article aims to analyze the opportunities and risks of governance of Public Security policies and the National Drug Policy, through the analysis of the structure of two of the governance bodies of their systems, the National Council for Public Security and the National Drug Policy Council. It is argued that the future of violence reduction actions in Brazil, and especially those linked to drug trafficking, will depend on the articulation of intersystem actions between these two public policies, so that the strengthening and coordination of their councils is a condition inexorable for this.

**Keywords:** public policies; drug policies; security policies.

DATA DE SUBMISSÃO: 29/10/2020 - DATA DE APROVAÇÃO 26/11/2020

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas de drogas e as políticas de segurança pública lidam com questões que têm diversos pontos em comum. Um deles é que ambas se relacionam com o que é chamado na literatura do campo da análise de políticas públicas (ou *Policy Analysis*) como “*wicked problems*” (problemas complexos, amaldiçoados, perversos ou enfeitizados, em tradução livre), conforme Head (2008).

Dentre as características de um *wicked problem* que se adéquam às políticas públicas objeto deste artigo, de uma forma geral, tanto os problemas de segurança pública quanto os vinculados com a questão das drogas são complexos, de

---

1 Doutor em Psicologia Clínica e Cultura pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília-DF, Brasil. Graduado em Psicologia pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, Brasil. Diretor de Políticas Públicas e Articulação Institucional da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Brasília-DF, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/3241596551945861>; e-mail: [gustavo.baptista@mj.gov.br](mailto:gustavo.baptista@mj.gov.br); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3724-1484>

difícil definição, o que faz com que os atores envolvidos (ou *stakeholders*) tenham pouca possibilidade de entrarem em acordo sobre ações para resolvê-los. Existe escassa convergência entre os atores envolvidos sobre suas causas. Muitas causas, inclusive, são também consequências, havendo uma relação de retroalimentação entre elas. Há precário consenso sobre como resolvê-los, e a sociedade tem pouca paciência com erros dos tomadores de decisão e com seus implementadores.

Segurança pública, por conseguinte, ao contrário de outras políticas públicas, é um assunto bastante complexo. Pelo conhecido modelo do Triângulo do Crime, ele se sucede quando temos um encontro de três elementos: uma vítima, um criminoso e um local ou contexto. Um problema ocorre quando vítimas e criminosos se encontram em algum local sem que alguma forma de controle esteja presente. O Estado, por meio de diversos tipos de políticas públicas, pode agir em qualquer um desses três elementos, aumentando a disponibilidade de controles (políticas públicas podem aumentar as rondas em determinados locais com maior frequência de crimes, exigir a disponibilidade de segurança em locais, vítimas em potencial podem ser orientadas para evitar certos locais ou comportamentos que aumentem a possibilidade de vitimização, dentre outros). Mas, quando se compara esta política com uma política que lida, por exemplo, com a fome, fica evidente que a natureza do fenômeno é mais complexa. Criminosos, diante da ação do Estado, podem, por exemplo, alterar as suas ações no que se refere ao tempo (deixar de praticar crimes em horários de maior patrulhamento), ao espaço (praticar crimes em outros locais) e à modalidade (praticar outro crime), exigindo uma contínua readaptação das polícias em suas estratégias. Já em um programa de transferência de renda, tais como o Bolsa Família e o Auxílio Emergencial, não existe esta dinâmica: uma família cadastrada recebe um cartão e permanece durante anos no programa, sacando benefícios, de forma que não existe para seus gestores a necessidade de atualizar as suas ações com a mesma frequência.

Políticas de drogas, por fim, são talvez ainda mais complexas pela sua natureza intersetorial. Elas somam os problemas já existentes nas políticas de segurança pública com outros problemas. Não há consenso, por exemplo, sobre a natureza das vítimas, visto que uma análise comparativa entre as legislações de diferentes países classificaria usuários de drogas ora como vítimas, ora como autores. O tratamento para dependência de drogas é complexo, sendo comuns diversas recaídas, e sendo que apenas uma minoria de dependentes consegue êxito no sentido de se manter abstinente durante períodos significativos. Boa parte dos programas de prevenção ao uso de drogas é ineficaz, isto é, avaliações com grupos de controle não mostram que diminuiu nos anos seguintes a prevalência de uso de drogas nas pessoas que passaram por eles. Alguns inclusive são iatrogênicos, isto é, eles aumentam a prevalência de uso nas pessoas quando comparados com grupos de controle. E o desenvolvimento da química tem permitido que traficantes de drogas alterem as fórmulas das substâncias vendidas como tais, produzindo novas fórmulas que não estão classificadas como drogas pelos órgãos competentes nos diversos países, e com isto escapando das ações penais.

Os fatos descritos apontam a relevância de se pensar a governança das políticas de segurança pública e de drogas de forma a dar conta desta complexidade. No entanto, a implementação de políticas públicas no Brasil é ainda mais

complexa pela natureza federativa do país. Governo federal, estados e municípios dividem competências no que tange a esses dois assuntos.

Este artigo condensa, desta forma, em suas seções, diversos levantamentos bibliográficos e documentais com análises conceituais e organizacionais e tem por objetivo analisar as oportunidades e os riscos da governança das políticas de Segurança Pública e da Política Nacional de Drogas, por meio da análise da estrutura de dois dos órgãos de governança de seus sistemas, o Conselho Nacional de Segurança Pública e do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. Divide-se em três partes: na primeira, trata-se do conceito de sistemas de políticas públicas, visitando-se autores clássicos da *Policy Analysis*; na segunda, é apresentado um estudo sobre os conselhos no âmbito do governo federal e uma proposta de tipologia. Essas duas seções dão condições para, na terceira parte, se fazer uma discussão sobre a governabilidade da política de segurança pública e da política de drogas no Brasil.

## 2 OS SISTEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIROS

A literatura sobre análise de políticas públicas trata de forma frequente sobre o tema da governança de políticas públicas. Modelos teóricos que buscam descrever como funciona a governança de políticas públicas, tais como o *top down*, *bottom up*, bem como as questões relativas às dificuldades de implementação de políticas públicas (tal como as derivadas da percepção do papel dos burocratas em nível de rua), e também as teorias sobre o processo de tomada de decisão (Teoria da Racionalidade, Teoria da Racionalidade Limitada, Incrementalismo, Neoinstitucionalismo, dentre outras) mostram que se trata de um campo de pesquisa acadêmica bastante consolidado (BAPTISTA, 2013).

Não é dada a mesma atenção, todavia, para as questões relativas à coordenação federativa para a implementação de políticas públicas. Ellison (1998) considera que os modelos de análise de políticas públicas, por se concentrarem nas questões processuais (no ciclo de planejamento, implementação, monitoramento e implementação) e nas questões econômicas (por exemplo, na tipologia de modelos regulatórios, distributivos e redistributivos de recursos econômicos), terminam deixando escapar os problemas vinculados à articulação federativa. Eles, todavia, não são poucos:

O federalismo tem sido citado como uma razão fundamental para explicar a baixa capacidade política de muitos setores político-administrativos em países como os Estados Unidos e o Canadá [...]. Em países federais, os governos acham difícil desenvolver políticas consistentes e coerentes, porquanto as políticas nacionais, na maioria das áreas, exigem acordo intergovernamental, envolvendo decisões complexas, extensas e consumidoras de tempo que nem sempre são bem-sucedidas [...]. Além disso, ambos os níveis de governo estão sujeitos à revisão judicial imprevisível de suas medidas, o que restringe ainda mais a habilidade do governo em realizar seus objetivos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Deve-se considerar, ademais, que existe um número proporcionalmente menor de países federativos quando comparados com os países unitários, visto que,

conforme Soares e Machado (2018), há vinte e quatro países definidos formalmente como federações em um conjunto de 193 países reconhecidos hoje pela Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>2</sup>. Países federativos com relativa estabilidade política são poucos, sendo normalmente países com grande dimensão territorial (dos dez maiores países do mundo, sete são federativos).

Não se pode dizer, todavia, que este tema não apareça na literatura acadêmica brasileira, visto que existem trabalhos que tratam das questões de articulação federativa em especial para implementação de programas e projetos nas áreas de Saúde, Educação e Desenvolvimento Social (BERENGER, 1996; LÍCIO, 2014). Estes trabalhos costumam destacar as especificidades de seus contextos e citam os sistemas de políticas públicas brasileiros como elementos intervenientes nestas articulações federativas.

Neste contexto, cumpre destacar que o surgimento de sistemas de políticas públicas tais como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como os sistemas cujos conselhos são objeto deste artigo são uma criação tipicamente brasileira. Levantamentos em bases de pesquisa mostram que existem diversas referências a conceitos similares, em especial ao conceito de rede de políticas públicas (BAPTISTA, 2013), mas que eles terminam não tendo tanta relação com a acepção com que esta expressão vem sendo utilizada no contexto brasileiro.

Isto provavelmente se relaciona com as próprias características do federalismo em nosso país. Além da relativa escassez de países federativos no mundo, o Brasil é provavelmente o único país do planeta que reconhece como entes federativos os municípios, e não apenas os estados e o Distrito Federal. Isto, de uma forma geral, confere autonomia a estes entes para o exercício de políticas públicas. Também precisamos considerar que o Brasil possui um grande número de partidos, o que dificulta a construção de consensos para os processos de tomada de decisão inerentes às políticas públicas. Por fim, existem as diferenças de arrecadação tributária entre as unidades federativas (vinculadas à concentração da atividade econômica do país nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul), que terminam contribuindo para que existam dificuldades para se manter a equanimidade na distribuição de atribuições entre os entes federados (COSTA, 2004).

A implementação de políticas públicas no Brasil depende muito da disposição das unidades federativas para cooperação vertical, e esta, por sua vez, depende da capacidade do governo federal de “estimular ou impor regras e programas que impliquem em alguma forma de coordenação entre as atividades dos estados e municípios” (COSTA, 2004, p. 180).

Em que pese ser um dos casos mais estudados de cooperação intergovernamental no contexto brasileiro, o uso da palavra “sistema” não se originou na Constituição de 1988 com o advento do SUS. Isto porque ela aparece nas Constituições de 1934, 1946 e 1967, e vinculada em especial às divisões de atribuições entre o governo federal e os estados no que se refere à arrecadação de impostos (e por isto prevê o “Sistema Tributário Nacional”), à contabilidade pública, ao sis-

---

2 É plausível se considerar que este número pode variar com frequência, tendo em vista que alguns desses países estão em guerras civis, parte delas vinculada ao desejo de emancipação de alguns de seus entes federados, por exemplo, atualmente, a Somália.

tema monetário, ao sistema de medidas, ao sistema de voto proporcional e aos sistemas de ensino. Destaca-se que a palavra retromencionada não apareceu nenhuma vez na Constituição de 1937, que criou o Estado Novo, suspendeu eleições e na prática extinguiu temporariamente o federalismo no Brasil, o que constitui uma evidência de sua vinculação com o tema federativo.

Na Constituição de 1988, todavia, a palavra “sistema” adquire outro significado com a criação do Sistema Único de Saúde. Neste contexto, a Saúde tomou um rumo diferente em relação a outras políticas públicas. Na Educação, por exemplo, a Constituição de 1988 (antes da Emenda Constitucional nº 59, de 2009), assim como as Constituições de 1934, 1946 e 1967, falava em sistemas de ensino federais, estaduais e municipais, cada um com sua competência (o governo federal lida com o ensino superior; os estados e os municípios, com os outros níveis). O SUS, por outro lado, introduz pela primeira vez na Constituição Federal o conceito de “sistema único”, ou seja, de que a interdependência entre os níveis federal, estadual e municipal das políticas de saúde em termos de financiamento, divisão de competências e coordenação deveria ser tão significativa, que tornava justificável a abolição de sistemas estaduais e municipais de saúde como entes independentes, devendo estes somente integrarem o sistema único. O conceito de sistema único, que vinha sendo elaborado pelo movimento sanitário no decorrer da década de 1980, foi desenvolvido em especial para tentar superar as dificuldades de financiamento e a descoordenação de ações por meio da união de esforços do governo federal, estados e municípios na oferta de serviços de saúde em diferentes níveis de complexidade, cabendo, de uma forma geral, aos municípios os serviços de menor complexidade, aos estados aqueles de maior complexidade e ao governo federal a condução de uma política única, todos estes possuindo um órgão de gestão exclusivo da política de saúde (o Ministério da Saúde, no caso federal, e as secretarias estaduais e municipais de saúde), bem como um conselho com participação da sociedade civil vinculado a cada um deles (BERENGER, 1996).

A partir da promulgação da Constituição de 1988, outros sistemas de políticas públicas foram acrescentados à Constituição Federal ou à legislação infraconstitucional, em um processo que lembra os problemas do isomorfismo mimético: os tomadores de decisão, sem saber bem o que fazer, começam a imitar soluções adotadas em outras políticas públicas sem considerar as necessidades de adaptação aos contextos em que elas estão inseridas (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Em uma análise que exclua o uso da palavra “sistema” em outras de suas acepções (em especial como “sistema de dados”), é possível, atualmente, identificar diversos sistemas na Carta Magna, merecendo destaque:

- a) Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), depois regulamentado pela Lei das Águas (Lei nº 9.433/97);
- b) Sistema Nacional de Viação (SNV), regulamentado pela Lei nº 12.379/11;
- c) Sistema Monetário e de Medidas, Títulos e Garantias dos Metais, regulamentado pelo Lei do Plano Real (Lei nº 9.069/95);
- d) Sistema Nacional de Emprego (SINE), regulamentado pela Lei nº 7.998/90;
- e) Sistema Estatístico, Sistema Cartográfico e de Geologia Nacionais, regulamentados pela Lei nº 6.183/74 e pela lei que regulamenta a Companhia de

Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), da Lei nº 8.970/94;

f) Sistemas de Poupança, Captação e Garantia da Poupança Popular, regulamentados pelas Leis nº 8.088/90, nº 5.768/71, nº 12.703/12 e nº 14.075/20;

g) Sistemas de Consórcios e Sorteios, regulamentados pelas Leis nº 11.795/08, nº 5.768/71 e nº 14.027/20;

h) Sistema Tributário Nacional, regulamentado pela Lei nº 5.172/66;

i) Sistema de Controle Interno, regulamentado pela Lei nº 10.180/01;

j) Sistemas de Previdência e Assistência Social Estaduais e Municipais, regulamentados pelas Leis nº 8.212/91 e nº 8.213/91);

k) Sistema Financeiro Nacional, regulamentado pela Lei nº 4.595/64;

l) Sistemas Penais (art. 144 da Constituição Federal, sem regulamentação);

m) Sistema Nacional de Educação, bem como os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, regulamentados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) da Lei nº 9.394/96, Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) da Lei nº 13.005/14, e pelo Decreto que regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica (Decreto nº 9.432/18); e

n) Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), regulamentado pela Lei nº 13.243/16 e pela Lei de Inovação Federal (Lei nº 10.973/04).

Existem, entretanto, sistemas de políticas públicas criados por legislação infraconstitucional. É o caso do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), criado pela Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Também é o caso do SUSP e do SISNAD. O primeiro foi criado pela Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, tendo o conselho a ele vinculado, o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (CNSP), sido criado pelo Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, alterado pelo Decreto nº 9.876, de 27 de junho de 2019. O segundo sistema, por sua vez, é previsto na Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, chamada de Lei de Drogas. O Conselho a ele relacionado, o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD), foi regulado pelo Decreto nº 9.926, de 9 de julho de 2019.

### **3 TIPOLOGIA DE CONSELHOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A relação entre sistemas de políticas públicas e conselhos que permitam articulação federativa não é recente. Contudo, o uso da palavra “conselho” na Administração Pública brasileira é muito antigo, vinculando-se não apenas ao período imperial e colonial brasileiro, mas até mesmo ao passado histórico português.

Neste sentido, cumpre destacar que existem conselhos mais antigos do que os sistemas de políticas públicas a eles hoje vinculados, sendo os exemplos mais notórios o Conselho de Estado e os Conselhos Gerais das Províncias criados por Dom Pedro I por ocasião da Constituição de 1824; bem como o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Nacional de Saúde, criados como órgãos consultivos em 1911 e 1937, respectivamente.

Neste sentido, o advento do modelo de governança do SUS, com órgãos gestores de saúde e conselhos com participação social em todos os níveis, em que

pese a sua eficácia, terminou criando uma Torre de Babel conceitual, no sentido de que se passou a associar o conceito de conselho de forma inexorável à participação social.

Os conselhos de políticas públicas são aqui entendidos como espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. Estes conselhos são constituídos em âmbito nacional, estadual e municipal, nas mais diversas áreas. Além disso, é importante ressaltar que eles permitem a inserção de novos temas e atores sociais na agenda política. Os conselhos podem ser considerados instituições híbridas, visto que Estado e sociedade civil partilham o poder decisório e se constituem como fóruns públicos, que captam demandas e pactuam interesses específicos de diversos grupos envolvidos em determinada área de política (AVRITZER; PEREIRA, 2005). Os conselhos são espaços permanentes em que as reuniões ocorrem com certa regularidade e há a continuidade dos trabalhos (IPEA, 2013).

Alguns autores, todavia, são mais cuidadosos com estas definições. Gomes (2013), por exemplo, em um artigo que trata das possibilidades e oportunidades trazidas pela participação social nos processos decisórios em políticas públicas, destaca a adoção por ele de um conceito específico para o artigo. Sua definição operacional de “Conselho Gestor de Política Pública” parte do pressuposto de que este é mais eficaz se for municipal, pois neste caso este órgão fica mais próximo da realidade local, dando condições para a efetiva participação social.

Um colegiado institucionalizado, municipal, composto por pequeno número de representantes do governo e da sociedade civil, estes designados democraticamente, que é responsável pela gestão de determinada política pública (GOMES, 2013, p. 895).

Por fim, há também autores que reconhecem que existem conselhos que possuem outra natureza que não a participação social, mas que os desprezam por serem menos relevantes em seus campos de estudo:

No Brasil, nas últimas décadas, devemos lembrar as seguintes experiências colegiadas ‘conselheiristas’: os conselhos comunitários criados para atuar junto à Administração Municipal ao final dos anos 1970 (GOHN, 1990); os conselhos populares, ao final dos anos 1970 e parte dos anos 80 (URPLAN, 1984), e os conselhos gestores institucionalizados, principal objeto de reflexão e análise deste trabalho, a serem tratadas em seguida estamos deixando de lado os tradicionais conselhos de ‘notáveis’ – existentes em algumas áreas do governo – como educação, saúde etc., pelo fato de eles serem formas de assessoria especializadas e incidirem na gestão pública de forma indireta (GOHN, 2006, p. 6).

Neste sentido, foi feita em 2019, por ocasião de um processo de revisão da organização estrutural do governo federal, uma análise comparativa dos conselhos da Administração Direta então existentes no âmbito do Poder Executivo. Como método, foi feita uma busca documental de conselhos da Administração Direta do Poder Executivo Federal. Excluíram-se órgãos com denominações similares, tais como comitês, mecanismos e comissões.

Dos órgãos localizados, foi feita uma leitura flutuante dos atos normativos a eles vinculados (leis ou decretos de criação ou regulamentação, bem como eventuais atas de reuniões), buscando-se saber quais eram suas atribuições, seus componentes, a periodicidade de suas reuniões, sua inserção no processo decisório e os principais resultados produzidos por eles.

A partir desta leitura flutuante, foram estabelecidas categorias de análise sobre as atribuições dos conselhos, e foi feita uma nova leitura de suas atribuições, visando-se obter uma mensuração da distribuição das atribuições dos conselhos.

Foram identificados na ocasião 25 conselhos, conforme o quadro 1.

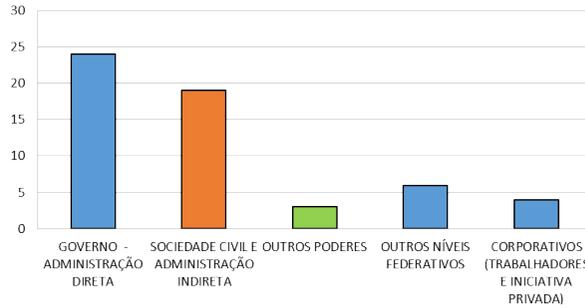
**Quadro 1** – Identificação dos 25 conselhos

CGFNSP	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública
CFDD	Conselho Gestor do Fundo de Direitos Difusos
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CNCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CONSINESP	Conselho Gestor do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas
CR	Conselho da República
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CONARQ	Conselho Nacional de Arquivos
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CD-CNPq	Conselho Deliberativo do Conselho Nacional de Pesquisa
CNCP	Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos Contra a Propriedade Intelectual
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNE (esporte)	Conselho Nacional do Esporte
CNE (educação)	Conselho Nacional de Educação
CCT	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CONANDA	Conselho Nacional de Políticas para a Criança e o Adolescente
CNT (trabalho)	Conselho Nacional do Trabalho
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CONAD	Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas
CONADE	Conselho Nacional de Pessoas com Deficiência
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONJUVE	Conselho Nacional da Juventude

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

No gráfico 1, são apresentados os dados sobre a categoria de representação de cada um dos conselhos. A totalidade dos conselhos encontrados tem representação de servidores públicos federais. Existe também participação de membros da sociedade civil (18 conselhos, ou 72% da amostra), de outros níveis federativos (6, ou 24% da amostra) de corporações (4, ou 16% da amostra), e de outros poderes (4 conselhos, ou 16% da amostra) (gráfico 1).

**Gráfico 1** – Número de Conselhos de Políticas Públicas Federais com representação de cada categoria



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

No quadro 2, são apresentados os resultados da categorização feita a partir da leitura flutuante realizada anteriormente.

**Quadro 2** – Resultados da categorização das atribuições dos conselhos

SIGLA	CONSULTIVO PROPOSITIVO RECOMENDATIVO	NORMATIZAÇÃO	ACOMPANHAMENTO / AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS/PROGRAMAS	DEFINIÇÃO DE PROGRAMAS/PLANOS/DIRETRIZES	APROVAÇÃO e FISCALIZAÇÃO DE PROJETOS E CONVÊNIOS	FISCALIZAÇÃO, INVESTIGAÇÃO	ARTICULAÇÃO VERTICAL	ARTICULAÇÃO HORIZONTAL	ARTICULAÇÃO INTER-SETORIAL
CGFNSP	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
CFDD	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
CNT	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
CDN	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
CNPCP	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
CONSINESP	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO
CR	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
CNPE	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
CONARQ	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM
CNAS	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO
CNPq	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
CNCP	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
CNDH	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO
CNE (esporte)	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
CNE (educação)	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
CCT	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
CNDI	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
CONANDA	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
CNT (trabalho)	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM

(continuação)

CONFAZ	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO
CONAD	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM
CONADE	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
CNDM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM
CNS	SIM								
CONJUVE	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Com base na análise de dados, foi possível se observar que alguns conselhos possuíam competências similares, dando-se condições para a proposição de uma tipologia de conselhos, destacada abaixo.

Em primeiro lugar, os conselhos consultivos e propositivos, que têm como principal atribuição o aconselhamento do dirigente ou a produção de pareceres ou resoluções para uma pasta específica. Seus membros ou têm notório saber em uma área (CNPCP, CND), ou são atores políticos relevantes (Conselho da República). Eles não têm atribuições de gestão de políticas públicas propriamente dita. O CNPCP, por exemplo, em conformidade com o artigo 64 da Lei de Execuções Penais (BRASIL, 1984), tem como atribuições “propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança” e “contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária”.

Em seguida, os conselhos diretamente vinculados à gestão de um Fundo Orçamentário. Eles normalmente aprovam projetos de fomento financiados por um fundo e não têm outras atribuições, tais como o CFDD e o CGFNPS. O Conselho Deliberativo do CNPQ se aproxima desta categoria, em que pese ele ter mais atribuições além da aprovação de projetos.

A terceira categoria reúne os conselhos de articulação horizontal. Trata-se de conselhos de natureza interministerial, que muitas vezes regulam políticas públicas intersetoriais por meio de normatizações nas quais diferentes áreas precisam ser envolvidas com frequência. É o caso do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) e do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

Os Conselhos de articulação interfederativa (ou vertical), quarta categoria desta proposta de tipologia, são conselhos que incluem representantes de estados ou de regiões (CONFAZ, CONSINESP, CONARQ) e que buscam negociações ou normatizações em comum acordo com os governos de outros níveis federativos. Destaca-se que tanto o CONFAZ quanto o CONSINESP lidam com assuntos que são objeto de cizânia entre os governos estaduais, tais como as alíquotas de impostos (que se vinculam a denominada “guerra fiscal” entre os estados, que diminuem suas cargas tributárias visando disputar investimentos) e as estatísticas de segurança pública (um estado com maiores taxas em crimes violentos pode ter prejuízos econômicos, tais como diminuição do turismo).

Estes conselhos, desta forma, se vinculam de forma intrínseca com a articulação entre sistemas de políticas públicas que envolvem governos de diferentes níveis. É interessante destacar, ademais, que alguns sistemas nacionais cujos

principais conselhos não se estruturaram com esta lógica, tal como o SUS e o SUAS, possuem comissões bipartites (envolvendo o governo federal e estados) ou tripartites (envolvendo governo federal, estados e municípios) para a resolução das questões federativas.

Os conselhos de natureza interfederativa, desta forma, resolvem problemas essenciais para o desenvolvimento de políticas públicas, por serem um fórum para a prevenção e resolução das disputas administrativas e jurídicas entre o governo federal e o conjunto de governos subnacionais, entre os próprios governos subnacionais e entre o governo federal junto de alguns governos subnacionais e outros governos subnacionais, problemas estes descritos como comuns em países federais, o que mostra a importância desta categoria.

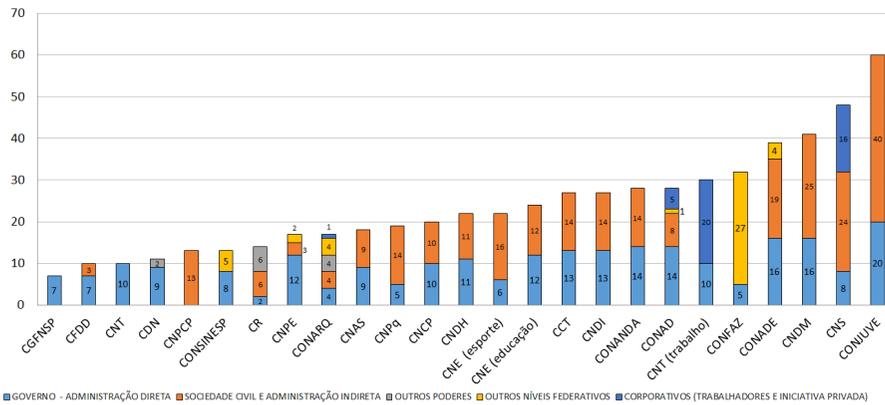
Assim, o federalismo torna o policy making um affair prolongado e muitas vezes rancoroso, na medida que os governos disputam questões judiciais ou estão envolvidos em extensas negociações intergovernamentais ou de litígio constitucional. É possível que diferentes governos em um mesmo país tomem decisões contraditórias que podem enfraquecer ou anular ou enfraquecer os efeitos de uma política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 68).

Uma quinta categoria inclui os conselhos de negociação trabalhista ou corporativa e que envolve representações de categorias profissionais ou de instituições com hegemonia de alguma categoria profissional. O Conselho Nacional do Trabalho seria o único exemplo puro, dada a sua natureza tripartite (um terço das vagas são do governo, um terço de representantes sindicais e um terço dos representantes de sindicatos patronais). Ademais, o Conselho Nacional de Saúde termina tendo uma representação muito expressiva das categorias profissionais, também podendo ser parcialmente inserido aqui.

Por derradeiro, uma sexta categoria são os conselhos de participação social. Trata-se de uma categoria ampla, que incluía conselhos como meio para mobilização de atores sociais (caso do CONJUV) e conselhos que concentram tanto atribuições de acompanhamento de políticas públicas quanto atribuições vinculadas à promoção de accountability, fiscalização e apuração de violações de direitos (casos dos CNAS, CNDH, CMDI, CONANDA, CONADE, CNDM e parcialmente do CNS). Foram criados mais recentemente, a partir em especial do advento da Constituição de 1988, possivelmente com alguma influência do advento do SUS, e partem do pressuposto de paridade, isto é, de equilíbrio entre as representações vinculadas ao governo e à sociedade civil. No gráfico 2, observa-se que estes conselhos possuem um maior número de membros, se concentrando no lado direito.

As atribuições deste último grupo terminam sendo muito difusas, porque uma parte importante deles inclui em seu rol de competências simultaneamente ações de gestão, de fiscalização de poder público, de mobilização de atores sociais e de apuração de violação de direitos. Administrativamente falando isto se torna complicado no âmbito federal. Gomes (2015), por exemplo, ao justificar o recorte feito em seu artigo pelo estudo de conselhos de políticas públicas municipais, coloca que a participação social efetiva, mesmo sendo feita por representação, teria mais chance de êxito se o membro da sociedade civil estivesse perto daqueles que representa.

**Gráfico 2** – Número de membros de amostra de conselhos federais por categorias de representação



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Complexifica isto o fato de que é muito relevante no âmbito da Administração Pública Federal o Princípio da Segregação da Função: a concentração de poderes em uma instância é arriscada. O governo federal lida com orçamentos vultosos, de forma que as decisões envolvidas, por exemplo, em uma licitação (definição de projetos, orçamento, desenho do termo de referência e do edital, realização do pregão, etc.) precisam ser distribuídas entre diferentes servidores, de forma a mitigar os riscos de uso indevido das verbas públicas (SILVA, 2015).

Deve-se considerar, por derradeiro, que alguns conselhos vão ter características de mais de uma categoria nesta proposta de tipologia. Sob uma perspectiva gerencial, o importante não seria se um conselho tem mais ou menos atribuições, mas como as atribuições deste conselho se somam aos papéis dos demais órgãos ou entes federativos envolvidos em uma política pública para que esta consiga apresentar resultados de interesse da sociedade.

Neste sentido, um conselho como o CONFAZ, de articulação vertical ou federativa, tem um papel essencial na regulação da tributação no país e na resolução das questões federativas vinculadas a este tema. Não teria sentido dar-lhe atribuições vinculadas à articulação horizontal ou intersetorial (basicamente quem cuida de tributos são órgãos fazendários) ou de participação social, pois haveria uma perda de foco. Da mesma forma, o CFDD e o CGFNSP, por se tratar de conselhos que analisam e aprovam projetos apresentados com vistas ao uso de recursos de fundos orçamentários, não devem possuir um rol significativo de atribuições para evitar a concentração de poder e com isto mitigar os riscos de mau uso dos recursos públicos.

#### 4 REFLEXÕES SOBRE A GOVERNANÇA DO SISNAD E SUSP

As Políticas de Drogas de qualquer país, por força das três convenções internacionais que orientam este assunto, possuem características em comum. Uma delas é a divisão de suas ações em duas grandes frentes: a redução de demanda e a redução de oferta de drogas. No caso brasileiro, elas são definidas na Política Nacional de Drogas, traduzida pelo Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019, em

sua diretriz 3.4:

3.4. Buscar equilíbrio entre as diversas frentes que compõem de forma intersistêmica a Pnad, nas esferas da federação, classificadas, de forma não exaustiva, em políticas públicas de redução da demanda (prevenção, promoção e manutenção da abstinência, promoção à saúde, cuidado, tratamento, acolhimento, apoio, mútua ajuda, suporte social e redução dos riscos e danos sociais e à saúde, reinserção social) e redução de oferta - ações de segurança pública, de defesa, de inteligência, de regulação de substâncias precursoras, de substâncias controladas e de drogas lícitas, além de repressão da produção não autorizada, de combate ao tráfico de drogas, à lavagem de dinheiro e crimes conexos, inclusive por meio da recuperação de ativos que financiem atividades do Poder Público nas frentes de redução de oferta e redução de demanda (BRASIL, 2019, n.p.).

A Política de Drogas, no contexto brasileiro, é uma política complexa, pois ela é ao mesmo tempo intersetorial (pois inclui ações distribuídas nas áreas de Justiça, Segurança Pública, Defesa, Inteligência, Saúde, Educação, Assistência e Desenvolvimento Social, Diplomacia e Economia) e interfederativa (pois envolve o governo federal, estados e municípios). Outras políticas, tais como a de Saúde, Educação, Assistência Social e Segurança Pública, podem ser caracterizadas como interfederativas, mas cada uma pode criar um sistema setorial próprio.

Neste sentido, a Política de Drogas pode ser caracterizada como uma política intersistêmica. O SISNAD reúne ações de instituições vinculadas à Segurança Pública, visto que todas as polícias e agências (civis, militares, federal, rodoviária federal, perícias, departamentos de trânsito, guardas municipais e portuárias) possuem ações vinculadas à política de drogas, em maiores ou menores proporções. O mesmo ocorre com ações vinculadas aos órgãos e sistemas/subsistemas que compõem o SUS, SUAS, SNE, SISBIN, SINASE e os demais órgãos competentes por políticas federais (em especial as de defesa e as de relações exteriores).

As dificuldades para a integração intersistêmica levaram o governo federal a buscar uma inovação no início de 2019, com a criação de um segundo órgão de coordenação. A Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública ficou com as atribuições de organização do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas e a coordenação das ações de redução de oferta. No Ministério da Cidadania foi criada a Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas, que ficou com as atribuições relativas à coordenação das ações de redução da demanda de drogas.

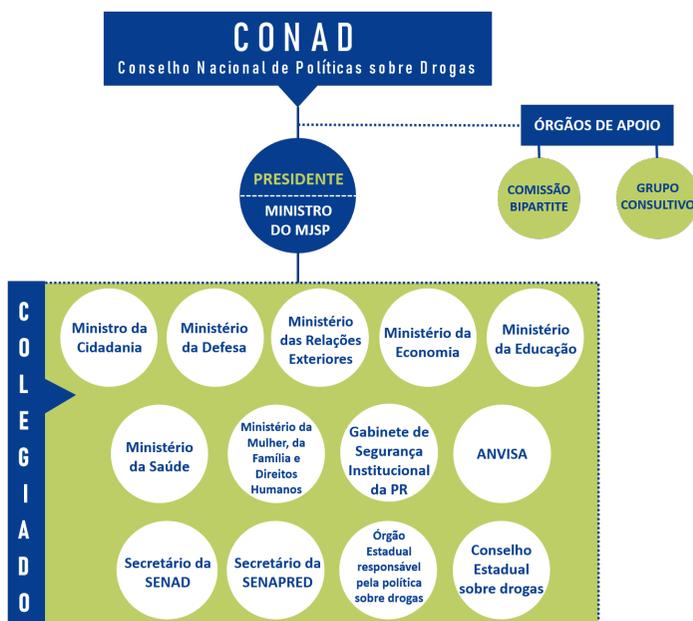
O CONAD, como órgão superior do SISNAD, é um conselho relativamente antigo, tendo sido criado em 1980 como Conselho Nacional de Entorpecentes. Historicamente entre 1980 e 2006 sua constituição oscilou entre nove e quatorze membros e se tratava basicamente de um conselho de articulação horizontal, tendo representantes dos ministérios vinculados ao tema, um jurista e um médico, indicados por órgãos de classe. Em 2006, contudo, seguindo a tendência de isomorfismo institucional de outras pastas, tornou-se um conselho em tese paritário, acrescentando diversos membros de corporações profissionais (Conselhos Federais de Psicologia, Assistência Social e Enfermagem) e da sociedade civil (um representante da União Nacional de Estudantes, um antropólogo, um

membro da classe artística, dentre outros), aumentando a sua constituição para 28 membros. Em 2018 foi realizada uma auditoria operacional pelo Tribunal de Contas da União, que apontou que o CONAD desde o advento do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (PIECOD), em 2010, não vinha realizando suas atribuições. Considerando as necessidades de adequação impostas pelos apontamentos da Corte de Contas, ele foi reformulado em 2019. Seu desenho passou a tentar dar conta das atribuições necessárias para o funcionamento do SISNAD, tal como apontado no referido acórdão.

Basicamente, um órgão para ser central em um Sistema de governança da política de drogas teria de ser, ao mesmo tempo, capaz de: a) fazer articulações federativas com os estados (função de articulação vertical); b) subsidiar tecnicamente processos decisórios (função consultiva); c) fazer articulação entre os ministérios (articulação horizontal); d) estabelecer normas para o funcionamento dos órgãos do SISNAD (função normativa); e) elaborar e monitorar o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas.

A solução encontrada foi a criação de um plenário com representação eminentemente dos ministérios vinculados à Política de Drogas, acrescida de dois representantes dos estados (com atribuições de articulação horizontal e normativa) e dois órgão de apoio: um, a Comissão Bipartite, compostas majoritariamente por representantes dos estados (função de articulação vertical) e outro, denominado Grupo Consultivo, com seis especialistas (função consultiva) (figuras 1 e 2).

Figura 1 – Construção do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas



Fonte: MJSP (2020).

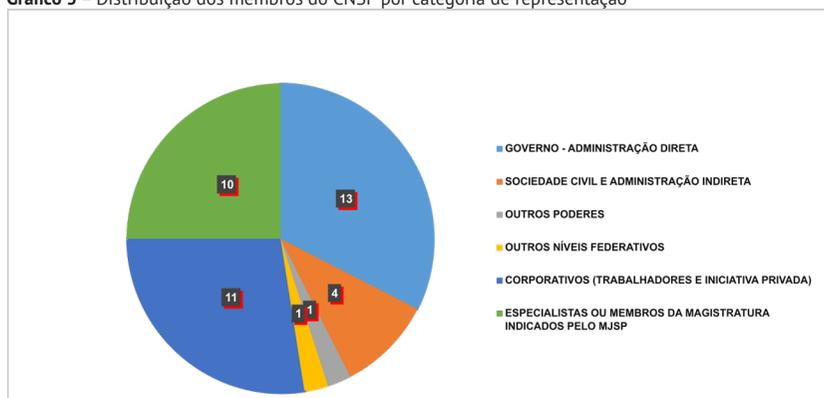
Figura 2 – Composição dos Órgãos de Apoio



Fonte: MJSP (2020).

O SUSP, por sua vez, foi criado mais recentemente que o SISNAD e o CONAD, com a promulgação da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 (BRASIL, 2018). Existem diversos conselhos a ele vinculados, mas para o propósito deste estudo pretende-se focar no Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, cujos membros são definidos pelo Decreto nº 9.876, de 27 de junho de 2019<sup>3</sup>. Foi aplicada a categorização feita na seção anterior deste artigo para a atual composição do CNSP, obtendo-se o gráfico 3:

Gráfico 3 – Distribuição dos membros do CNSP por categoria de representação



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Observa-se inicialmente que o CNSP é constituído por um grupo com grande número de representantes (entre 32 e 40, dependendo do desejo do ministro de indicar oito representantes com notórios conhecimentos na área de políticas de

3 O Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – CNSP terá a seguinte composição: I – o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, que o presidirá; II – o Secretário-Executivo do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que exercerá a vice-presidência e substituirá o Presidente em suas ausências e seus impedimentos; III – o Diretor-Geral da Polícia Federal; IV – o Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal; V – o Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional; VI – o Secretário Nacional de Segurança Pública; VII – o Secretário Nacional de Proteção e Defesa Civil; VIII – o Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas; IX – os seguintes representantes da administração pública federal, indicados pelo Ministro de Estado correspondente: a) um representante da Casa Civil da Presidência da República.

segurança pública e defesa social).

Comparando-se os dois modelos, notam-se certos contrastes. Em primeiro lugar, o CONAD dá mais ênfase à negociação com os estados, por meio da constituição da Comissão Bipartite, inspirada em modelos similares do SUS e do SUAS. Não existem, após a reformulação feita em 2019, representantes corporativos. A modificação é justificável, em primeiro lugar, considerando-se que a natureza intersetorial da política faria com que estas representações fossem numericamente muito expressivas. Elas incluiriam não apenas uma representação similar a das onze categorias representadas no CNSP, mas também de diversas categorias dos sistemas de saúde (pelo menos médicos, psicólogos, enfermeiros, terapeutas ocupacionais, fisioterapeutas, farmacêuticos e profissionais de Educação Física), da área de assistência social (assistentes sociais), de defesa (representantes das carreiras das 3 forças armadas), de educação (professores de nível fundamental, médio e superior, bem como gestores), do sistema socioeducativo (que, além de psicólogos, assistentes sociais e pedagogos, possui seus próprios profissionais de segurança), de inteligência, da área tributária e da diplomacia.

Em segundo lugar, o CONAD foi dividido em três grupos estanques, o que em tese facilitaria os processos decisórios pela especialização das pessoas nele envolvidas. A Comissão Bipartite possui um caráter consultivo, mas, por ter a presença de representantes dos vinte e sete estados, torna-se um evidente *locus* de negociação interfederativa. Dentro deste contexto, destaca-se que os problemas de natureza normativa que se vinculem a mais de uma política pública de competência notavelmente federal podem ser analisados unicamente pelos membros do CONAD, não precisando envolver a Comissão Bipartite e o Grupo Consultivo. Estes só passam a se envolver quando os problemas se vinculam a questões federativas e a questões que envolvem conhecimentos técnicos específicos, análise crítica e participação social. O CNSP, por outro lado, é um grupo único, que pode ser dividido em até dez comissões menores. Diversas possibilidades de organização de trabalhos são possíveis a partir do desenho do CNSP. No entanto, tal discricionariedade torna relevante que a formulação de pautas considere as capacidades de representação e de consenso dos membros ali designados.

O CNSP, ademais, termina tendo a sua composição mais afeita à articulação horizontal e à negociação de caráter trabalhista ou institucional, mas não interfederativo. Deve-se considerar que de fato esta é uma importante frente a ser desenvolvida na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Contudo, a dispersão do campo da Segurança Pública não favorece estas negociações, porquanto dentro das próprias categorias ali representadas existem divisões. Em alguns estados, existem, por exemplo, os cargos de papiloscopistas e de auxiliares de papiloscopia, vinculados a uma área de identificação chefiada por delegados de polícia, e em outros não, sendo as atribuições relativas a este assunto parte das atribuições dos peritos. As polícias civis são compostas por diversas carreiras (escrivães, agentes, detetives), além dos delegados. A própria indefinição, no momento da elaboração deste ato normativo, dos órgãos responsáveis pela indicação dos representantes das guardas portuárias, das guardas municipais e dos agentes de trânsito é uma evidência de que não se trata de uma frente simples, visto que ela envolve categorias profissionais que em parte estão vinculadas ao

governo federal, em parte aos estados e em parte aos municípios. Existe o risco de uma parcela dos representantes apontados não conseguir representar todos os interesses envolvidos nas carreiras que eles representam, pois existem diferenças no desenho organizacional e na legislação aplicada às carreiras nos estados e municípios. Caso este conselho se torne progressivamente operacional e se resolva nele tratar de pautas trabalhistas ou institucionais, existe o risco de se exigir grandes quantidades de tempo para a realização destas tratativas, bem como formulação de estratégias de mitigação de riscos administrativos e jurídicos, tendo em vista o grande número de interesses envolvidos e a multiplicidade de atores institucionais existentes na área de Segurança Pública no Brasil.

Outra diferença entre o desenho do CONAD e do CNSP se relaciona à interlocução federativa, que é mais forte no primeiro, com a criação da Comissão Bipartite, do que no segundo, que possui apenas um representante das secretarias estaduais. Neste sentido, pode ser relevante a abertura de outros canais de comunicação com os estados, tal como a Senasp tem realizado nos últimos tempos por meio do Projeto Senasp Itinerante. Neste, uma equipe chefiada pelo Secretário Nacional de Segurança Pública tem ido a um estado de cada região do país para discutir com os órgãos de polícia (basicamente secretarias de segurança pública e cúpulas das polícias militares, civis, corpos de bombeiros e instituições de perícia) os problemas e soluções vinculados à área. Para um sistema que se propõe a ser um sistema único, a interlocução federativa se mostra condição imprescindível para o seu sucesso. Caso a representação dos estados não seja tão forte no CNSP quanto ela é no CONAD (que possui a Comissão Bipartite), a alternativa são iniciativas de interlocução como o projeto supracitado, que poderia ser fortalecido de forma a se tornar, com adaptações, um instrumento *perene*.

## 5 CONCLUSÕES

A realização da análise das estruturas do CNSP e do CONAD, principais órgãos da estrutura de governança do SUSP e do SISNAD, objetivo do presente artigo, permitiu, a partir da tipologia de conselhos aqui desenvolvida, categorizar o primeiro como de natureza trabalhista ou institucional e de articulação horizontal e o segundo como de natureza normativa, de articulação horizontal e de articulação interfederativa ou vertical. A análise comparativa das estruturas de governança dos dois sistemas supracitados, realizada na terceira seção deste texto, permitiu inferir a existência de alguns riscos e de oportunidades.

Sinteticamente, no que se refere ao SUSP, um risco evidente da sua estrutura de governança é a falta de um *lócus* para o debate das questões federativas. Este fato força a realização de tratativas singulares com os estados e com os municípios. Negociações feitas desta forma, todavia, podem exigir maior disponibilidade de recursos humanos e capital político por parte dos entes envolvidos quando comparada com aquelas realizadas por conselhos interfederativos, o que pode levar à procrastinação de pautas relacionadas a este tema. Por outro lado, o forte componente corporativo do CNSP, traduzido por sua configuração com maciça representação de atores institucionais ou ligados à representação trabalhista, pode facilitar a negociação de atos legislativos que envolvam as instituições de

segurança pública como um todo. Esta oportunidade, todavia, depende da mitigação das disputas corporativas que caracterizam esta política setorial e da coesão entre seus atores para obtenção de consensos capazes de pautar a agenda do Congresso Nacional.

Já no que se refere ao SISNAD, a estrutura tricameral do CONAD e seu foco nos papéis normativos, interfederativos e de articulação intersetorial tende a gerar ganhos em eficiência. Em suas primeiras duas reuniões com a nova estrutura, ocorridas em julho de 2020, o CONAD aprovou três resoluções, uma recomendação e uma moção. Em que pese as limitações de uma perspectiva estritamente quantitativa, o CONAD teve neste período a sua maior produtividade normativa provavelmente desde 2006 (BRASIL, 2020).

Registra-se, contudo, como uma das limitações de seu desenho, a restrição de atores corporativos, tendo em vista a impossibilidade de inserção da ampla gama destes de forma razoável em um conselho que se pretenda funcional. Este fato gera o risco de procrastinação de pautas desta natureza, de forma similar aos riscos do Susp no que tange aos temas interfederativos.

Ademais, considerando a pouca reflexão sobre a inserção dos conselhos no processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas no contexto brasileiro, em especial no que se refere à sua integração a um Estado Federativo com distorções tanto entre seus membros quanto na própria máquina pública, a análise das oportunidades e dos riscos da governança das políticas de Segurança Pública e da Política Nacional de Drogas, por meio da análise da estrutura de dois dos órgãos de governança de seus sistemas, o CNSP e o CONAD, realizada neste artigo, permite-se verificar o aspecto intrincado do modelo federativo brasileiro e as dificuldades do governo federal para melhorar os serviços públicos vinculados a questões complexas como as vinculadas à Segurança Pública e às drogas, usualmente caracterizadas como *wicked problems*. Novos estudos sobre a governança dos sistemas de políticas públicas, por conseguinte, mostram-se imprescindíveis para um melhor entendimento deste assunto.

## REFERÊNCIAS

BAPTISTA, G. C. **Impacto das relações intersubjetivas na implementação da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo**. Tese (doutorado) – Brasília: Universidade de Brasília, 2013.

BRASIL. **Decreto 9.761 de 11 de abril de 2019**. Aprova a Política Nacional sobre Drogas. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9761.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9761.htm). Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto 9.876, de 27 de junho de 2019**. Altera o Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Disponível em: [www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-9.876-de-27-de-junho-de-2019-179415044](http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-9.876-de-27-de-junho-de-2019-179415044). Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm). Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm). Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Atos do CONAD.** Disponível em: [www.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/conad/resolucoes](http://www.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/conad/resolucoes). Acesso em: 26 nov. 2020.

BERENGER, M. M. **Descentralização ou Desconcentração:** AIS – SUDS – SUS. Dissertação (mestrado). Rio de Janeiro, Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

COSTA, V. Federalismo. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. **Sistema Político Brasileiro:** uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp. p. 173-184, 2004.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A Gaiola de Ferro Revisitada: Isomorfismo Institucional e Racionalidade Coletiva nos Campos Organizacionais. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p.74-89, abr.-jun. 2005.

GOHN, M. G. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**. v. 42, p. 5-11, jan/abr 2006. Disponível em: [http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/6008](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008). Acesso em: 19 nov. 2020.

GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPÉ.BR**, Rio de Janeiro: v. 13, n. 4, p. 894-909, dez. 2015.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública:** seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IPEA. **Conselhos Nacionais:** Perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de Pesquisa. Brasília: Ipea, 2013.

LÍCIO, E. C. Contribuições do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 3, p. 309-326, 2014.

SILVA, M. A. **O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas:** uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas. 2020.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018.



# DETECÇÃO DE CANABINOIDE SINTÉTICO NA AUSÊNCIA DE PADRÃO UTILIZANDO TÉCNICAS ESPECTROSCÓPICAS E ESPECTROMÉTRICAS: UM RELATO DE CASO

## DETECTION OF SYNTHETIC CANNABINOID IN THE ABSENCE OF STANDARD USING SPECTROSCOPIC AND SPECTROMETRIC TECHNIQUES: A CASE REPORT

JULIO DE CARVALHO PONCE<sup>1</sup>, LUIZ FERREIRA NEVES JÚNIOR<sup>2</sup>, GRAZIELA COSTA BÓSIO MARIÛBA<sup>3</sup>, MARCOS FERNANDO FRANCO<sup>4</sup>

### RESUMO

A detecção de canabinoides sintéticos representa um enorme desafio para a Toxicologia Forense, pela grande variedade de estruturas, pela dificuldade de obtenção de padrões analíticos e pela necessidade de constante atualização de metodologia e bibliotecas espectrais. No entanto, a combinação de técnicas espectroscópicas e espectrométricas permite, respeitando recomendações de qualidade internacionais, obter resultado analítico que possibilita estabelecer a presença de substâncias dessa classe farmacêutica. O objetivo do presente estudo é apresentar um relato de caso de um selo que deu entrada no Núcleo de Exames de Entorpecentes da Superintendência da Polícia Técnico-Científica do Estado de São Paulo. Para tanto foi feita a extração do material suspeito com metanol e aplicação de cromatografia a gás acoplada a espectrometria de massas, com análise concomitante pela técnica de Espectroscopia na região do Infravermelho com Transformada de *Fourier*. A análise por Espectrometria de Massa, após separação por cromatografia gasosas, e por Espectroscopia na região do Infravermelho com Transformada de *Fourier* permitiu a identificação da substância 5F-MDMB-PICA, com boa porcentagem de *match* em ambas as técnicas. A utilização da combinação de técnicas espectroscópicas e espectrométricas, aliadas a técnicas de separação, é ferramenta suficiente para a detecção, dentro de padrões internacionais, de substâncias proscritas pertencentes ao grupo dos canabinoides sintéticos.

**Palavras-chave:** Polícia Técnico-Científica; toxicologia forense; canabinoides sintéticos.

1 Doutor em Medicina Preventiva pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil. Mestre em Ciências (Fisiopatologia Experimental) pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil. Bacharel em Ciências Moleculares pela Universidade de São Paulo (USP) e em Farmácia - Bioquímica pela Universidade de São Paulo (USP). Perito Criminal da Superintendência da Polícia Técnico-Científica do Governo do Estado de São Paulo, São Paulo, Brasil. Membro do Núcleo de Exames de Entorpecentes do Centro de Exames, Análises e Pesquisas do Instituto de Criminalística da Polícia Técnico-Científica do Estado de São Paulo. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/9280559331498019>; *e-mail:* [julio.jcp@policiacientifica.sp.gov.br](mailto:julio.jcp@policiacientifica.sp.gov.br), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0688-6418>

2 Mestre em Físico-Química Tecnológica pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), São Paulo, Brasil. Graduado em Química Tecnológica pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), São Paulo, Brasil. Perito Criminal da Superintendência da Polícia Técnico-Científica do Governo do Estado de São Paulo, São Paulo, Brasil. Membro do Núcleo de Exames de Entorpecentes do Centro de Exames, Análises e Pesquisas do Instituto de Criminalística da Polícia Técnico-Científica do Estado de São Paulo. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/2148309109174173>; *e-mail:* [luiz.lfnj@policiacientifica.sp.gov.br](mailto:luiz.lfnj@policiacientifica.sp.gov.br), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3351-5006>

3 Mestra em Toxicologia e Análises Toxicológicas pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil. Graduada em Farmácia e Bioquímica pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande, Brasil. Professora na Faculdade Sudoeste Paulista (FSP), São Paulo, Brasil. Membro do Núcleo de Exames de Entorpecentes do Centro de Exames, Análises e Pesquisas do Instituto de Criminalística da Polícia Técnico-Científica do Estado de São Paulo. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/9001934337672420>; *e-mail:* [graziela.gcbm@policiacientifica.sp.gov.br](mailto:graziela.gcbm@policiacientifica.sp.gov.br), ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9896-0357>

4 Mestre em Química Analítica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), São Paulo, Brasil. Graduado em Química pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), São Paulo, Brasil. Membro do Núcleo de Exames de Entorpecentes do Centro de Exames, Análises e Pesquisas do Instituto de Criminalística da Polícia Técnico-Científica do Estado de São Paulo. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/9775060299068921>; *e-mail:* [marcos.mff@policiacientifica.sp.gov.br](mailto:marcos.mff@policiacientifica.sp.gov.br), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9850-6848>

## **ABSTRACT**

The detection of synthetic cannabinoids represents a huge challenge for Forensic Toxicology, due to the great variety of structures, the difficulty in obtaining analytical standards and the need for constant updating of methodology and spectral libraries. However, the combination of spectroscopic and spectrometric techniques allows, respecting international quality recommendations, the obtention of an analytical result that makes it possible to establish the presence of substances of this pharmaceutical class. The purpose of this study is to present a case report of a stamp that was sent to the Narcotics Examination Center of the Superintendence of the Technical and Scientific Police of the State of São Paulo for analysis. For this purpose, the suspicious material was extracted with methanol and gas chromatography coupled with mass spectrometry was applied, with concomitant analysis by the Spectroscopy technique in the Infrared region with Fourier Transform. The analysis by Mass Spectrometry, after separation by gas chromatography, and by Spectroscopy in the Infrared region with Fourier Transform allowed the identification of the substance 5F-MDMB-PICA, with a good match percentage in both techniques. The use of a combination of spectroscopic and spectrometric techniques, combined with separation techniques, are sufficient tools for the detection, within international standards, of proscribed substances belonging to the group of synthetic cannabinoids.

**Keywords:** Technical-Scientific Police; forensic toxicology; synthetic cannabinoids.

DATA DE SUBMISSÃO: 31/10/2020 - DATA DE APROVAÇÃO 20/11/2020

## **1 INTRODUÇÃO**

A análise de substâncias proscritas é de suma importância para o enquadramento das condutas de porte e tráfico, elencadas na Lei nº 11.343/2006. No entanto, para as substâncias sintéticas há considerável obstáculo na obtenção de padrões, na caracterização molecular e no estabelecimento de métodos analíticos robustos, rápidos e adequados para a aplicação em amostras forenses de apreensão.

Nos últimos 10 anos, mais de 560 novos compostos enquadrados nessas classes de substâncias (que recebe o nome de *New Psychoactive Substances*, apesar da diversidade de classificação molecular) já foram descritos e reportados. Em face disso, a ANVISA, por meio da RDC nº 79, de 23 de maio de 2016, passou a classificar como proscritas não apenas as substâncias com estrutura molecular definida e descrita na Portaria SVS/MS nº 344 de 1998, e suas atualizações posteriores, mas também aquelas cuja classe molecular pode ser enquadrada como canabinoide sintético, feniletilamina e catinona sintética.

Dentre estas, os canabinoides sintéticos representam a maior prevalência, seja em volume de apreensão, seja em número de novas estruturas reportadas a cada ano. Estas estruturas, com grande diversidade molecular, podem ser classificadas em três grandes grupos (excluídos aqui os endocannabinoides): os dibenzopiranos, os ciclo-hexilfenóis e os aminoalquilindóis. Quando desta publicação, a última atualização da portaria da ANVISA, através da RDC nº 404/2020, trazia quatorze estruturas-base para classificação por similaridade estrutural, das quais dez são de canabinoides sintéticos.

A ausência de padrões analíticos primários e o custo elevado daqueles disponíveis tornam a detecção desse tipo de substância um desafio analítico para os laboratórios de análises de entorpecentes. Há a possibilidade de utilização de técnicas de caráter absoluto, como a Ressonância Magnética Nuclear, mas, para essas, é necessário ter amostras com maior grau de pureza, ou obtê-las através de etapas de extração, separação e purificação do material obtido. De forma geral, a utilização das técnicas de GC/MS e FTIR precedem a caracterização molecular absoluta por meio de Ressonância Magnética Nuclear podendo, desde que dentro de padrões internacionais de qualidade, ser usadas para estabelecer a presença de substâncias proscritas.

Dessa forma, vislumbram-se possibilidades de detecção por meio de duas técnicas classificadas como de categoria A, segundo a *Scientific Working Group for the Analysis of Seized Drugs* (SWGDRUG): a Espectrometria de Massas e a Espectroscopia na Região do Infravermelho.

A técnica de Espectrometria de Massas, considerada por muitos o “padrão-ouro” em análises forenses, permite a comparação de um espectro resultante da passagem do analito pelo detector com bibliotecas de bases de dados. De forma resumida, os componentes de uma mistura, após passagem por uma coluna de separação cromatográfica, são submetidos a um detector sob vácuo e bombardeados por elétrons a 70 eV. Com isto, o analito é ionizado e absorve essa energia, que é dissipada com a clivagem de ligações químicas, gerando fragmentos de massa carga característicos. Esses fragmentos são selecionados por um filtro de massas, gerando um espectro de abundância relativa que permite comparação com um espectro registrado anteriormente.

As técnicas de espectroscopia na região do Infravermelho com Transformada de Fourier ou FTIR (do inglês *Fourier Transform Infrared Spectroscopy*), como em outras técnicas espectroscópicas, consistem na interação entre a radiação de determinada faixa do espectro eletromagnético, neste caso a região do infravermelho e a amostra analisada, fornecendo assim informações a respeito desta.

A região do infravermelho compreende a parte do espectro eletromagnético entre as regiões do visível e das micro-ondas. A porção do espectro do Infravermelho próxima ao espectro de micro-ondas é conhecida como *Far-Infrared* ou Infravermelho Distante, ocupando a faixa entre 700-200  $\text{cm}^{-1}$ , enquanto a região próxima ao espectro do visível recebe a denominação *Near-Infrared* ou Infravermelho Próximo, abrangendo a faixa entre 14290-4000  $\text{cm}^{-1}$ . Entre essas duas regiões supracitadas, ou seja, entre 4000-700  $\text{cm}^{-1}$ , tem-se a região do infravermelho médio, uma região espectral de extremo interesse do ponto de vista da caracterização de espécies químicas orgânicas.

Segundo Silverstein *et al.* e Paiva *et al.*, como a radiação na região do infravermelho médio abrange a faixa das frequências vibracionais de flexão e de estiramento de ligações covalentes, estas são absorvidas por espécies orgânicas e têm suas frequências convertidas em energia vibracional, de acordo com a Equação 1.

$$E=h\nu \text{ (Eq. 1)}$$

Onde: E é a Energia (J);

h é a constante de Planck ( $6,626 \times 10^{-34}$ J.s)

v é a frequência da radiação ( $\text{s}^{-1}$ )

Como a energia vibracional é quantizada, espera-se a absorção de uma frequência específica para cada processo vibracional. Este processo complexo depende não só de fatores que afetam o tipo de ligação química, como a massa relativa dos átomos envolvidos, as constantes de força das ligações e a disposição tridimensional dos átomos, mas também de ambientes químicos diferentes, ou seja, apesar de espécies químicas apresentarem as mesmas ligações químicas, em nenhuma hipótese elas apresentarão o mesmo espectro de infravermelho. Diante disto, os espectros de FTIR são considerados o equivalente para as moléculas de uma impressão digital para humanos.

Neste presente trabalho, devido à dificuldade de manuseio do material analisado, foi utilizado o método de Reflectância Total Atenuada ou *Attenuated Total Reflection* (ATR). Embora os espectros de reflexão na região do infravermelho médio não sejam idênticos aos de absorção, são semelhantes na aparência geral e fornecem a mesma informação.

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo demonstrar, através de um caso real, a possibilidade de detecção e confirmação, dentro de parâmetros de qualidade internacional, de novos canabinoides sintéticos.

## **2 MATERIAIS E MÉTODOS**

Amostra de substância suspeita de ser entorpecente – selo (*blotter paper*)-recebida no Núcleo de Exames de Entorpecentes do Instituto de Criminalística da Superintendência da Polícia Técnico-Científica do Estado de São Paulo, para execução de análises rotineiras e confecção do laudo.

A amostra foi pesada em balança analítica de precisão (0,1 g) com adição de 2ml de metanol grau HPLC (*MerckKGAA, Darmstadt*) e agitada por 15 minutos em agitador rotativo a 37°C.

O sobrenadante foi aplicado diretamente em um aparelho de *Fourier Transform Infra Red* (FTIR) modelo *AgilentCary 630*, com módulo de aquecimento *Microm ATRTM Czitek* a 60°C, no modo de Absorbância, com faixa de leitura de 4000-650  $\text{cm}^{-1}$ , 64 leituras por amostra, Resolução 8, Apodização *Happ-Genzel*, e *Zero FillFactor* de 2, com o *software Micro-Lab Expert v.1.0.0.7 (Agilent Technologies, Inc)*. As comparações de espectro com as bibliotecas espectrais foram feitas utilizando o *software KnowItAll 2018 (Know It All © Informatics System; Bio-Rad Laboratories, Inc)*.

O sobrenadante foi aliqotado também para injeção no cromatógrafo a gás. Foi utilizado um Cromatógrafo gasoso *Agilent 8890*, Espectrômetro de Massas *Agilent 5977B*, Amostrador automático combinado *PAL RTC 120*, com coluna *DB-5-MS*, 30 m x 0,25 mm x 0,25 mm e as seguintes condições cromatográficas: temperatura do Injetor: 280°C; temperatura da linha de transferência: 280°C; temperatura da fonte de íons: 230°C; temperatura do quadrupolo: 150°C; temperatura da coluna: 150°C por 2 minutos, aquecimento linear a 40°C/minuto até 315°C, manutenção de temperatura por 4,87 minutos; tempo total de corrida: 10,99 minutos; fluxo do gás de arraste (He): 1,2 ml/minuto; Razão de divisão da amostra (*split*): 1:50; purga do septo: 3,0 ml/minuto; *gas saver*: ativado em 2 minutos (15 ml/minutos); aquisição: em modo *fullscan* de 40 a 550 u.m.a. com *solvent delay* em

1,5 minuto; volume de injeção: 1 µL. Os cromatogramas resultantes foram obtidos pelo software *Agilent Mass Hunter Workstation – CG/MS Data Acquisition v.10.0.368, 2019 (Agilent Technologies Inc)*, conferidos pelo software *Enhanced Chemstation – MSD Chemstation- F01.03.235 (Agilent Technologies Inc)* e analisados no software de deconvolução e comparação com bibliotecas espectrais *Mass Hunter Unknowns Analysis v.10.0 (Agilent Technologies Inc)*.

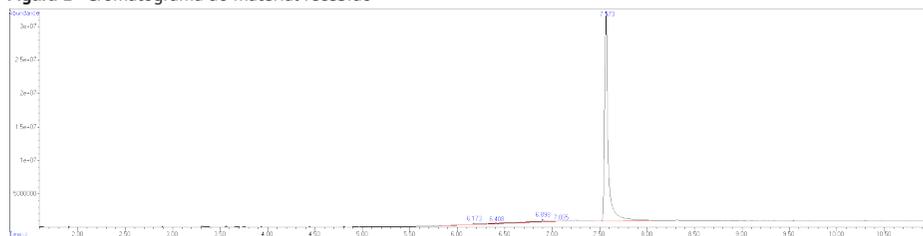
### 3 RESULTADOS

A amostra deu entrada em ocorrência relacionada com porte de um único tipo de entorpecente. Foi encaminhada ao Núcleo, seguindo os preceitos legais e o regramento de recepção de materiais e garantia de cadeia de custódia, cerca de 1,6 grama de papel de cor preta.

O material foi submetido ao procedimento de extração descrito na seção de materiais e métodos, resultando em extrato alcoólico de coloração similar à dos papéis, porém translúcido.

Ato contínuo, o material foi submetido à análise por Cromatografia a Gás acoplada a espectrometria de massa, resultando no cromatograma da Figura 1. O analito de interesse teve tempo de retenção de 7,573 minutos. Após integração, observou-se que o pico do analito representava 93,6% da área total do cromatograma apresentado na Figura 1.

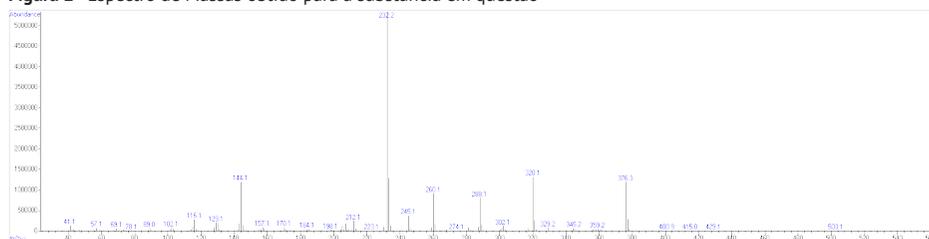
Figura 1 - Cromatograma do material recebido



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

A análise deste pico, com o software de deconvolução *MassHunter*, indicou compatibilidade (*match*) de 93,0% na biblioteca espectral *SWGDRUG3.7*, e de O espectro de massas resultante encontra-se na Figura 2.

Figura 2 - Espectro de Massas obtido para a substância em questão



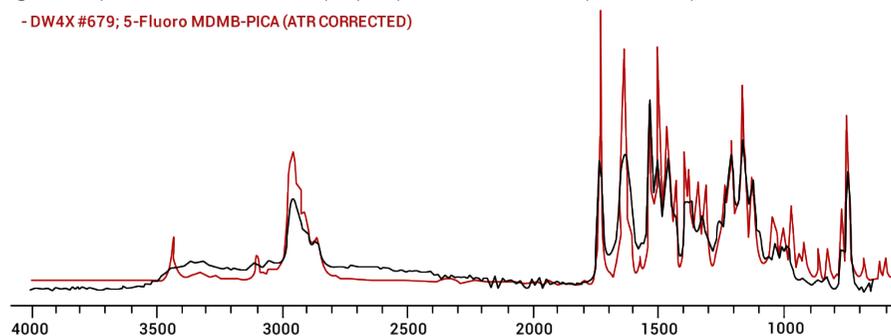
Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

A análise do espectro obtido no FTIR indicou *match* de 87,98% em comparação com o espectro de 5-Fluoro-MDMB-PICA, em comparação com a biblioteca DW4X, mostrada na Figura 3.

A comparação entre os espectrogramas de FTIR da amostra questionada e o da substância 5-Fluoro-MDMB-PICA presente no banco de dados DW4X foi realizada com ajuda do *software Know It All 2018* e é apresentada na Figura 3. Nela é possível observar grande similaridade entre os espectros, o que rende uma similaridade de aproximadamente 87,98%.

Figura 3 - Espectros de FTIR da amostra (cor preta) e da biblioteca DW4X (cor vermelha)

- DW4X #679; 5-Fluoro MDMB-PICA (ATR CORRECTED)



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

#### 4 DISCUSSÃO

A detecção desse tipo de substância é costumeiramente feita com a comparação utilizando padrões analíticos primários, com alto grau de pureza, mas de custo bastante elevado. Entretanto, a aplicação de duas técnicas de fundamento químico diverso permite, de forma independente, estabelecer a estrutura molecular da substância, desde que o material apreendido não seja uma mistura complexa. Em atenção ao estabelecido pelo SWGDRUG 2019, a utilização de uma técnica de categoria A, ou seja, de elucidação de estrutura molecular, em conjunto com outra técnica, permitem a identificação de substâncias. Costumeiramente, a utilização de padrões primários aplica-se, entre outras coisas, ao estabelecimento de tempo de retenção em análises de cromatografia.

As medidas de Espectroscopia de Reflectância Total Atenuada na região do Infravermelho (ATR-FTIR), foram realizadas com dois objetivos. O primeiro foi comparar o espectro de infravermelho adquirido com os presentes em bancos de dados forenses, analisando absorção por absorção, como descrito por Paiva; Lampman e Kriz (2001), a fim de encontrar espécies químicas idênticas. Enquanto o segundo objetivo foi obter o máximo de informação estrutural possível, como os tipos de ligações químicas e de grupos funcionais presentes na amostra analisada, de forma complementar às informações obtidas pela Espectrometria de Massas.

Ainda através da análise do espectro de FTIR obtido, apresentado acima na Figura 3, foram extraídas as informações estruturais inerentes à técnica empregada. As informações a respeito dos números de onda, os tipos vibracionais e os grupos funcionais são mostrados de forma resumida e sucinta na Tabela 1.

Parte da discrepância observada entre os espectros de FTIR pode ser explicada por limitações instrumentais como resolução da análise, janela espectral mais estreita para amostra analisada, 4000 e 650  $\text{cm}^{-1}$ , quando comparada ao banco

de dados, 4000 e 400  $\text{cm}^{-1}$ . Outros fatores que podem ser atribuídos a desconformidade observada nos espectros são a linha de base e função de apodização utilizada, resultando em *match* abaixo de 100%.

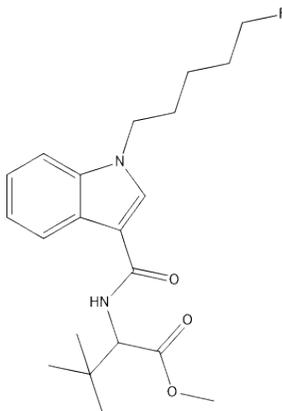
Em junho de 2020, um aparelho de Espectroscopia de Infravermelho com Transformada de Fourier (FTIR) foi instalado no Núcleo de Exames de Entorpecentes. Essa técnica é considerada de alto poder discriminatório, classificado com Categoria A pela SWGDRUG. Em conjunto com o espectro de massas, é possível estabelecer a identificação de algumas substâncias sintéticas, mesmo na ausência de padrão.

**Tabela 1** - Resumo dos números de onda, tipos vibracionais e grupos funcionais referentes aos grupos observados no espectro de ATR-FTIR apresentado na Figura 3

Nº de Onda/ $\text{cm}^{-1}$	Tipos vibracionais	Grupos funcionais
3500 – 3300	Estiramento	N-H
3450	Estiramento (Absorvidas)	O-H de H <sub>2</sub> O
2970 – 2850	Estiramento	C-H
1750	Estiramento	C=O
1680 – 1630	Estiramento	C=C
1600 – 1500		C=C (Anéis aromáticos)
1470 – 1340	Deformação Angular	C-H
1470 – 1260	Deformação Angular	O-H
1360 – 1180	Estiramento	C-N
1300 – 1050	Estiramento	C-O
1400 – 1000		C-F
900 – 700	"Balanço"	N-H
800 – 700	"Balanço"	C-H

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

**Figura 4** - Estrutura molecular da 5-Fluoro-MDMB-PICA

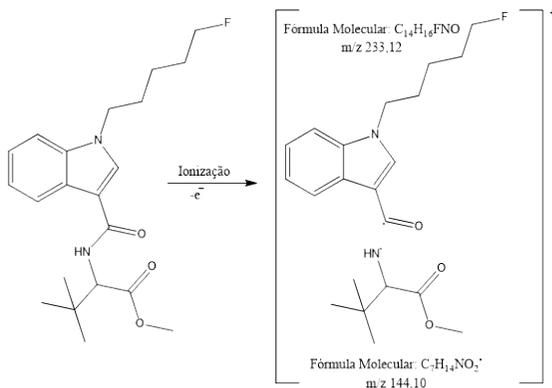


Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

A substância detectada, a 5-Fluoro-MDMB-PICA mostrada na Figura 4, ou metil(2S)-2-[[1-fluoropentil)-1H-indole-3-carbonil]amino}-3,3-dimetilbutanoato, recebe este nome por ter em sua estrutura um grupo 5-fluoropentil (**5-fluoro**), um grupo metil e um grupo dimetilbutanoato (**MDMB**) e ser um grupo pentil-indol-carbonilamino (**PICA**). Tal estrutura encontra-se, na data da submissão deste artigo, elencada nominalmente dentro do capítulo de classificação estrutural da Portaria SVS/MS nº 344/1998, atualizada pela RDC nº 473/2021, em sua lista F2 (substâncias proscritas), classificação estrutural b (canabinoides sintéticos), 6 (estruturas 1H-indol-3-carboxamida) e estrutura 9.

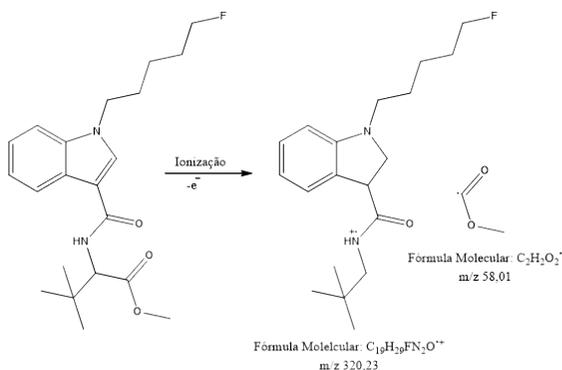
De posse da estrutura deste canabinoide sintético, e para elucidar o espectro de massas resultantes das análises, de forma independente da comparação com bibliotecas de registro de espectros, procedeu-se à determinação da estrutura dos fragmentos majoritários, com as seguintes ionizações e fragmentações propostas. Optamos por avaliar a formação dos íons majoritários (em ordem decrescente de abundância): 232, 320, 376, 144, 260 e 288.

Figura 5 – Formação dos fragmentos de relação massa/carga 232 e 144 após perda de  $^1\text{H}$  da carbonila



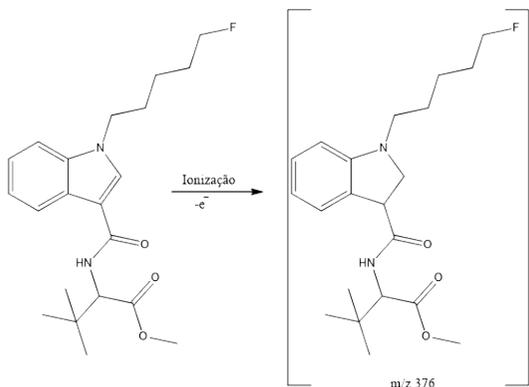
Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Figura 6 – Formação dos fragmentos de relação massa/carga 320 e 58



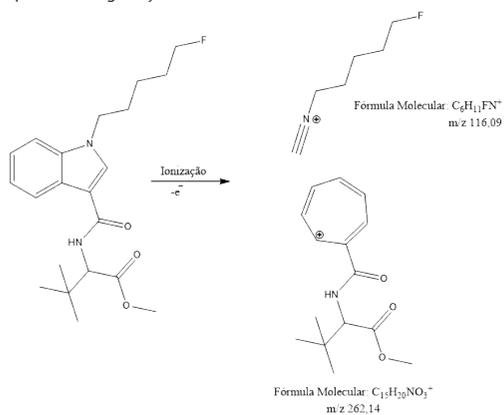
Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

**Figura 7** - Formação do ion molecular de relação massa/carga 376



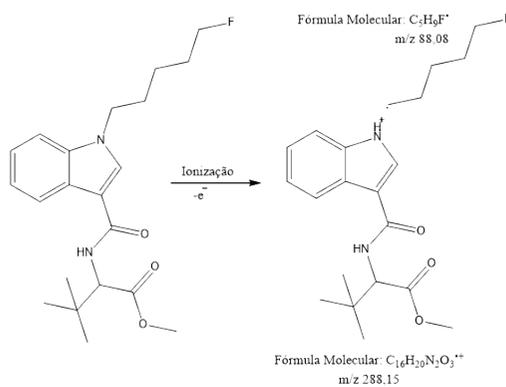
Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

**Figura 8** - Formação dos fragmentos de relação massa/carga 260 e 116 após desidrogenação



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

**Figura 9** - Formação dos fragmentos de relação massa/carga 288 e 88



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Os dados analíticos aqui apresentados foram corroborados também pela descrição de casos apreendidos na Bélgica, com resultados compatíveis para as análises de CG/MS. Aquele estudo, no entanto, utilizou Espectroscopia de Ressonância Magnética Nuclear, RMN, uma técnica de caráter absoluto (RISSEEUW, 2017).

Os canabinoides sintéticos representam riscos consideráveis à saúde, em especial, por sua maior afinidade pelos receptores CB1 (CASTANETO, 2014). Em específico, o 5F-MDMB-PICA tem uma EC50 de 27,6 nM ou 10,37 ng/ml, ou seja, pelo menos duas vezes maior do que a de THC (BANISTER et al., 2016; TRUVER et al.; YANG, et al., 2020). No entanto, a seletividade relativa deste canabinoide sintético é 16,4 (comparando afinidade por CB1 e CB2). Dessa forma, o 5F-MDMB-PICA se liga preferencialmente ao receptor responsável pelos efeitos psicoativos do tetra-hidrocanabinol (SACHDEV, 2019). Além disso, dentre 16 canabinoides sintéticos analisados, o 5F-MDMB-PICA foi o que apresentou a maior potência, sendo 380 vezes mais potente do que o Delta-9-tetra-hidrocanabinol (BANISTER et al., 2016).

A substância aqui descrita foi reportada com frequência na França e nos Estados Unidos. Para o último trimestre, nos Estados Unidos, o 5F-MDMB-PICA foi o canabinoide sintético detectado com mais frequência.

A elucidação de substâncias dessa classe é de fundamental importância. Amostras biológicas forenses de vítimas de overdose resultaram positivas para canabinoides sintéticos na Alemanha (SCHAEFER, 2013; ANGERER, 2016), na Polônia (ADAMOWICZ, 2019; 2016) e no Japão (USUI, 2018). Há também associação com mortes acidentais e com direção perigosa (SHANKS et al.; TUV, 2014; YEAKEL, LOGAN, 2013; SHANKS, BEHONIK, 2016).

Acreditamos que as técnicas aqui explicitadas, aplicadas em conjunto, permitirão a replicação da metodologia de análise na identificação de novas substâncias psicoativas, fornecendo lastro técnico para a conclusão de laudos periciais.

## REFERÊNCIAS

ADAMOWICZ, P. Fatal intoxication with synthetic cannabinoid MDMB-CHMICA. **Forensic Sci. Int.**, v. 261, p. 5, 2016.

ADAMOWICZ, P.; MEISSNER, E.; MAŚLANKA, M. Fatal intoxication with new synthetic cannabinoids AMB-FUBINACA and EMB-FUBINACA. **Clinical Toxicology**, v. 57, n. 11, p. 1103-1108, 2019. ISSN 1556-3650. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15563650.2019.1580371>. Acesso em: 12 nov. 2020.

ALVES, A. D. O.; SPANIOL, B.; LINDEN, R. Canabinoides sintéticos: drogas de abuso emergentes. **Archives of Clinical Psychiatry. (São Paulo)**, v. 39, p. 142-148, 2012. ISSN 0101-6083.

ANGERER, V. et al. Reply to 'Sudden Cardiac Death Following Use of the Synthetic Cannabinoid MDMB-CHMICA'. **J. Anal. Toxicol.**, v. 40, p. 240, 2016.

ANVISA. **Resolução - RDC 79, de 23 de maio de 2016**. Dispõe sobre a atualização do Anexo I (Listas de Substâncias Entorpecentes, Psicotrópicas, Precursoras e Outras sob Controle Especial) da **Portaria SVS/MS nº 344, de 12 de maio de 1998, e dá outras providências**.

ARANTES, L. C.; JÚNIOR, E. F.; DE SOUZA, L. F. *et al.* 25I-NBOH: a new potent serotonin 5-HT<sub>2A</sub> receptor agonist identified in blotter paper seizures in Brazil. **Forensic Toxicol**, v. 35, p. 408–414, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11419-017-0357-x>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BANISTER, S. D. *et al.* Pharmacology of Valinate and tert-Leucinate Synthetic Cannabinoids 5F-AMBICA, 5F-AMB, 5F-ADB, AMB-FUBINACA, MDMB-FUBINACA, MDMB-CHMICA, and Their Analogues. **ACS Chemical Neuroscience**, v. 7, n. 9, p. 1241-1254, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1021/acschemneuro.6b00137>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 11.343 de 23 de agosto de 2006**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm#:~:text=Art.%201%C2%BA%20Esta%20Lei%20institui,de%20drogas%20e%20define%20crimes](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm#:~:text=Art.%201%C2%BA%20Esta%20Lei%20institui,de%20drogas%20e%20define%20crimes). Acesso em: 12 nov. 2020.

CASTANETO, M. S. *et al.* Synthetic cannabinoids: epidemiology, pharmacodynamics, and clinical implications. **Drug Alcohol Depend.**, v. 144, p. 12, 2014.

EMCDDA. **EU Early Warning System on NPS**.

PAIVA, D. L.; LAMPMAN, G. M.; KRIZ, G. S. **Introduction to spectroscopy**. 3. ed. Estados Unidos: Brook/Cole Thomson Learning, 2001.

PELIÇÃO, F. S. *et al.* **Química Forense Experimental**. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

RISSEEUW, M. D. P. *et al.* Identification of a new tert-leucinate class synthetic cannabinoid in powder and “spice-like” herbal incenses: Methyl 2-[[1-(5-fluoropentyl)indole-3-carbonyl]amino]-3,3-dimethyl-butanoate (5F-MDMB-PICA). **Forensic Science International**, v. 273, p. 45-52, 2017. ISSN 0379-0738. Disponível em: [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0379073817300373](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0379073817300373). Acesso em: 12 nov. 2020.

SACHDEV, S. *et al.* In vitro determination of the efficacy of illicit synthetic cannabinoids at CB<sub>1</sub> receptors. **British Journal of Pharmacology**, v. 176, n. 24, p. 4653-4665, 2019. ISSN 0007-1188. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/bph.14829>. Acesso em: 12 nov. 2020.

SCHAEFER, N. *et al.* A fatal case involving several synthetic cannabinoids. **Toxicchem Krimthech**, n. 80 (Special Issue), 2013.

SHANKS, K. G.; CLARK, W.; BEHONICK, G. Death Associated With the Use of the Synthetic Cannabinoid ADB-FUBINACA. **Journal of analytical toxicology**, v. 40, n. 3, p. 236-239, 2016. ISSN 1945-2403 0146-4760. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26755539>. Acesso em: 12 nov. 2020

SHANKS, K. G.; BEHONICK, G. S. Death after use of the synthetic cannabinoid 5F-AMB. **Forensic Sci. Int.**, v. 262, p. 21, 2016.

*Detecção de canabinoide sintético na ausência de padrão utilizando técnicas espectroscópicas e espectrométricas: um relato de caso*

SILVERSTEIN, R. M.; WEBSTER, F. X.; KIEMLE, D. J. **Spectrometric Identification of Organic Compounds**. 7. ed. New York: John Wiley & Sons Inc., 2005.

SKOOG, D. A.; HOLLER, F. J.; NIEMAN, T. A. **Princípios de Análise Instrumental**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

SWGDRUG. **Scientific Working Group for the analysis of seized Drugs (SWGDRUG) recommendations**. 2019.

TRUVER, M. T. *et al.* 5F-MDMB-PICA metabolite identification and cannabinoid receptor activity. n. 1942-7611 (Electronic).

TUV, S. S. *et al.* Prevalence of synthetic cannabinoids in blood samples from Norwegian drivers suspected of impaired driving during a seven weeks period. **Accid. Anal. Prev.**, v. 62, p. 26, 2014.

UNODC. **The challenge of new psychoactive substances**: A report from the Global SMART Programme. Vienna, 2013.

USUI, K. *et al.* Identification of 5-Fluoro ADB in Human Whole Blood in Four Death Cases. **Journal of Analytical Toxicology**, v. 42, n. 2, p. 21-25, 2018. ISSN 0146-4760. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jat/bkx088>. Acesso em: 12 nov. 2020.

YANG, Y. *et al.* Bioactive Chemical Composition of Cannabis Extracts and Cannabinoid Receptors. **Molecules (Basel, Switzerland)**, v. 25, n. 15, p. 3466, 2020. ISSN 1420-3049. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32751516>; [www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7436063/](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7436063/). Acesso em: 12 nov. 2020.

YEADEL, J. K.; LOGAN, B. K. Blood Synthetic Cannabinoid Concentrations in Cases of Suspected Impaired Driving. **Journal of Analytical Toxicology**, v. 37, n. 8, p. 547-551, 2013. ISSN 0146-4760. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jat/bkt065>. Acesso em 12 nov. 2020.

# A FORMAÇÃO INTERDISCIPLINAR DOS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA)

## INTERDISCIPLINARY TRAINING OF PUBLIC SECURITY PROFESSIONALS: THE EXPERIENCE OF THE FEDERAL UNIVERSITY OF BAHIA (UFBA)

IVONE FREIRE COSTA (PROGESP/UFBA)<sup>1</sup>, ANDERSON SOUZA DA SILVA (PROGESP/UFBA)<sup>2</sup>, TAIALA ÁGUILAN (PROGESP/UFBA)<sup>3</sup>

### RESUMO

Este texto apresenta uma reflexão sobre a interdisciplinaridade na formação dos profissionais de segurança pública pela UFBA, desenvolvida pelo Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública (Progesp), mediante o Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania (MPSPJC). Busca compreender como o MPSPJC contribuiu para a imersão destes profissionais em uma nova perspectiva de segurança marcada pelo compromisso com a cidadania e com os valores democráticos. Assim, analisa as contribuições acadêmicas de seus alunos, a partir dos trabalhos de conclusão de curso, distribuídos entre as subáreas “criminalidade e vitimização”, “política e gestão da segurança pública” e “direitos humanos e cidadania”. Destaca a inovação do MPSPJC em aproximar as instituições de segurança pública com a universidade, e as novas formas de se pensar a segurança pública resultantes desta interlocução. De natureza qualitativa, e com recorte empírico da produção intelectual dos mestres do período de 2010 a 2020, fica evidente que o MPSPJC colaborou não somente para a efetivação da agenda de pesquisa e de políticas públicas na área de segurança pública, como também para a visualização das demandas postas tanto pela sociedade como pelas próprias instituições de segurança pública.

**Palavras-Chave:** formação interdisciplinar; PROGESP; segurança pública.

### ABSTRACT

This text presents a reflection on the interdisciplinarity in the training of public security professionals by UFBA, developed by the Postgraduate Program in Public Security - Progesp, through the Professional Master Degree in Public Security, Justice and Citizenship MPSPJC. It seeks to understand how MPSPJC contributed to the immersion of these professionals in a new perspective of security marked by a commitment to citizenship and democratic values. Thus, it analyzes the academic contributions of its students, from the conclusion of the course work, distributed among the subareas “crime and victimization”, “public security policy and management” and “human rights and citizenship”. It highlights the innovation of the MPSPJC in bringing public security institutions closer to the university, and the new ways of thinking about public security resulting from this dialogue. Of

1 Doutora em Sociologia Econômica e das Organizações pela Universidade Técnica de Lisboa (UTL), Lisboa, Portugal. Graduada em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador-BA, Brasil. Coordenadora de Mestrado Profissional em Segurança Pública (PROGESP), Bahia, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/5491343008126642>; *e-mail:* [ivonefcosta@gmail.com](mailto:ivonefcosta@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6451-3719>

2 Graduado em Ciências Sociais, Licenciatura pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador-BA, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/05875339080306022>; *e-mail:* [akc.sousa@gmail.com](mailto:akc.sousa@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7145-4857>

3 Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador-BA, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/3124571432234092>; *e-mail:* [aguilan28@hotmail.com](mailto:aguilan28@hotmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8790-6176>

a qualitative nature, and with an empirical clipping of the intellectual production of the masters from 2010 to 2020, it is evident that the MPSPJC collaborated not only for the realization of the research and public policy agenda in the area of public security, but also for the visualization demands made by society as well as by public security institutions.

**Keywords:** interdisciplinary training; PROGESP; public security.

DATA DE SUBMISSÃO: 31/10/2020 - DATA DE APROVAÇÃO 20/11/2020

## 1 INTRODUÇÃO

O aperfeiçoamento no que tange à interação dos saberes constitui-se em uma meta permanente do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania (MPSPJC), do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública (Progesp/UFBA), porque, trabalhando essencialmente com fenômenos sociais que se alteram e/ou se mantêm por práticas de indivíduos e processos institucionais, a todo momento estão despertando inquietações das mais distintas áreas do conhecimento. Assim, neste artigo, partiu-se de um olhar essencialmente circunscrito no campo das Ciências Sociais e da administração pública com o objetivo de observar e analisar a experiência formativa interdisciplinar realizada no MPSPJC/UFBA.

Antes é preciso contextualizar os desafios de uma formação interdisciplinar, sinalizando que, mesmo a prática nos cobrando diariamente a compreensão interdisciplinar dos fenômenos que estão no mundo, na dimensão da formação, ainda há excessivamente um processo de fragmentação do conhecimento, aspecto que não necessariamente se constitui em problema, desde que sejam anunciados seus limites e que os diálogos entre áreas sejam breves, mas acima de tudo francos. Um diálogo aprofundado entre áreas pressupõe diversidade de olhares múltiplos qualificados sobre o mesmo objeto e a conciliação da sua compreensão. A busca por esse arranjo é contínua no Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania que aqui passamos a analisar.

Para tanto, dividimos o artigo em 5 seções, começando por uma breve exposição da experiência da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp) na Universidade Federal da Bahia (UFBA). Em seguida, a construção, estrutura e implementação do Mestrado Profissional em Segurança Pública. No terceiro momento é caracterizado e analisado o corpo docente do mestrado, no que tange à interdisciplinaridade. Na penúltima seção as dissertações de mestrado produzidas ao longo de dez anos no MPSPJC são trabalhadas qualitativamente. Por fim, nas considerações finais, se apresentam-se ponderações e planejamentos futuros com objetivo de subsidiar avaliações do programa, uma delas o potencial interdisciplinar desenvolvido por ele.

## **2 ANTECEDENTES DO PROGRAMA DE FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS EM SEGURANÇA PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DA REDE NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS EM SEGURANÇA PÚBLICA (RENAESP) NA UFBA**

Em dezembro de 2004, a Universidade Federal da Bahia (UFBA) tornou-se a primeira Instituição de Ensino Superior brasileira a oferecer um curso de formação, *lato sensu*, em nível de pós-graduação, para os profissionais da segurança pública. O curso de Especialização em Políticas e Gestão em Segurança Pública (CEGESP) foi o marco inaugural da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp), política nacional da Secretaria Nacional de Segurança Pública do então Ministério da Justiça, que fundamentou a criação do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública (PROGESP) no âmbito Escola de Administração da UFBA.

A Renaesp é uma iniciativa inovadora e de caráter democrático entre as alternativas de atuação do Governo Federal. Tem como diretriz a não criação de novos organismos públicos, utilizando-se do espaço físico e da estrutura administrativa das instituições públicas preexistentes, evitando, desta forma, a superposição e o paralelismo institucional. A institucionalização do Programa Nacional de Segurança Pública, em finais da década de 1990, alicerçou-se no ideal de descentralização da administração estatal.

No arcabouço do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), criaram-se novos mecanismos de sustentação, em especial, o eixo formativo representado pela Matriz Curricular Nacional para a Formação dos Profissionais em Segurança Pública (BRASIL, 2003). Ela se constituiu na base orientadora da Renaesp, ou seja, na concepção contrária à de segurança pública caracterizada pela repressão, pura e simples, e uma visão social limitada às dimensões do reaparelhamento policial. Por essa visão, é como se a polícia fosse a única responsável pela segurança pública e pelos problemas do avanço das violências, particularmente nos grandes centros urbanos do país. A maneira de ver segurança pública foi alargada e nesse sentido a Renaesp adotou uma concepção alternativa de segurança pública.

A concepção adotada pela Renaesp foi a de segurança cidadã, logo depois desenvolvida por demais iniciativas na área de formação em segurança pública, como o MPSPJC, objeto de discussão deste artigo. A reflexão sobre a segurança cidadã é um convite para se pensar sobre a essência da própria vida social e assim perceber diversidades, desigualdades e contradições históricas que caracterizam as sociedades modernas.

Sob os princípios do compromisso com a consolidação democrática e com o fortalecimento do estado de direito, a segurança cidadã pode ser definida como um conceito paradigmático das políticas de segurança e da forma de se pensá-las apresentando como traços distintivos o respeito ao cidadão, o propósito de promover o valor da cidadania e de criar um espaço de convivência segura e pacífica, que são indispensáveis a uma vida digna.

O enfoque no cidadão é uma conquista histórica relativamente recente nos países latino-americanos e forneceu à política de segurança um novo significado. Até então predominava o paradigma de segurança nacional, instaurado pelas ditaduras militares no continente. Esta concepção orientava-se para a proteção dos supostos interesses “nacionais” formulados pelo poder militar instituído. Nela

não havia qualquer escrúpulo com relação à eliminação de possíveis ameaças à correlação de poder, então em vigor no governo, e de seus interesses postos como nacionais.

A política de segurança nacional, desta forma, perseguiu os opositores da ditadura que eram identificados como inimigos da nação e ameaça à integridade do Estado. Ao cidadão não havia quase nenhum espaço reservado para o exercício de sua liberdade política e sua liberdade civil estava sob constante cerceamento. As ameaças à sua vida e aos seus bens tinham foco secundário e eram até mesmo provocadas pelos próprios agentes do Estado. Quem estava sob proteção, portanto, não era o cidadão. Tendo isso em vista, a concepção da segurança cidadã como política de Estado ganhou seu significado dentro de um contexto de novas definições que partiam de premissas contrapostas aos pressupostos da política de segurança nacional: fortalecimento da cidadania, legitimidade do poder público, justiça social, respeito à diversidade e construção de uma cultura política democrática.

Institucionalmente, a proposta de segurança cidadã aposta em uma atuação policial mais estratégica e inteligente baseada na coordenação com demais poderes públicos, em especial o poder Judiciário, visando uma atuação cooperativa, sistêmica e harmônica tanto no controle criminal como na garantia dos direitos do cidadão.

De modo complementar, valoriza as autoridades locais ao mesmo tempo em que assinala o caráter coletivo da atividade de promoção da segurança, definida constitucionalmente no Brasil como um dever de todos. Nada melhor do que lidar com a multicausalidade e a particularidade da transgressão, criminalidade, transtorno e violência que mais afetam desigualmente a população do que se aproximam dela. Por essa razão as autoridades locais, naturalmente próximas do cotidiano dos cidadãos, são valorizadas pela segurança cidadã. Mas essa valorização não se efetivaria, caso não viesse, necessariamente, acompanhada pela atenção ao controle dos fenômenos de insegurança antes pelo consenso do que pela coerção – essa última podendo se tornar a própria causa da insegurança. Isso acontece porque é pelo consentimento e legitimação das ações públicas de segurança que uma maior cooperação da comunidade para com a polícia é possível.

Os benefícios dessa cooperação são vários. Resulta na obtenção de informações cruciais para reduzir os fatores de vulnerabilidade e risco, para resolver problemas de insegurança que afetam eles próprios, a viabilização do acesso à justiça, como também incentiva o usufruto da liberdade política na condução cidadã dos negócios públicos, o que contribui para a consolidação da cultura democrática.

Ao centrar-se nas autoridades locais, no consentimento/cooperação e na atenção preventiva, a segurança afasta-se de determinadas concepções que a definem exclusivamente em função da criminalidade e do delito. Distancia-se, portanto, da afirmação do ponto de vista criminalizador na interpretação dos conflitos sociais para aproximar-se de um ponto de vista plural que leva em conta fatores sociológicos e culturais na conformação do crime.

No Brasil, a redemocratização consagrada na Constituição de 1988 prometeu enterrar de vez o passado de desrespeito aos direitos humanos com a ampliação dos direitos sociais, políticos e civis. A emergência das redes de engajamento cívico na nossa contemporaneidade é parte importante no fomento da relação entre direitos humanos, desenvolvimento e promoção da justiça. Além disto, a segurança pública tem sido percebida como inclusa no mais fundamental rol dos direitos humanos. Diante disso, pode-se questionar: o que significa exatamente o compromisso da universidade com a formação e expansão das oportunidades de ensino na segurança pública para todos os níveis/graduações das corporações de segurança pública e justiça?

Antes de tudo, precisa-se entender que a própria palavra “formação” indica a existência de uma relação com o tempo: é introduzir alguém ao passado de sua cultura (no sentido antropológico do termo, isto é, como ordem simbólica ou de relação com o ausente); é sensibilizar alguém para as questões que esse passado engendra para o presente e é estimular a passagem do instituído ao instituinte (CHAUÍ, 2003). Para a autora, ao instituir o novo, mediante esse processo, o presente é apreendido como aquilo que exige de nós o trabalho da interrogação, da reflexão e da crítica, de tal maneira que nos tornamos capazes de elevar ao plano do conceito o que foi experimentado como questão, pergunta, problema, dificuldade.

A imbricação dos conceitos de universidade e segurança pública se fortalece ao se considerar que a legitimidade da universidade está fundamentada na sociedade, uma vez que é por esta constituída e constituinte. Nesse sentido, a educação e a cultura são concebidas como características de um estado de cidadania e, portanto, como direitos dos cidadãos. A formação em segurança pública considera fundamental o diálogo intersetorial entre a universidade, sociedade e instituições de segurança pública. A Renaesp foi o primeiro passo desta diretriz estratégica institucional na UFBA.

### **3 O MESTRADO**

O Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania (MPSPJC) baseia-se na experiência bem-sucedida acumulada pelo Progesp/UFBA na especialização de profissionais da área de segurança pública pela Renaesp. Constituiu-se como projeto de natureza interdisciplinar que, sob o princípio da cidadania, volta-se, no geral, para o atendimento da demanda de formação pós-graduada dos profissionais ligados à área da segurança pública.

Além desse objetivo geral, o MPSPJC desdobra-se nos seguintes objetivos específicos: 1) formar gestores e pesquisadores como quadros estratégicos para analisar, formular, implementar e avaliar ações integradas, multidisciplinares e interinstitucionais; 2) desenvolver entre os mestrandos, a partir dos conceitos e instrumentos sociológicos, a capacidade de análise do fenômeno da criminalidade e manifestações da violência, numa perspectiva diagnóstica destinada a promoção de intervenções adequadas por parte das organizações de segurança pública; 3) elaborar conhecimentos, técnicas e tecnologias acerca das instituições de segurança pública e justiça, identificando os elementos básicos da dinâmica

interna e externa, que interferem na efetividade de suas relações com a sociedade; 4) aperfeiçoar a utilização de metodologias de gestão de informação e de avaliação de programas, políticas e ações em segurança pública e justiça pelos mestrandos em formação; 5) formar profissionais para participar de processos de integração, de redes de cooperação interinstitucional, na perspectiva de elevar os níveis de formação dos profissionais da área.

Ao longo das parcerias firmadas com a UFBA, o MPSPJC foi tornando mais consistente seu objetivo, bem como crescendo em seu desenho didático/pedagógico nuances institucionais específicas, refletidas no processo de aprendizagem e no perfil profissional do egresso.

O perfil de formação dos profissionais em segurança pública na UFBA responde a uma perspectiva cidadã e de compromisso com o desenvolvimento de conceitos e práticas que permitam identificar e solucionar problemas da área. O egresso que o MPSPJC busca formar apresenta um perfil caracterizado pelo reconhecimento do aspecto multicausal e complexo dos fenômenos socioinstitucionais ligados à promoção da segurança indissociáveis da justiça e da ordem pública e por um respectivo conjunto de competências técnicas e científicas através das quais são subsidiadas as decisões em segurança pública e justiça, tanto na formulação de políticas públicas, quanto em sua implementação, distanciando-se, desta forma, do amadorismo das soluções ocasionais, ainda predominante nesta área. O perfil esperado visa, portanto, a contribuição que os egressos podem proporcionar para a melhoria e qualidade dos resultados dos serviços prestados por sua instituição à sociedade.

O artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) define como órgãos responsáveis pela segurança pública as Polícias Federal, Rodoviária e Ferroviária Federal, Policiais Civis, Militares, Penais, Corpo de Bombeiros Militares e Guardas municipais instituídas. Ao ampliar a participação com os profissionais do Ministério Público da Bahia e do Tribunal de Justiça da Bahia e, mais recentemente, com os da Defensoria Pública da Bahia, implementou-se, nas práticas de gestão do programa, a articulação entre segurança e justiça. A incorporação destes organismos como parceiros da formação profissional em segurança pública fortaleceu a visão de que a segurança não é uma atribuição exclusiva da polícia, mas um dever de todos, compreendida pela justiça, solidariedade e cidadania e que remete à área de concentração do mestrado 4 dimensões dos estudos: institucional, social, cultura política e de políticas públicas. Nesse sentido, o MPSPJC colaborou para o fortalecimento desta visão alargada da segurança pública, por meio de parcerias entre a universidade e as instituições pertencentes ao sistema de segurança pública e de justiça.

#### **4 ESTRUTURA DE SUSTENTAÇÃO DO PROGRAMA, A PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR**

O corpo docente do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania é atualmente composto por 30 professores e professoras. O perfil do corpo docente desde a formação básica apresenta domínios diversificados de conhecimento, como História, Comunicação Social, Medicina, Ciência da Computação, Ciências Econômicas, Ciências, Odontologia, Direito, Administração, Socio-

logia, Antropologia, contemplando assim 3 áreas de conhecimento, como pode ser observado no quadro a seguir.

**Quadro 01** – Subáreas contempladas pelo corpo docente

Área	Subáreas Identificadas
Área I - Ciências Físicas, Matemática e Tecnologias	2
Área II - Ciências Biológicas e Profissões da Saúde	4
Área III - Filosofia e Ciências Humanas	10

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Nesse sentido, é importante sinalizar que o MPSPJC conta com 7 docentes com mais de uma graduação, diversidade de formação que também contribui para o desenvolvimento das pesquisas e orientações realizadas. Em estudos pós-graduados, este perfil apresenta-se mais diversificado com os domínios da comunicação e cultura contemporânea, saúde coletiva, administração, saúde pública; sociologia econômica e das organizações, ciências sociais; criminologia, direito, ciência política, serviço social, difusão do conhecimento aderentes e consistentes à estrutura da formação de mestre do programa, o que lhe confere compatibilidade e adequação à proposta de formação interdisciplinar do programa.

Ao analisar a formação dos professores, é possível verificar uma linha contínua de conhecimento da graduação para o mestrado de 23 deles, enquanto que 7 optaram por mudar e ingressar em novos domínios. Com relação à passagem do mestrado para o doutorado, temos 15 estudos contínuos e 15 com mudanças. Tal movimento de abrangência ou aprofundamento da *expertise* do profissional configura-se como um dos pontos relevantes para execução de um mestrado profissional interdisciplinar.

As disciplinas ofertadas pelo programa buscam contemplar diversas nuances de um mesmo tema, ao reunir dois ou três professores, com áreas e experiência de atuação distintas. Uma oportunidade de decompor o fenômeno não só em variáveis, mas em naturezas múltiplas. Tal perspectiva corrobora com a CAPES, ao definir interdisciplinaridade como:

[...] a convergência de duas ou mais áreas do conhecimento, não pertencentes à mesma classe, que contribua para o avanço das fronteiras da ciência e tecnologia, transfira métodos de uma área para outra, gerando novos conhecimentos ou disciplinas e faça surgir um novo profissional, com um perfil distinto dos existentes, com formação básica sólida e integradora. Isto formaria um profissional capaz de compreender e solucionar os problemas em crescente complexidade (CAPES, 2014, p. 7).

Disciplinas como Estudos Prisionais, Direitos Humanos, Sistema de Informação e Segurança Pública, Tópicos Especiais em Segurança Pública combinam em seus planos de ensino Psicologia e História; Direito e Ciências Sociais; Informática, Comunicação e Administração; Medicina, Saúde Coletiva, Direito, respectivamente.

Inicialmente é preciso considerar que se a primeira definição que se tem sobre interdisciplinaridade é compreendida apenas como junção de disciplinas, cabe pensa-la unicamente sob a perspectiva da formação de uma grade curricular. No entanto, se ela for compreendida como atitude de ousadia e busca diante das questões do conhecimento, cabe pensar aspectos que envolvem a cultura do lugar onde se formam professores e pesquisadores. (FAZENDA *et al.*; FAZENDA; JOSÉ; SANTOS, 2016, p. 27215).

Nesse cenário, a interação orientador(a) e orientando(a), o próprio encontro, costuma ser interdisciplinar. O corpo discente é formado majoritariamente de profissionais formados no Direito. Apenas as orientações direito/direito não se constituem em si interdisciplinares. Mesmo assim, o decorrer do processo formativo e o aperfeiçoamento do projeto de pesquisa ocasionam encontros necessários e multifacetados, caracterizados por momentos de compreensão que levam à desconstrução do objeto pesquisado.

Tal processo merece considerações, visto que a experiência do discente, em sua instituição, é valorizada no ingresso e no processo de formação. Contudo carrega naturalizações, sendo necessário um movimento de estranhamento do objeto para então compreendê-lo e assim decompô-lo cientificamente. Formar esses discentes em uma perspectiva híbrida contribui para reflexões sobre o cotidiano, ao passo que possibilita avanços qualitativos à instituição à qual pertencem.

É importante sinalizar quão interessante e produtivo se constitui a formação profissional, uma vez que o fato de o pesquisador ser interno à instituição coloca-o como alguém que quer ajudar mais que julgar ou expor a instituição, organização ou empresa (MARTIN, 2011).

Mais um momento interdisciplinar relevante são as bancas de qualificação. A atividade costuma mobilizar pesquisadores de outras universidades, grupos de pesquisa e estados, sofisticando a observação e contribuição, já que, além de também combinar áreas e temáticas, aciona vivências distintas daquelas produzidas internamente. “Não basta aproximar áreas de conhecimento diferentes para ser interdisciplinar, não se trata de “juntar” mas de realizar um diálogo” (MARTIN, 2011, p. 5). Assim, temas como feminicídio, em uma banca, normalmente apresentam examinadores com expertises que versam sobre saúde, direito e gênero.

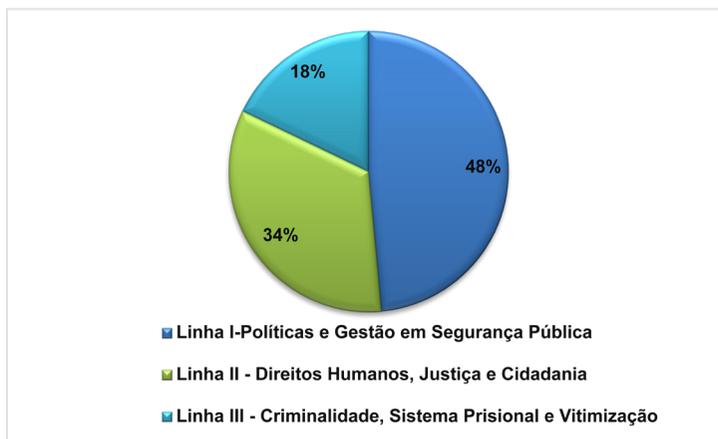
## **5 UMA DÉCADA DE FORMAÇÃO: QUADRO DESCRITIVO DA FORMAÇÃO DO MPSPJC NO PERÍODO DE 2010–2020<sup>4</sup>**

Ao longo dos 10 anos de formação do MPSPJC, foram formados 135<sup>5</sup> mestres e mestras, em sua maioria profissionais das instituições de segurança pública e sistemas de justiça. Os produtos apresentados estão distribuídos nas três linhas que estruturam o mestrado: Linha I – Políticas e Gestão de Segurança Pública; Linha II – Direitos Humanos, Justiça e Cidadania; Linha III – Criminalidade, Sistema Prisional e Vitimização; e podem ser observados no Gráfico 1.

4 Para compor o corpus desse artigo foram analisadas dissertações já depositadas e lançadas na Plataforma Sucupira.

5 Representa o número de dissertações que compõem o corpus analisado neste artigo.

Gráfico 01 - Distribuição do Produtos de MPSPJC (2010- 2020)



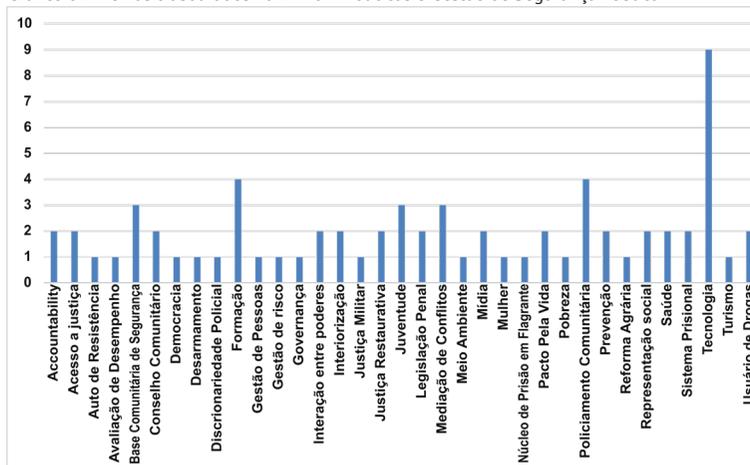
Fonte: Banco de dados MPSPJC (2020).

Quando observada a década de formação, é possível verificar que a Linha I concentra a maioria das produções, com 48%; seguida pela Linha II, com 34%; e Linha III, com 18%. É importante sinalizar que análises parciais, tais como as anuais, podem demonstrar a predominância de outra área, a exemplo de 2019, em que a maioria dos projetos se desenvolveu na Linha II.

Ao decompor as linhas nos temas pesquisados pelos(as) mestrandos(as), elencam-se as principais preocupações teóricas e empíricas. Vale ressaltar que a codificação realizada simboliza a frequência do tema e não necessariamente uma pesquisa, dito de outro modo, um tema pode acionar mais de um assunto ou dimensão de conhecimento conceitual ou de campo.

Na Linha I – Políticas e Gestão de Segurança Pública, a principal preocupação tem relação com Tecnologia. Nessa esteira é relevante problematizar que, em se tratando de um Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, falar em Tecnologia é acionar os mais diversos recortes, dialogando com os mais diversos saberes. Assim, verificam-se pesquisas que abordaram tecnologias de processos, de informações, de perícias, dentre outras. No Gráfico 2 a seguir é possível observar os demais recortes.

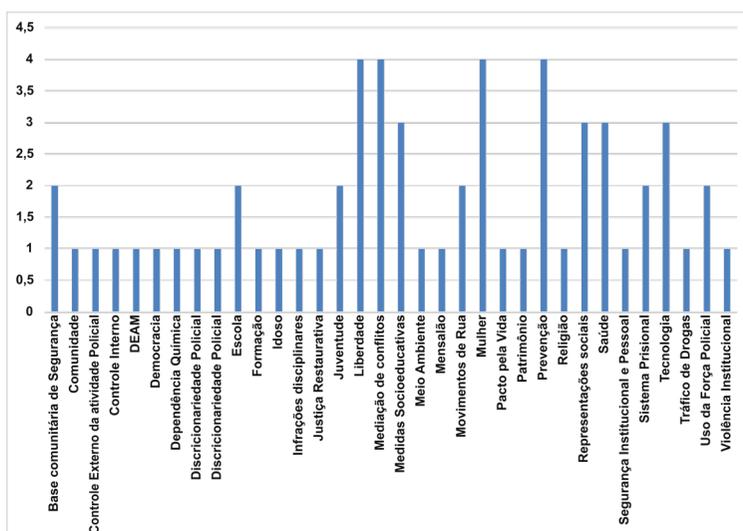
Gráfico 02 - Temas trabalhados na Linha I- Políticas e Gestão de Segurança Pública



Fonte: Banco de dados MPSPJC (2020).

Em se tratando da Linha II – Direitos Humanos, Justiça e Cidadania, 4 temas apareceram com maior expressão, a saber: Liberdade; Mediação de Conflitos; Mulher; e Prevenção. São temas de incontestável relevância e que mobilizaram aperfeiçoamentos ao longo do tempo no MPSPJC, com readequação de disciplinas, criação de outras e credenciamento de professores com expertise de formação e/ou pesquisa nos referidos temas. Vale ressaltar que ao longo da formação temos lapidação de propostas, isto para sinalizar a sensibilidade, atenção e qualidade do corpo discente ao escolher e ser escolhido por temas tão necessários para a sociedade. Os demais temas, tão relevantes quanto, podem ser observados no Gráfico 3.

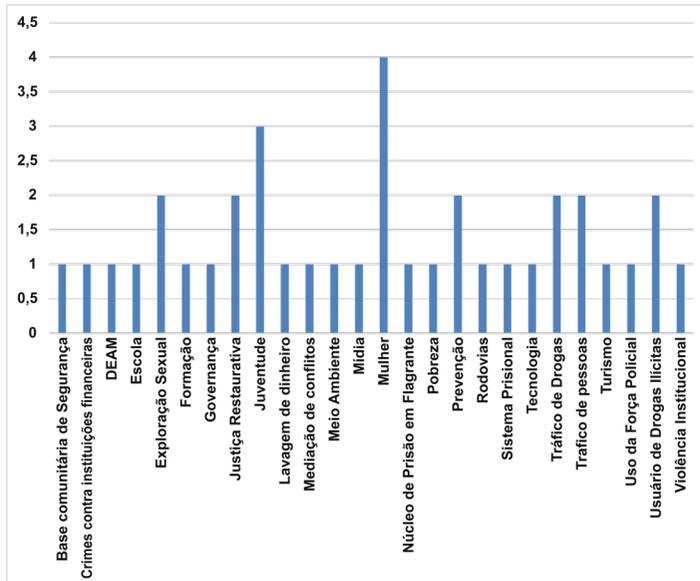
Gráfico 03 - Temas trabalhados na linha II - Direitos Humanos, Justiça e Cidadania



Fonte: Banco de dados MPSPJC (2020).

Ao analisar a Linha III – Criminalidade, Sistema Prisional e Vitimização, os produtos envolvendo mulheres mais uma vez apareceram com maior centralidade. Nessa linha, as mulheres aparecem como aquelas mais vulneráveis a violência física e homicídio. Assim é uma temática que aparece combinada ou relacionada com outros temas, como a Delegacia Especial de Atendimento à Mulher – DEAM, objeto de estudo, ao menos duas vezes.

**Gráfico 04** - Temas Trabalhados na Linha III - Criminalidade, Sistema Prisional e Vitimização

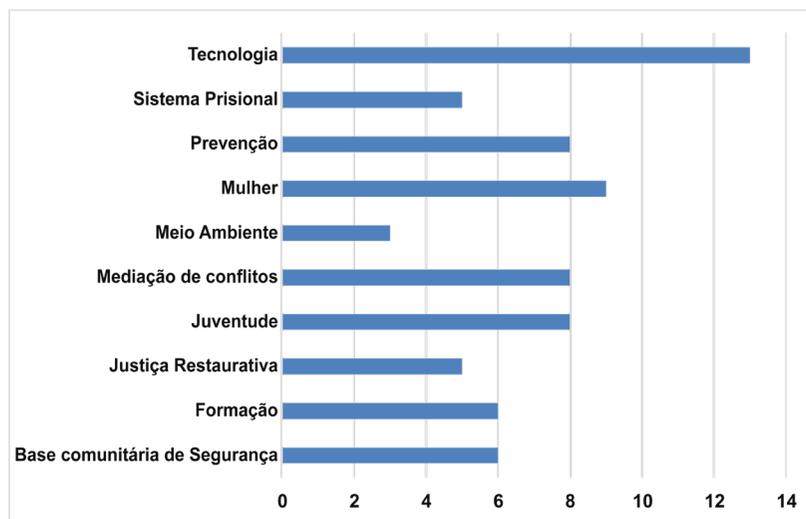


Fonte: Banco de dados MPSPJC (2020).

Um achado interessante teve relação com temas comuns às três linhas. Embora apareçam com frequências distintas, os conhecimentos e análises abarcados por cada linha e suas diferentes formas de lidar com a mesma temática ofertam análises que se distinguem ao passo que se complementam na compreensão do fenômeno em estudo. Qualitativamente isso representa um ganho ao programa, que vislumbra a oportunidade de demonstrar a complexidade de determinadas temáticas, por perspectivas interdisciplinares, construídas por seus egressos.

Nessa esteira o Gráfico 5 apresenta 10 temas trabalhados pelas 3 linhas, quais sejam: Tecnologia, Sistema Prisional, Prevenção, Mulher, Meio Ambiente, Mediação de Conflitos, Juventude, Justiça Restaurativa, Formação e Base Comunitária de Segurança.

**Gráfico 05** - Temas comuns as três linhas



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Sem pretensão de transformá-las em preferências ou prioridades, a observação de tais temáticas coincide com temas urgentes a agenda das políticas públicas. A centralidade de temáticas como Tecnologia, Prevenção, Mulher, Meio Ambiente, Juventude e Formação nas discussões políticas, econômicas e sociais é vibrante.

Ressaltam-se também nesse quadro temas tabu, como o Sistema Prisional, a mediação de conflitos e a justiça restaurativa. E por último, mas não menos importante, as Bases Comunitárias de Segurança – BCS, que tanto dividem opiniões sobre objetivos e relevância. Em pesquisas trabalhadas majoritariamente pela metodologia de estudo de casos, possibilita aos possíveis leitores conhecer/compreender oportunidades e constrangimentos de uma das nuances de uma política de segurança pública local.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Não obstante a produção revele senso crítico, o conhecimento da segurança pública pode ser visto como um amplo mosaico cheio de espaços vazios. Um destes espaços refere-se à ausência de compreensão mais detalhada dos impactos dos conhecimentos da área na atuação de seus profissionais. Na tentativa de suprimir essa lacuna, o Progesp deu início à construção de um projeto permanente de acompanhamento e avaliação dos seus egressos, buscando averiguar qual o papel dos conhecimentos adquiridos durante o período da formação no lócus profissional e também incrementar a formação dos atuais alunos com base na ponderação das tendências da formação oferecida, segundo os objetivos e valores estabelecidos pelo Programa. A avaliação institucional do ensino na perspectiva dos egressos é importante por várias razões. Pertinente aos propósitos operacionais do Progesp, duas delas podem ser destacadas: 1) identificar possíveis

lacunas na condução do curso e formular suas respectivas soluções; 2) estimar as possibilidades de aperfeiçoamento pedagógico e/ou político do MPSPJC. Além disso, a iniciativa permite dar maior visibilidade às contribuições dos egressos que são dotadas de especificidades profissionais vinculadas às instituições nas quais atuam.

O projeto teve início com uma avaliação retrospectiva dividida em três etapas. A primeira etapa, extensiva, consiste na aplicação de um questionário estruturado, enviado por e-mail aos ex-alunos, composto por questões escalonadas que visam obter informações a respeito do desenvolvimento de competências requeridas e inovadoras no trabalho, proporcionadas pela formação adquirida no Mestrado, promoções relacionadas à condição de pós-graduando em Segurança Pública, realizações de atividades de pesquisa na área de segurança, tanto na instituição em que o egresso trabalha como em projetos paralelos a sua atividade profissional, além de outros tópicos.

A segunda etapa, por sua vez, ainda não concluída, caracteriza-se pelo caráter intensivo. Será feita a realização de uma entrevista semiestruturada com egressos, selecionados na primeira etapa, que se encontram realizando ou que já tenham realizado projetos inovadores, de natureza teórica, técnica ou tecnológica, junto à instituição em que trabalha ou em projetos paralelos a sua atuação profissional, porém, ligados às temáticas da área de segurança pública, justiça e cidadania. Nesta mesma etapa também serão realizadas entrevistas, igualmente semiestruturadas, com representantes das instituições conveniadas com o mestrado – Secretaria de Segurança Pública, Tribunal de Justiça da Bahia e Ministério Público da Bahia – que estiveram envolvidos na negociação para a publicação dos editais das turmas, tendo em vista obter informações acerca da importância da qualificação dos membros das respectivas instituições que representam.

Com o projeto permanente de acompanhamento de seus alunos e avaliação de seus egressos, o MPSPJC expressa a sua missão em conectar o conhecimento científico com a transformação social, fortalecendo, ainda mais, os vínculos entre universidade e instituições de segurança pública, no combate ao problema de insegurança, violência e criminalidade que continua a alarmar o país.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL, Ministério da Justiça. SENASP. **Nota Técnica – CGDESP/DEPAID/ SENASP/MJ**. Situação dos cursos de Pós-Graduação Lato Sensu em Segurança Pública no âmbito da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – Renaesp. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública, Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública, Coordenação-Geral de Ensino. **Matriz Curricular Nacional para a Formação em Segurança Pública**. Brasília 2003.

BRASIL. Ministério da Justiça. Texto Base. **1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 2009.

*A formação interdisciplinar dos profissionais de segurança pública: a experiência da Universidade Federal da Bahia (UFBA)*

BRASIL. Presidência da República. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania** – PRONASCI, 2007.

CAPES. **Documento de Área 2013** (Área Interdisciplinar). 2014.

CHAUÍ, M. **Sociedade, Universidade e Estado**. Brasília. Ministério da Educação. Seminário: Universidade: Por que e como reformar? MEC/ Seu: 6 e 7 de ago. 2003.

FAZENDA, I. C. A.; JOSE, M. A. M. Formar pesquisadores interdisciplinares. **Revista Ciências Humanas**, v. 9, p. 62-69, 2017.

MARTIN, D. Refletindo a formação interdisciplinar na pós-graduação. **Saúde e Sociedade**, v. 20, p. 57-65, 2011.

# VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER, EM BELÉM - PARÁ, DURANTE O PERÍODO DA PANDEMIA DA COVID - 19

## DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE AGAINST WOMEN, IN BELÉM - PARÁ, DURING THE COVID PANDEMIC PERIOD - 19

ADRIANA BARROS NORAT<sup>1</sup>, FERNANDA MARINHO CORRÊA DE ALMEIDA<sup>2</sup>, SILVIA DOS SANTOS DE ALMEIDA<sup>3</sup>, EDSON MARCOS LEAL SOARES RAMOS<sup>4</sup>, ALETHEA MARIA CAROLINA SALES BERNARDO<sup>5</sup>

### RESUMO

A relevância do estudo realizado neste artigo é buscar estabelecer relações entre o isolamento social imposto durante a pandemia da covid-19 e as alterações nos números de registros de violência doméstica contra a mulher na Divisão Especializada em Atendimento à Mulher (DEAM) de Belém, capital do estado do Pará. O objetivo do estudo é analisar todos os registros de ocorrências policiais efetuados na DEAM Belém durante a pandemia da covid-19, nos meses de março a julho de 2020, sendo as informações obtidas na Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal do Estado do Pará (SIAC). A pesquisa realizada foi documental, de natureza quantitativa, descritiva, por meio de um estudo exploratório. Os resultados revelaram que, no período de março a julho de 2020, a maioria dos registros efetuados foram referentes à violência psicológica, motivada por ódio/vingança, no período noturno, tendo o domingo como o dia da semana de maior frequência, o mês de julho, a 8ª Área Integrada de Segurança Pública (AISP) e o bairro Pedreira os que obtiveram o maior número de registro de ocorrências policiais. Ao se comparar os registros efetuados no período da pandemia da covid-19 com o mesmo período nos anos anteriores, concluiu-se que houve redução na quantidade de registros e alteração nos resultados das variáveis analisadas.

**Palavras-chave:** violência doméstica e familiar; mulher; pandemia; Covid -19.

### ABSTRACT

The relevance of the study carried out in this article is to seek to establish relationships between the social isolation imposed during the COVID-19 pandemic and the changes in the number of reports of domestic violence against women in the Specialized Division in

1 Graduada em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA), Belém-PA, Brasil. Delegada de Polícia Civil, Pará, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/0303928203547051>; *e-mail:* [adriana.norat@ifch.ufpa.br](mailto:adriana.norat@ifch.ufpa.br), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2032-2157>

2 Graduada em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA), Belém-PA, Brasil. Delegada de Polícia Civil, Pará, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/7021792564330595>; *e-mail:* [fernanda.almeida@ifch.ufpa.br](mailto:fernanda.almeida@ifch.ufpa.br), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4195-206X>

3 Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis-SC, Brasil. Graduada em Estatística pela Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém-PA, Brasil. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Belém-PA, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/9638195936355666>; *e-mail:* [salmeidaufpa@gmail.com](mailto:salmeidaufpa@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4817-7804>

4 Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis-SC, Brasil. Graduado em Estatística pela Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém-PA, Brasil. Professor Titular da Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/8324947891255931>; *e-mail:* [ramosedson@gmail.com](mailto:ramosedson@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5425-8531>

5 Mestra em Segurança Pública pela Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém-PA, Brasil. Graduada em Direito pela Estácio (FAP), Belém-PA, Brasil. Escrivã de Polícia Civil, Belém-PA, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/5831319681858495>; *e-mail:* [alethea-bernardo@gmail.com](mailto:alethea-bernardo@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4978-7444>

Assistance to Women (DEAM) of Belém, Capital of the State of Pará. The objective of the study is to analyze all police reports registered at DEAM Belém during the COVID-19 pandemic, from March to July 2020, with the information obtained from the Assistant Secretariat for Intelligence and Criminal Analysis of the State of Pará (SIAC). The research carried out was of a documentary, quantitative and descriptive nature, through an exploratory study. The results revealed that, from March to July 2020, most of the reports made were related to psychological violence, motivated by hatred / revenge, during the night, with Sunday as the most frequent day of the week, the month of July, the 8th Integrated Public Security Area (AISP) and the Pedreira neighborhood, which obtained the highest number of police reports. When comparing the reports made during the COVID-19 pandemic period with the same period in previous years, it was concluded that there was a reduction in the number of reports and a change in the results of the analyzed variables.

**Keywords:** domestic and family violence; woman; pandemic; COVID-19.

DATA DE SUBMISSÃO: 31/10/2020 - DATA DE APROVAÇÃO 20/11/2020

## 1 INTRODUÇÃO

O coronavírus SARS-CoV-2, anteriormente denominado de 2019-nCoV, é o patógeno causador da síndrome respiratória aguda grave do coronavírus 2, amplamente difundida como covid-19 (UFRA, 2020). O vírus possui uma disseminação extremamente rápida, foi detectado em 31 de dezembro de 2019 em Wuhan, na China, e em janeiro de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a epidemia uma emergência internacional. Diversos países já haviam confirmado importações de caso, forçando a aplicação de novas políticas públicas para seu enfrentamento (LANA *et al.*, 2020).

No Brasil, em 7 de fevereiro, havia 9 casos em investigação, mas sem registros de confirmação (BRASIL, 2020) em março, a capital do estado do Pará, Belém, teve seu primeiro caso confirmado e, logo em seguida, as medidas de enfrentamento à pandemia do coronavírus covid-19 foram iniciadas no âmbito do estado do Pará (PARÁ, 2020a). No mês de maio, Belém passou pelo período de maior concentração de casos e de suspensão total de atividades não essenciais, inclusive com restrições de circulação, período do *lockdown* (PARÁ, 2020b).

Após a diminuição na curva de novos casos de covid-19 no estado do Pará, ao final de maio, iniciou-se a reabertura gradual das regras do isolamento social e o funcionamento das atividades econômicas e sociais, diminuindo as restrições em fases. No mês de setembro foi publicada a quinta fase do processo de reabertura (PARÁ, 2020c).

Embora o isolamento social seja a medida recomendada como a mais segura, necessária e eficaz para minimizar os efeitos diretos da covid-19, o regime de restrições tem imposto uma série de consequências para a vida de mulheres (FBSP, 2020a). Existem evidências de que estas medidas de isolamento podem ter propiciado impactos sobre a violência doméstica, conforme noticiado na mídia e em relatórios de organizações internacionais (SILVA *et al.*, 2020).

A banalização da violência doméstica levou à invisibilidade do crime de maior incidência no país, e o que tem o mais perverso efeito multiplicador, pois suas sequelas não se restringem à pessoa da ofendida, atingem todos os membros da família, principalmente os filhos, que correm o risco de se tornarem agentes repetidores da violência vivenciada (DIAS, 2019).

Em concordância com Machado et al. (2020), a partir da edição da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha, e da implementação das Delegacias Especializadas em Atendimento à Mulher, as vítimas adquiriram a possibilidade de denunciar seus agressores. Entretanto, com as medidas de isolamento social impostas em razão do problema mundial de saúde da covid-19, encontraram obstáculos no acesso a esse direito assegurado por lei (VIEIRA et al., 2020).

Consoante o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, obrigadas a permanecer mais tempo em casa junto a seu agressor, muitas vezes em habitações precárias, com os filhos e vendo sua renda diminuída, as mulheres sofrem com a amplificação da exposição de quem já vive em um relacionamento abusivo. Como consequência ocorre o aumento dos casos de violência e a diminuição das denúncias, uma vez que em função do isolamento muitas mulheres não têm conseguido sair de casa para fazê-la ou tem medo de realizá-la pela aproximação do parceiro.

Com o isolamento e uma provável diminuição de renda, assim como a convivência ininterrupta e diária da vítima com o agressor, houve um reflexo na violência doméstica no mundo inteiro (BRASIL, 2020). Na China, reclamações de violência doméstica triplicaram no período da pandemia; na França, as queixas aumentaram 32%; no Brasil, houve alta de aproximadamente 9% em denúncias de violência doméstica realizadas pelo Disque 180 (BIANQUINI, 2020).

De acordo com Marques et al. (2020), alguns estados implementaram plataformas digitais de atendimento às denúncias, porém medidas eficazes não se restringem apenas ao acolhimento das denúncias, é extremamente necessário o atendimento efetivo das linhas diretas de prevenção. No Pará, as vítimas de violência doméstica podem registrar o fato por meio virtual, entretanto, a solicitação da medida protetiva somente pode ser feita na delegacia, o que obriga a vítima a se deslocar para a delegacia.

## 2 METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos da pesquisa, foi desenvolvido o método de estudo quantitativo, no qual o pesquisador considera que tudo pode ser quantificável, de forma a classificá-los, analisá-los, utilizando-se de ferramentas estatísticas (VERGARA, 2017). A pesquisa foi baseada nas técnicas: (i) exploratória, que, conforme Gil (2008), visa desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias; e (ii) descritiva, de natureza quantitativa. A pesquisa descritiva, que, de acordo com Bussab e Morettin (2017), tem como foco a apresentação de determinada população ou fenômeno, permite condições de maior compreensão no que se refere ao comportamento dos dados pesquisados.

Foi realizada uma análise nos dados fornecidos pela Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal (SIAC), por meio de planilha do *Microsoft Excel*,

gerados diretamente do Sistema Integrado de Segurança Pública (SISP-WEB), referentes aos boletins de ocorrência policial de violência doméstica e familiar contra a mulher, registrados na Divisão Especializada em Atendimento à Mulher (DEAM-Belém), nos meses de março a julho dos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020.

Para construção do banco de dados, foram produzidas tabelas e gráficos a partir do *software Microsoft Excel*, usando como meio de investigação a pesquisa documental, a qual é realizada em fontes como tabelas estatísticas, informativos, depoimentos orais e escritos, certidões, correspondência pessoal ou comercial, documentos informativos arquivados em repartições públicas, associações, igrejas, hospitais, sindicatos (SANTOS, 1999).

Como recorte espacial, estabeleceu-se o município de Belém, estado do Pará, onde se concentra a maior população feminina do estado, de acordo com último Censo (IBGE, 2010); a segunda capital com maior número de mortes de mulheres na região Norte do país (WAISELFISZ, 2015), por dispor de uma rede mais articulada de atendimento à mulher vítima de violência; e ainda em razão da circunscrição (limitada ao município de Belém) da DEAM-Belém.

O período de análise foi dos meses de março e julho de 2020, período do isolamento social, da fase local da pandemia da covid-19, considerado este como o recorte temporal da pesquisa. As variáveis utilizadas foram: tipo de violência, mês do fato, dia da semana do registro, período do fato (turno), motivo, AISP e bairro.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Observa-se na Tabela 1 que no período do isolamento social na capital do estado do Pará, nos meses de março e julho do ano de 2020, foram registrados 664 Boletins de Ocorrência Policial (BOPs), sendo nos meses de junho (35,28%) e julho (30,33%) a maior concentração dos registros policiais, 436 BOPs, fato que coincide com a reabertura gradual das regras do isolamento.

Além disso, percebe-se na Tabela 1 que a maior parte dos BOPs foi registrada no domingo, com 235 (18,47%) registros, seguido de segunda-feira com 210 (16,51%); e destes, a maior parte foi registrada no período noturno, 478 (37,73%), assemelhando-se aos dados da pesquisa realizada por Bernardo et al. (2019), que afirma que a maior parte dos registros policiais de violência doméstica na DEAM-Belém foi realizada no domingo à noite a respeito de fatos ocorridos no período noturno.

**Tabela 1** - Quantidade e percentual de Boletins de Ocorrência Policial de violência doméstica e familiar contra a mulher registrados na DEAM-Belem, de março a julho de 2020, por tipos de registro, mês do fato, dia da semana do registro, turno e motivo

VARIÁVEL	CATEGORIA	QUANTIDADE	%
Tipos de registro	Física	482	37,78
	Psicológica	545	42,71
	Moral	117	9,17
	Patrimonial	13	1,02
	Sexual	12	0,94
	Descumprimento de MPU	79	6,19
	Outros Fatos	28	2,19
	<b>Total</b>	<b>1276</b>	<b>100,00</b>
Mês do fato	Março	96	7,77
	Abril	143	11,57
	Maiο	186	15,05
	Junho	375	30,33
	Julho	436	35,28
	<b>Total</b>	<b>1236</b>	<b>100,00</b>
Dia da semana de registro	Domingo	235	18,48
	Segunda	210	16,51
	Terça	159	12,50
	Quarta	174	13,68
	Quinta	173	13,60
	Sexta	156	12,26
	Sábado	165	12,97
	<b>Total</b>	<b>1272</b>	<b>100,00</b>
Turno	Madrugada	147	11,60
	Manhã	309	24,39
	Tarde	333	26,28
	Noite	478	37,73
	<b>Total</b>	<b>1267</b>	<b>100,00</b>
Motivo	Alcoolismo/ Embraguez	96	7,55
	Alienação	2	0,16
	Ambição	114	8,96
	Ciúme	98	7,70
	Devassidão	5	0,39
	Entorpecentes	21	1,65
	Imperícia/ Imprudência/ Negligência	6	0,47
	Ódio ou Vingança	595	46,78
	Outras	335	26,34
	<b>Total</b>	<b>1272</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborado pelos autores com informação da SIAC/SEGUP (2020).

Conforme a Tabela 1, no período analisado, a violação psicológica foi o tipo de violência mais registrada, com 545 BOPs (42,71%), e por motivo presumível de Ódio/Vingança 595 (46,78%); o artigo 7º, II, da Lei nº 11.340/2006 define violência psicológica como qualquer conduta que cause dano emocional e diminuição da autoestima ou, ainda, que prejudique e perturbe o seu pleno desenvolvimento, bem como que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou por último qualquer outro meio que cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação (BRASIL, 2006). Nesse sentido, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública afirma que 1,7 milhão de mulheres foram ameaçadas (FBSP, 2018).

**Tabela 2-** Quantidade e percentual de Boletins de Ocorrência Policial de violência doméstica e familiar contra a mulher registrados na DEAM-Belém, de março a julho de 2020, por Área Integrada de Segurança Pública e bairro onde ocorreu o fato

VARIÁVEL	CATEGORIA	QUANTIDADE	%
AISP	1ª	67	5,27
	2ª	77	6,05
	3ª	73	5,74
	4ª	61	4,80
	5ª	83	6,53
	6ª	58	4,56
	7ª	184	14,47
	8ª	193	15,16
	9ª	98	7,70
	10ª	169	13,29
	11ª	95	7,47
	12ª	68	5,35
	13ª	33	2,59
	14ª	13	1,02
		<b>Total</b>	<b>1272</b>
Bairro do fato*	Pedreira	114	17,17
	Guamá	83	12,50
	Marambaia	68	10,24
	Marco	67	10,09
	Sacramenta	67	10,09
	Tapanã	67	10,09
	Terra Firme	58	8,73
	Jurunas	52	7,83
	Telégrafo Sem Fio	46	6,93
	Maracangalha	42	6,33
	<b>Total</b>	<b>664</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborado pelos autores com informação da SIAC/SEGUP (2020).

Nota: \*somente os 10 bairros com maiores quantitativos de BOPs de violência doméstica e familiar contra a mulher registrados na DEAM Belém.

Visando a harmonia das circunscrições de atuação dos órgãos do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social e objetivando a articulação territorial regional nos níveis estratégico, tático e operacional, foram criadas no território do Pará 15 (quinze) Regiões Integradas de Segurança Pública e Defesa Social (RISP), as quais foram divididas em Áreas Integradas de Segurança Pública e Defesa Social (AISP), englobando os bairros da capital (PARÁ, 2012).

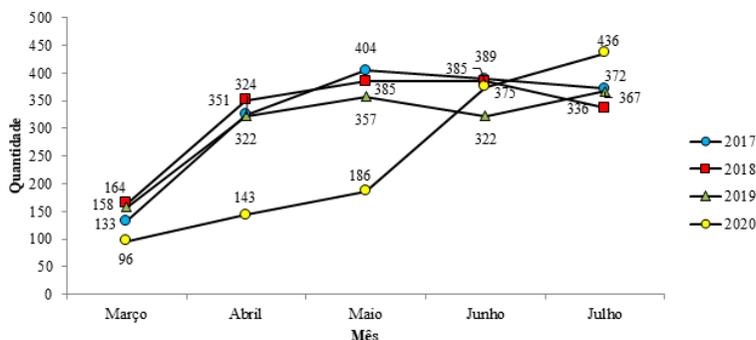
O bairro com maior registro foi Pedreira (17,17%), que fica situado na 8ª AISP, a qual agrupa os bairros Marco e Curió-Utinga. Observa-se que é a área integrada a qual concentra o maior percentual de registros durante o período do estudo, com 15,17%, seguida dos bairros Maracangalha, Barreiro, Miramar, Sacramento, Telégrafo e Val-de-Cans, que pertencem à 7ª AISP, com 14,47%; e da 10ª AISP, formada pelos bairros do Benguí, Cabanagem, Coqueiro (Belém), Mangueirão, Parque Verde e Una com 13,29% (Tabela 2). Essa maior concentração percentual de registros da 8ª AISP deve-se ao fato de que ela é composta pelos bairros que ficam às proximidades da DEAM Belém, sendo, portanto, mais fácil o acesso da mulher à delegacia (BERNARDO et al., 2019).

**Tabela 3** - Quantidade e percentual de Boletins de Ocorrência Policial de violência doméstica e familiar contra a mulher registrados na DEAM-Belém, de março a julho, dos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020

MÊS	ANO								TOTAL	
	2017		2018		2019		2020			
	Quantidade	%								
Março	133	8,20	164	10,12	158	10,35	96	7,77	551	9,18
Abril	324	19,98	351	21,65	322	21,10	143	11,57	1140	18,98
Mai	404	24,91	385	23,75	357	23,39	186	15,05	1332	22,18
Junho	389	23,98	385	23,75	322	21,10	375	30,34	1471	24,50
Julho	372	22,93	336	20,73	367	24,06	436	35,27	1511	25,16
<b>Total</b>	<b>1622</b>	<b>100,00</b>	<b>1621</b>	<b>100,00</b>	<b>1526</b>	<b>100,00</b>	<b>1236</b>	<b>100,00</b>	<b>6005</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborado pelos autores com informação da SIAC/SEGUP (2020).

**Figura 1** - Quantidade de Boletins de Ocorrência Policial de violência doméstica e familiar contra a mulher registrados na DEAM-Belém, de março a julho dos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020



Fonte: Elaborado pelos autores com informação da SIAC/SEGUP (2020).

No período compreendido entre os meses de março a agosto, dos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020, foram registrados na DEAM-Belém 6.005 BOPs versando sobre violência de gênero, destes apenas 20,58% ocorreram no ano de 2020 (Tabela 3). Assim, observa-se, de acordo com a Tabela 3, um decréscimo no quantitativo de registros policiais no ano de 2020, em que foram gravados 1.236 casos de violência contra a mulher. Essa redução significativa pode ser relacionada à dificuldade da vítima em acessar os equipamentos públicos para registros das denúncias (FBSP, 2020b).

Na Figura 1, observa-se uma redução dos registros de ocorrência de violência doméstica nos meses em que o isolamento social foi mais intenso, ao passo que também se observa que no momento em que as medidas de isolamento começaram a ser flexibilizadas nos meses de junho a julho (PARÁ, 2020c) e as vítimas puderam voltar a comparecer à delegacia para fazer o registro da ocorrência, houve um aumento de registros no mês de junho, em que os números registrados se igualaram aos anos de 2017 e 2018, bem como houve um salto no número de registros no mês de julho, o que pode refletir os registros de fatos pretéritos, ocorridos durante os meses de isolamento, em que as vítimas não puderam comparecer à DEAM-Belém para registrar ocorrência. A tal fenômeno dá-se o nome de demanda reprimida.

**Tabela 4:** Quantidade e percentual de Boletins de Ocorrência Policial de violência doméstica e familiar contra a mulher registrados na DEAM-Belém, de março a julho, dos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020, por tipo de registro

Tipo de Registro	Ano								Total	
	2017		2018		2019		2020		Quantidade	%
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%		
Violência psicológica	709	42,03	757	44,95	617	38,99	545	42,72	2628	42,19
Violência física	586	34,74	572	33,97	553	34,93	482	37,77	2193	35,20
Violência moral	247	14,64	211	12,53	227	14,34	117	9,17	802	12,87
Violência patrimonial	6	0,36	15	0,89	13	0,82	13	1,02	47	0,75
Violência sexual	25	1,48	17	1,01	19	1,20	12	0,94	73	1,17
Descumprimento de MPU*	79	4,68	71	4,22	93	5,87	79	6,19	322	5,17
Outros fatos	35	2,07	41	2,43	61	3,85	28	2,19	165	2,65
<b>TOTAL</b>	<b>1687</b>	<b>100,00</b>	<b>1684</b>	<b>100,00</b>	<b>1583</b>	<b>100,00</b>	<b>1276</b>	<b>100,00</b>	<b>6230</b>	<b>100,00</b>

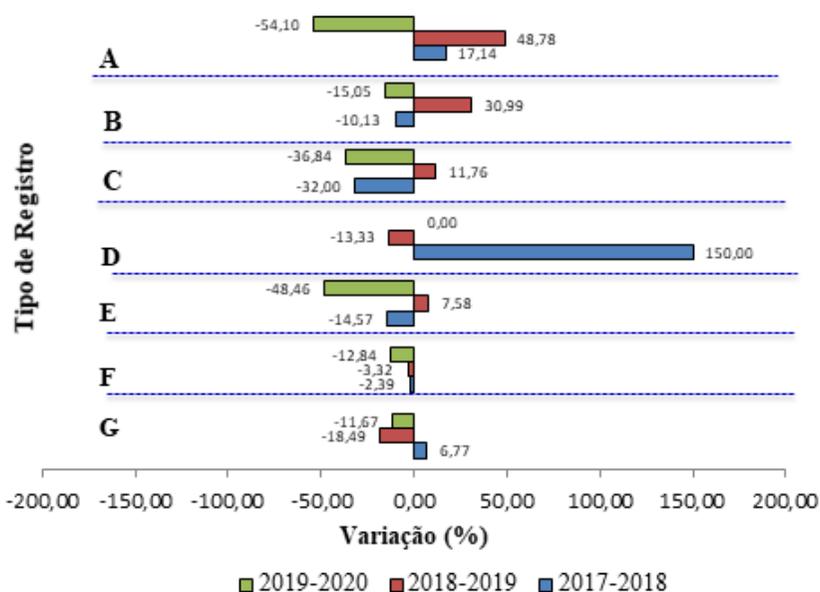
Fonte: Elaborado pelos autores com informação da SIAC/SEGUP (2020).

Nota: \* MPU é medida protetiva de urgência

Verifica-se na Tabela 4 que a violência psicológica ocorreu com maior frequência, representando um total de 42,19% dos registros acumulados dos anos de 2017 a 2020, seguida da violência física, que é praticada com uso da força física, como socos, tapas, pontapés, empurrões, arremesso de objetos, geralmente, sendo a mais fácil de ser identificada, pois, na maioria das vezes, deixa marcas aparentes no corpo da vítima (CUNHA et al., 2019).

No ano de 2020, a violência física teve um aumento comparada aos anos anteriores, representando 37,77% das ocorrências de violência doméstica registradas em 2020 na DEAM Belém. Nas demais formas de violência observa-se uma redução no percentual de BOPs. No mesmo sentido, os registros do crime de ameaça, que é definido pela Lei nº 11.340/06 como sendo uma forma de violência psicológica (BRASIL, 2006), também apresentaram uma redução em estados como Mato Grosso e Rio Grande do Sul (FBSP, 2020c).

**Figura 2** - Variação na quantidade de Boletins de Ocorrência Policial de violência doméstica e familiar contra a mulher registrados na DEAM-Belém, de março a julho, dos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020, por tipo de registro



Fonte: Elaborado pelos autores com informação da SIAC/SEGUP (2020).

Legenda: A – Outros fatos; B - Descumprimento de MPU; C - Violência Sexual; D - Violência Patrimonial; E - Violência Moral; F - Violência Física; G - Violência Psicológica.

De acordo com a Figura 2, verifica-se que no comparativo dos anos de 2017 e 2018, houve um aumento da violência patrimonial em 150% e da violência psicológica em 6,7%, à medida que houve uma redução nas demais formas de violência. Já no comparativo dos anos de 2018 e 2019, observa-se que houve uma redução da violência patrimonial em 13,33%, da violência física em 3,32% e da violência psicológica em 18,49%.

Em relação ao comparativo de 2019/2020, ficou explícita a redução percentual de todas as formas de violência registradas no ano de 2020, que pode ser reflexo direto da pandemia da covid-19, consubstanciando assim a ideia trazida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, na sua Nota Técnica publicada sobre a Violência Doméstica durante a Pandemia de covid-19 (FBSP, 2020b, 2020c, 2020d).

**Tabela 5** - Quantidade e percentual de Boletins de Ocorrência Policial de violência doméstica e familiar contra a mulher, por motivo da prática da violência, registrados na DEAM-Belém, de março a julho, dos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020

MOTIVO	ANO							
	2017		2018		2019		2020	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Alcoolismo/Embriguez	104	6,21	103	6,14	103	6,53	96	7,55
Alienação	1	0,06	2	0,12	1	0,06	2	0,16
Ambição	30	1,79	2	0,12	37	2,35	114	8,96
Ciúme	153	9,13	158	9,42	120	7,61	98	7,70
Devassidão	7	0,42	5	0,30	3	0,19	5	0,39
Entorpecentes	28	1,67	29	1,73	22	1,40	21	1,65
Imperícia/Imprudência/Negligência	22	1,31	11	0,66	27	1,71	6	0,47
Ódio ou Vingança	706	42,16	915	54,56	757	48,00	595	46,78
Outras	624	37,25	452	26,95	507	32,15	335	26,34
<b>Total</b>	<b>1675</b>	<b>100,00</b>	<b>1677</b>	<b>100,00</b>	<b>1577</b>	<b>100,00</b>	<b>1272</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborado pelos autores com informação da SIAC/SEGUP (2020).

Observa-se com a Tabela 5 que o motivo ódio ou vingança foi o mais recorrente entre as possíveis causas apontadas para a prática da violência contra a mulher, representando 46,78% das ocorrências registradas em 2020, o que pode ser justificado pelo sentimento de posse que o autor da violência tem sobre a mulher (DIAS, 2019); seguido de outras causas não especificadas com 26,34%.

**Tabela 6** - Variação na quantidade de Boletins de Ocorrência Policial de violência doméstica e familiar contra a mulher, registrados nos meses de março a julho, dos anos de 2019 e 2020

MOTIVO	ANO				VARIACÃO(%)
	2019		2020		
	Quantidade	%	Quantidade	%	
Alcoolismo/Embriguez	103	6,53	96	7,55	-6,80
Alienação	1	0,06	2	0,16	100
Ambição	37	2,35	114	8,96	208,11
Ciúme	120	7,61	98	7,70	-18,33
Devassidão	3	0,19	5	0,39	66,67
Entorpecentes	22	1,40	21	1,65	-4,55
Imperícia/Imprudência/Negligência	27	1,71	6	0,47	-77,78
Ódio ou Vingança	757	48,00	595	46,78	-21,40
Outras	507	32,15	335	26,34	-33,93
<b>Total</b>	<b>1577</b>	<b>100,00</b>	<b>1272</b>	<b>100,00</b>	

Fonte: Elaborado pelos autores com informação da SIAC/SEGUP (2020).

Na Tabela 6, fazendo um comparativo dos anos de 2019 e 2020, é possível constatar que houve uma diminuição dos registros por motivo de ódio ou vingança em 21,40%, sendo que a maior redução se verificou para negligência, imprudência ou imperícia com uma redução de 77,78%. Em contrapartida, houve um aumento do motivo devassidão em 66,67%.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho teve por objetivo mostrar a caracterização da violência doméstica e familiar contra a mulher registrada na DEAM-Belém, no período do isolamento social, em decorrência dos impactos locais da pandemia da COVID-19. O objeto de análise refere-se aos registros policiais gravados na Divisão Especializada em Atendimento à Mulher (DEAM-Belém), dos meses de março a agosto, nos anos de 2017 a 2020, com abordagem estatística e crítica dos dados analisados, de forma a concluir que no ano de 2020 a violência psicológica foi a forma de agressão mais registrada, tendo como causa presumível o ódio/vingança na maior parte das vezes. A frequência mensal à DEAM-Belém cresceu conforme o isolamento social foi relaxado, sendo que o mês de maior número de registros foi julho, o dia com maior número de registros foi o domingo e os fatos ocorrem, na maioria dos casos, no período noturno. Durante o período de isolamento social mais rigoroso em Belém, a 8ª AISP foi a que concentrou o maior número de ocorrências, sendo o bairro da Pedreira o de maior percentual, tendo o agressor como motivação principal para cometer a violência o ódio/vingança.

Verificou-se que houve uma diminuição dos registros de ocorrência de violência doméstica no ano de 2020 em relação aos anos anteriores (2017, 2018 e 2019) estudados. Já em relação ao mês de maior registro, nos anos anteriores (2017, 2018 e 2019), o mês de maior número de registro era o mês de maio, enquanto que, no ano de 2020, foi o mês de julho, exatamente quando houve uma maior flexibilização das medidas de isolamento social. A violência psicológica continuou sendo a forma de violência mais verificada. Apesar de se perceber que houve um aumento proporcional nos registros de violência física e patrimonial, também houve uma redução no ódio/vingança como motivo propulsor para a prática da violência e, significativamente, por imperícia/imprudência/negligência, em contrapartida ao aumento vertiginoso da devassidão como motivação.

Desta feita, os resultados são importantes no sentido de fomentar medidas para acolher as mulheres vítimas de violência no período de extensão pós-pandemia da COVID-19, bem como pensar em medidas alternativas para o enfrentamento da violência doméstica quando houver outras situações que impossibilitem o deslocamento da vítima até uma unidade policial, diversificando de forma efetiva os canais para denúncia e que estes, por sua vez, produzam os mesmos resultados efetivos que o comparecimento presencial à delegacia de polícia, possibilitando ainda reforçar a articulação das redes locais de proteção à mulher, como forma de garantia dos direitos humanos.

## REFERÊNCIAS

BERNARDO, A. M. C. S.; RAMOS, E. M. L. S.; ALMEIDA, S. S.; SOUZA, J. G.; AMADOR, M. F. L. M. Caracterização da Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher em Belém-Pará. In: CUNHA, K. C.; SOUSA, K. F.; REIS, L. N.; COSTA, L. C. S.; PRATES, M. R. (Org.). Segurança Pública: Mulheres. 1. ed. **Praia**: Uni-CV, v. 1, p. 235-246, 2019.

BIANQUINI, H. Combate à violência doméstica em tempos de pandemia: o papel do Direito. **Consultor Jurídico**, 24 abr. 2020. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2020-abr-24/direito-pos-graduacao-combate-violencia-domestica-tempos-pandemia>. Acesso em 22 ago. 2020.

BRASIL. Boletim-Senado. Mulheres e seus Temas Emergentes. **Violência doméstica em tempos de COVID-19**, abr. 2020. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/institucional/omv/pdfs/violencia-domestica-em-tempos-de-covid-19>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, 2006.

BUSSAB, W. O.; MORETTIN, P. A. **Estatística Básica**. 9. ed., Saraiva, 2017.

CUNHA, R. S; PINTO, R. B. **Violência Doméstica** - Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) Comentada artigo por artigo. 8. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

DIAS, M. B. **A Lei Maria da Penha na Justiça**: a Efetividade da Lei 11.340/2006 de Combate à Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **12º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, 2018. Ano 12. São Paulo, 2018.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **A pandemia de Covid-19 e os policiais brasileiros**. São Paulo, 2020a. Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/publicacoes\\_posts/a-pandemia-de-covid-19-e-os-policiais-brasileiros/](https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/a-pandemia-de-covid-19-e-os-policiais-brasileiros/). Acesso em: 22 ago. 2020.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Nota Técnica**: Violência Doméstica durante a pandemia de COVID-19. 16 abril, 2020b. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-v3.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2020.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Nota Técnica**: Violência Doméstica durante a pandemia de COVID-19. 3. ed., 29 de maio, 2020c. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/06/violencia-domestica-covid-19-ed02-v5.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2020.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Nota Técnica**: Violência Doméstica durante a pandemia de COVID-19. 2. ed., 24 de julho, 2020d. Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/publicacoes\\_posts/violencia-domestica-durante-pandemia-de-covid-19-edicao-03/](https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/violencia-domestica-durante-pandemia-de-covid-19-edicao-03/). Acesso em: 22 ago. 2020.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. 2010.

LANA, R. M.; COELHO, F. C.; GOMES, M. F. C.; CRUZ, O. G.; BASTOS, L. S.; VILLELA, D. A. M.; CODEÇO, C. T. Emergência do novo Coronavírus (SARS-CoV-2) e o papel de uma vigilância nacional em saúde e efetiva. **Caderno Saúde Pública**, v. 36, n. 3, p. e00019620, 2020.

MACHADO, D. F.; ALMEIDA, M. A. S.; DIAS, A.; BERNARDES, J. M.; CASTANHEIRA, E. R. L. Violência Contra a Mulher: o que acontece quando a Delegacia de Defesa da Mulher está fechada?. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 2, p. 483-494, 2020.

MARQUES, E. S.; MORAES, C. L.; HASSELMANN, M. H.; DESLANDES, S. F.; REICHENHEIM, M. E. A Violência Contra Mulheres, Crianças e Adolescentes em Tempos de Pandemia pela Covid-19: panorama, motivações e formas de enfrentamento. **Caderno Saúde Pública**, v. 36, n. 4, p. e00074420, 2020.

PARÁ. Governo do Estado do Pará. **Decreto Nº 609**, de 16 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas de enfrentamento, no âmbito do Estado do Pará, à pandemia do corona vírus COVID-19. Belém, 2020a.

PARÁ. Governo do Estado do Pará. **Decreto Nº 729**, de 5 maio de 2020. Dispõe sobre a suspensão total de atividades não essenciais (*lockdown*), no âmbito dos Municípios que específica, visando a contenção do avanço descontrolado da pandemia do Coronavírus COVID-19, Belém, 2020b.

PARÁ. Governo do Estado do Pará. **Decreto Nº 800**, de 31 de maio de 2020. Projeto RETOMAPARÁ, e revoga o Decreto Estadual Nº 729, de 05 de maio de 2020, e o Decreto Estadual Nº 777, de 23 de maio de 2020, Belém, 2020c.

PARÁ. **Resolução Nº 185/2012** – CONSEP. Aprova a delimitação circunscricional das Regiões Integradas de Segurança Pública - RISP, no Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - SIEDS, e dá outras providências. Belém-Pará, 2012.

SANTOS, A. R. **Metodologia científica**: a construção do conhecimento. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SILVA, A. F.; ESTRELA, F. M.; SOARES, C. F. S.; MAGALHÃES, J. R. F.; LIMA, N. S.; MORAIS, A. C.; GOMES, N. P.; LIMA, V. L. A. Elementos Precipitadores/Intensificadores da Violência Conjugal em Tempo da Covid-19. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 25, v. 9, p. 3475-3480, 2020.

UFRA. Universidade Federal Rural da Amazônia. Pró-Reitoria de Extensão. **Relatório Técnico**. Redes Neurais Artificiais e Modelagem Matemática nas Previsões Epidemiológicas para os Casos de Infecção por COVID-19. Belém, 2020.

VERGARA, S. C.; **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

VIEIRA, P. R.; GARCIA, L. P.; MACIEL, E. L. N. Isolamento Social e o Aumento da Violência Doméstica: O que Isso nos Revela?. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 23, p. e200033, 2020.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2015**: Homicídios de mulheres no Brasil. Brasília: Flacso, 2015.



# CLIMA ORGANIZACIONAL NA POLÍCIA CIVIL: ELABORAÇÃO DE INSTRUMENTO E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

## ORGANIZATIONAL CLIMATE IN CIVIL POLICE: INSTRUMENT DEVELOPMENT AND INTERVENTION PROPOSAL

LILIAN CRISTINA SCHULZE<sup>1</sup>, ANA SILVIA SERRANO GHISI<sup>2</sup>, DIOGO PICCHIONI SOARES<sup>3</sup>, VANESSA LANER GARCIA COSTA<sup>4</sup>, ROBERTO MORAES CRUZ<sup>5</sup>

### RESUMO

O clima organizacional tem sido relacionado a outros construtos como satisfação, bem-estar e qualidade de vida no trabalho, cultura organizacional e a resultados organizacionais como produtividade e desempenho. Tem se configurado, ainda, como uma importante ferramenta de diagnóstico organizacional e proposição de melhoria de condições do trabalho, tanto em organizações públicas quanto privadas. Entretanto, ainda é escasso o número de trabalhos que utilizem o clima organizacional em instituições de segurança pública. O presente artigo foi baseado em um estudo de caso de caráter exploratório, seccional, com abordagem quanti-qualitativa na Polícia Civil de Santa Catarina. A coleta de dados foi realizada por meio da aplicação do Questionário de Clima Organizacional da Polícia Civil (QCOPC) na etapa estadual. Os resultados da análise fatorial exploratória demonstraram indícios de validade interna e apontaram para sete dimensões de análise: Percepção sobre a Chefia; Valorização Profissional; Relacionamento Interpessoal; Identificação com o Trabalho; Desenvolvimento Profissional; Conforto e Equipamentos; e Carga de Trabalho. As análises apontaram para a necessidade de revisão de políticas de valorização profissional, acessibilidade e disponibilidade de cursos e treinamentos, melhoria de condições de trabalho e da distribuição da carga de trabalho. Como forma de mudança do clima organizacional, propôs-se a criação de estratégias e políticas de gestão de pessoas como a realização de comitês de clima para a participação efetiva dos próprios policiais na resolução de problemas.

**Palavras-chave:** clima organizacional; polícia; instrumentação psicológica.

1 Mestra em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Florianópolis-SC, Brasil. Graduada em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis-SC, Brasil. Psicóloga Policial Civil atuando na Coordenadoria de Valorização Profissional da Gerência de Gestão de Pessoas da Polícia Civil, Florianópolis-SC, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/8419355766564243>; *e-mail:* [liliancschulze@gmail.com](mailto:liliancschulze@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2904-9265>

2 Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Itajaí-SC, Brasil. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis-SC, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/6700925765146136>; *e-mail:* [anasilviapc@gmail.com](mailto:anasilviapc@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8658-2544>

3 Doutor em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis-SC, Brasil. Graduado em Psicologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba-PR, Brasil. Psicólogo Policial Civil de Santa Catarina, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/4217114237164285>; *e-mail:* [diogopsi@gmail.com](mailto:diogopsi@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8772-5877>

4 Especialista em Gestão Estratégica de Pessoas pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Itajaí-SC, Brasil. Graduada em Psicologia pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Itajaí-SC, Brasil. Psicóloga Servidora Pública. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/8338985863186121>; *e-mail:* [vanessalaner@gmail.com](mailto:vanessalaner@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1448-6876>

5 Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis-SC, Brasil. Graduado em Psicologia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador-BA, Brasil. Professor Titular na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis-SC, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/8057719972797248>; *e-mail:* [robertocruzdr@gmail.com](mailto:robertocruzdr@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4671-3498>

## **ABSTRACT**

The organizational climate has been linked to other constructs such as job satisfaction, well-being and quality of life and organizational culture, and to organizational results such as productivity and performance. It has also been configured as an important tool for organizational diagnosis and proposition to improve working conditions, both in public and private organizations. However, the number of studies that use the organizational climate in public security institutions is still scarce. This article was based on an exploratory, sectional case study with a quantitative and qualitative approach in the Civil Police of Santa Catarina. Data collection was carried out through interviews in the pilot project and application and construction of the Civil Police Organizational Climate Questionnaire (QCOPC) in the state stage. The results of the exploratory factor analysis showed evidence of internal validity and pointed to seven dimensions of analysis: Perception about the Leadership; Professional Recognition; Interpersonal relationship; Personal Identification with the work; Professional development; Comfort, Equipment and Workload. The analysis pointed to the need for revision of professional recognition policies, accessibility and availability of courses and training and improvement of working conditions and workload distribution. As a way of changing the organizational climate, the creation of strategies and policies for people management, such as the organization of climate committees for the effective participation of police officers in solving problems was proposed.

**Keywords:** organizational climate; police; psychological instrumentation.

DATA DE SUBMISSÃO: 03/11/2020 - DATA DE APROVAÇÃO 26/11/2020

## **1 INTRODUÇÃO**

O clima organizacional é amplamente estudado para compreender a relação entre o contexto do trabalho e o comportamento humano nas organizações, e aspectos de qualidade de vida e o desempenho no trabalho (MARTINS, 2008; RUEDA; SANTOS, 2011). O conceito abrange aspectos como apoio da chefia e da organização, formas de recompensa pelo desempenho laboral, conforto físico proporcionado no ambiente de trabalho, controle e pressão por produtividade, relacionamento e coesão entre colegas (MARTINS, 2008) ou promoção, recompensa e benefícios; relacionamento com a chefia e com os pares, e características da tarefa (MARTINS, 2008; RUEDA; SANTOS, 2011).

O clima organizacional refere-se à percepção coletiva sobre aspectos que compõem o trabalho (MARTINS, 2008; RUEDA; SANTOS, 2011), sendo correlacionado positivamente à satisfação no trabalho (RUEDA; SANTOS; LIMA, 2012) e aspectos de saúde mental, como preditores de estresse (PUENTE-PALACIOS; PACHECO; SEVERINO, 2013). O perfil epidemiológico de transtornos mentais na Polícia Civil de Santa Catarina (PCSC) é expressivo (CASTRO; CRUZ, 2015; SOARES, 2017), indicando variáveis de suma importância para a investigação de associações a aspectos do clima organizacional. Nesse contexto, o gestor teria a atribuição de harmonizar o ambiente de trabalho, promovendo a valorização de relações de cooperação entre os pares e regras de promoção bem definidas, mediante *feedback* positivo e promoção de relações interpessoais favoráveis, causando impacto na saúde mental dos trabalhadores (PUENTE-PALACIOS; PACHECO; SEVE-

RINO, 2013). Sobre tudo, o clima organizacional interfere no desempenho, pois influencia a satisfação, o rendimento e a motivação no trabalho (MARTINS, 2008; PUENTE-PALACIOS; MARTINS, 2013).

O objetivo desta pesquisa foi investigar o clima organizacional na Polícia Civil de Santa Catarina (PCSC), possibilitando a identificação de aspectos que influenciam a motivação para o trabalho, a saúde mental e o desempenho dos policiais civis. As etapas incluíram: 1) elaboração do instrumento de coleta de dados; 2) coleta de dados; 3) análises de validade, fidedignidade e a padronização do instrumento; 4) análise de resultados; 5) propostas de intervenção. A pesquisa constitui um produto institucional elaborado pela Coordenadoria de Valorização Profissional (CVP) da Gerência de Gestão de Pessoas (GEPES) da PCSC. O conteúdo deste artigo envolve os resultados da Pesquisa de Clima Organizacional visando construir métodos válidos e fidedignos para fundamentar a proposição do Programa de Gestão do Clima Organizacional. A pesquisa teve o apoio da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e foi baseada em estudos anteriores realizados na Delegacia de Proteção à Criança, ao Adolescente, à Mulher e ao Idoso de Florianópolis (DPCAMI) (SCHULZE; SOARES; COSTA; GHISI, 2019).

## 2 MÉTODO

O estudo teve caráter exploratório, seccional, psicométrico, com abordagem quanti-qualitativa. O processo de pesquisa de clima envolveu a construção e validação de instrumento, projeto-piloto, pesquisa de clima em nível estadual e proposição de intervenções com vistas à gestão do clima organizacional.

A pesquisa foi realizada inicialmente com a construção do instrumento de clima organizacional – Questionário de Clima Organizacional da Polícia Civil (QCOPC), a validação de juízes e realização do pré-teste, bem como aplicação da pesquisa propriamente dita e análise estatística dos dados por meio de análise fatorial exploratória (AFE) para o instrumento criado e aplicado. O estudo-piloto foi realizado com o objetivo de adaptar o instrumento utilizado em pesquisas anteriores (SCHULZE *et al.*, 2019), testar as ferramentas de coleta de dados e planejar a etapa principal. A avaliação do clima organizacional na instituição envolveu, dessa forma: 1) análise da validade de conteúdo da versão definitiva do instrumento de coleta de dados; 2) coleta de dados disponibilizada à totalidade da população por meios digitais (incluindo etapas de divulgação intensiva da coleta por meio de redes sociais e elaboração de vídeo de orientação com o gestor – Delegado Geral da PCSC).

O QCOPC foi construído baseado nos estudos da Escala de Clima Organizacional (ECO) (MARTINS, 2008), no Planejamento Estratégico da PCSC e na pesquisa de satisfação do Poder Judiciário de Santa Catarina (PJSC, 2017). Já as categorias de análise das respostas foram baseadas na ECO (MARTINS, 2008), descritas e adaptadas às características da PCSC, considerando que o desenvolvimento de definições operacionais do clima de uma organização depende diretamente da estrutura organizacional e das características culturais mais relevantes às percepções dos trabalhadores (MENEZES; GOMES, 2010). A elaboração do QCOPC incluiu a análise de validade de conteúdo do instrumento, por meio de análise de juízes – especialistas do Laboratório Fator Humano da UFSC. A versão final incluiu

47 itens ordenados aleatoriamente, julgados por meio de escalas tipo *Likert* de cinco pontos (discordo sempre; discordo na maioria das vezes; às vezes discordo, às vezes concordo; concordo na maioria das vezes; concordo sempre).

Juntamente ao QCOPC foi elaborado um questionário sociodemográfico e ocupacional, incluindo as variáveis idade, sexo, escolaridade, cargo, tempo de trabalho na PCSC, unidade policial (sede de trabalho) e município.

A coleta de dados do estudo principal ocorreu em dezembro de 2019 e envolveu duas etapas: 1) divulgação da pesquisa via rede interna da PCSC e aplicativo de conversas informal *WhatsApp*, com vídeo de orientações e incentivo de participação do Delegado Geral, além de múltiplos lembretes por correio eletrônico; 2) pesquisa de clima organizacional com aplicação de instrumentos psicométricos. O processo de coleta de dados foi iniciado com a aplicação do QCOPC de forma *online* com o *software Lime Survey* (versão 3.14.11) – plataforma de código aberto hospedada no servidor da rede interna da PCSC (<http://intranet.pc.sc.gov.br/survey/>). O *link* de acesso foi remetido aos *e-mails* funcionais de todos os policiais, juntamente com o Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE). O preenchimento do instrumento ocorreu somente após a leitura e a eventual concordância com o TCLE.

A totalidade da população ativa da PCSC foi convidada a participar da pesquisa – aproximadamente 3.300 policiais, entre Delegados, Escrivães, Agentes e Psicólogos, distribuídos majoritariamente ao longo de 31 regiões administrativas: Florianópolis (capital) e 30 municípios que sediam Delegacias Regionais de Polícia (DRP). Os critérios de inclusão da amostra eram compostos de: apenas policiais ativos (não aposentados), em exercício (não afastados do trabalho); policiais cedidos a outros órgãos por não trabalhar no ambiente da instituição.

A análise dos dados envolveu estatística descritiva e inferencial e uso do *software SPSS v25*. Foram realizados estudos para analisar evidências de validade de conteúdo do instrumento QCOPC, incluindo análise semântica, realizada por Juízes. A validade de construto do instrumento foi analisada por meio de Análise Fatorial Exploratória (AFE) com método de rotação por análise de componente principal com normalização de Kaiser e de Rotação Varimax. A precisão do instrumento foi avaliada por meio de Coeficientes Alfa. Os escores de clima organizacional foram elaborados de forma contínua e ordinal<sup>6</sup>, baseando o cálculo do escore geral e do escore específico de cada fator. O escore contínuo indica valores entre zero a dez (0 a 10) e o ordinal indica a classificação do clima entre inferior, médio e superior.

A pesquisa foi adequada aos princípios éticos do Conselho Nacional de Saúde, realizada mediante a autorização do Delegado Geral.

### **3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA**

Os participantes totalizaram 21,45% (N=737) de todos os policiais civis da PCSC (N=3236). Policiais civis sem acesso à rede interna foram impossibilitados de responder o questionário de forma total ou parcial, por situações de afastamento do trabalho: por motivo de saúde individual (N=61) ou de pessoa da

<sup>6</sup> O escore contínuo é baseado na pontuação de acordo com o número de itens considerado para cada fator. O escore ordinal é baseado na divisão da amostra em três partes equivalentes (tercís).

família (N=3), licença gestação ou paternidade (N=22), licença para tratar de assuntos particulares (N=7), aposentadoria (N=7), prisão decretada (N=10), férias (N=566, entretanto muitos chegaram a participar da pesquisa por férias apenas corresponderem a uma parte do período) e licenças prêmio (N=76). Policiais cedidos a outros órgãos (N=60) não responderam à pesquisa por não trabalharem no ambiente da instituição e, portanto, não terem condições de opinar sobre o clima organizacional, aliado ao fato de não possuírem acesso a um computador com IP registrado. Os policiais civis enquadrados nas situações de exclusão totalizaram 25,09% (N=812) da população. A caracterização da amostra é apresentada na Tabela 1, indicando a porcentagem de participantes por categorias nas variáveis sociodemográficas e ocupacionais em relação à população da PCSC. Foram excluídas das análises subsequentes as categorias que tiveram participação abaixo de 10%<sup>7</sup>.

**Tabela 1:** Caracterização da amostra conforme a porcentagem de participantes por categorias nas variáveis sociodemográficas e ocupacionais (sexo, idade, escolaridade, cargo, tempo na polícia civil, diretoria, região administrativa, tipo de unidade) em relação à população de policiais civis de Santa Catarina.

		% em relação à população
Sexo	Feminino	23,71
	Masculino	20,32
Idade	26 a 30 anos	28,72
	31 a 40 anos	26,63
	41 a 50 anos	21,10
	51 a 60 anos	11,78
	61 até 73	5,66
Escolaridade	Médio Completo	6,57
	Superior completo	15,46
	Pós-graduação	31,27
Cargo	Agente de Polícia	19,93
	Escrivão de Polícia	23,04
	Psicólogo Policial	50,00
	Delegado de Polícia	22,42
Tempo na PC	0 a 7 anos	38,32
	8 a 15 anos	19,33
	16 a 23 anos	20,66
	24 a 30 anos	17,99
	31 a 49 anos	8,74
Diretoria	DPGF (operacionais)	14,60
	DPOL	21,24
	DPOI	27,08
	DIFRON	30,24
	Florianópolis Administrativas (DGPC, DPGF)	31,98
	Acadepol	21,05
	DEIC	9,78
Região Administrativa	Florianópolis Delegacias	15,46

7 Ex.: DEIC, escolaridade nível médio, idade acima de 60 anos, acima de 30 anos de Polícia Civil, DRP Porto União, entre outras.

(continuação)

	São José	13,64
	Joinville	22,98
	Blumenau	23,12
	Itajaí	20,80
	Tubarão	15,17
	Criciúma	33,99
	Rio do Sul	23,08
	Lages	25,36
	Mafra	18,37
	Caçador	45,65
	Joaçaba	12,68
	Chapecó	25,90
	São Miguel do Oeste	45,19
	Concórdia	22,73
	Jaraguá do Sul	14,29
	Xanxerê	26,67
	Brusque	33,33
	Laguna	20,45
	Araranguá	21,36
	Ituporanga	26,67
	São Bento do Sul	39,13
	Canoinhas	34,48
	Porto União	6,25
	Curitibanos	56,67
	Videira	32,00
	Campos Novos	22,73
	São Joaquim	29,63
	São Lourenço do Oeste	24,39
	Balneário Camboriú	10,73
	Palhoça	13,54
	Florianópolis Administrativo	31,98
Tipo de unidade	DPCAMI	23,85
	DPCO	22,13
	DPMU	23,22
	DRP, DPGF, DPOI, DPOL, DIFRON, DGPC	22,31
	DIC (inc. Centrais de Investigação)	26,32
	CPP	15,53
	DRR, DECOD, Homicídios	22,31

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

CPP: Central de Plantão Policial; DECOD: Delegacia de Combate a Drogas; DEIC: Diretoria Estadual de Investigações Criminais; DIC: Divisão de Investigação Criminal; DIFRON: Diretoria de Polícia da Fronteira; DPCAMI: Delegacia de Proteção à Criança, ao Adolescente, à Mulher e ao Idoso; DPCO: Delegacia de Polícia de Comarca ou Distrital; DPGF: Diretoria de Polícia da Grande Florianópolis; DPMU: Delegacia de Polícia de Município; DPOI: Diretoria de Polícia do Interior; DPOL: Diretoria de Polícia do Litoral; DRP: Delegacia Regional de Polícia; DRR: Delegacia de Repressão a Roubos.

Quanto à participação por cargo, destacou-se o número de respondentes psicólogos policiais, que corresponde à metade do efetivo do cargo. Em relação às

regiões com maior adesão à pesquisa, independentemente do cargo, verificou-se destaque para Curitiba, Caçador e São Miguel do Oeste respectivamente, 56,67%, 45,65% e 45,19% de sua população de efetivo ativo de policiais civis.

#### 4 COMPONENTES DO CLIMA ORGANIZACIONAL

Os componentes do clima organizacional foram indicados após a AFE dos itens do instrumento de pesquisa (QCOPC) e baseados em 40 itens (sete foram desconsiderados por baixa carga fatorial). O método fatorial escolhido foi a análise de componentes principais, com rotação de eixo Varimax com normalização de Kaiser, suprimindo itens com coeficientes pequenos (valores absolutos abaixo de 0,4), sendo convergida em 7 fatores.

O teste KMO e *Bartlett* indicou valores aceitáveis para a relação de análise fatorial (medida KMO=0,953; *Bartlett*  $\chi^2=17822,01$ , gl=780,  $p<0,001$ ). A extração indicou sete fatores que explicaram 63,1% da variância total, sendo salientado que o primeiro acumulou 36,84% da variância total. A precisão total da escala foi considerada elevada pela estimação do coeficiente Alfa de *Cronbach* ( $\alpha = 0,954$ ). Na verificação da confiabilidade nas subescalas, a primeira exibiu um valor elevado ( $\alpha = 0,934$ ) e as demais apresentaram valores satisfatórios. Os fatores incluíram: 1) percepção sobre a chefia; 2) valorização profissional; 3) relacionamento interpessoal; 4) identificação com o trabalho; 5) desenvolvimento profissional; 6) conforto e equipamentos; 7) carga de trabalho. A síntese das informações é indicada na tabela 2.

**Tabela 2:** Matriz de componente do Questionário de Clima Organizacional da Polícia Civil (QCOPC) com itens e respectivas cargas fatoriais, variância total explicada (VTE) e coeficiente alfa de Cronbach ( $\alpha$ ), agrupados por fator.

Item	Fator						
	1	2	3	4	5	6	7
<b>CHEFIA (VTE=36,84%; <math>\alpha = 0.934</math>)</b>							
A comunicação estabelecida com a minha chefia imediata é adequada	,829						
A chefia imediata contribui com o trabalho da equipe nesta unidade	,828						
A chefia imediata tem respeito pelos servidores	,827						
A chefia imediata tem credibilidade	,819						
Considero os princípios da chefia coerentes com a Instituição	,781						
A chefia imediata demonstra imparcialidade com os membros da equipe	,724						
Os conflitos que acontecem na minha unidade são resolvidos pela chefia imediata	,720						
A comunicação dentro desta unidade é bem estabelecida	,575		,525				
Nesta unidade os servidores são reconhecidos pelo trabalho que realizam	,496						
Sou reconhecido pela minha produtividade no meu trabalho	,440						
<b>VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL (VTE=8,47%; <math>\alpha = 0.866</math>)</b>							
Sinto-me valorizado pela instituição ao realizar o meu trabalho		,702					
A instituição me valoriza como ser humano		,702					

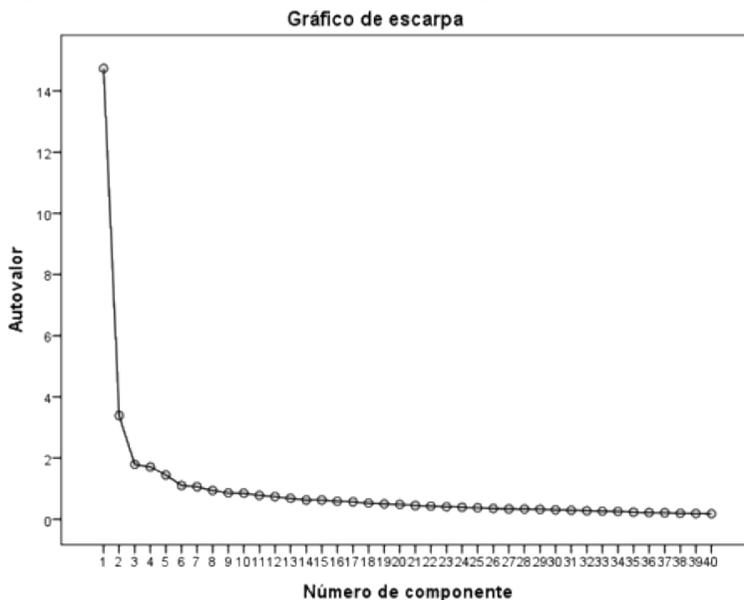
(continuação)		
Conheço o planejamento estratégico da Instituição	,604	
Minha opinião é levada em consideração pela Instituição	,568	
As políticas de saúde ocupacional atendem às necessidades dos servidores	,536	
Tenho orgulho em fazer parte da Instituição	,515	,513
Estou satisfeito com o processo de promoções	,488	
A política salarial da Instituição é compatível com a média do mercado	,458	,426
A comunicação entre unidades é bem estabelecida na Instituição	,421	
<b>RELACIONAMENTO INTERPESSOAL (VTE=4,48%; <math>\alpha</math>=0.856)</b>		
Há cooperação entre os colegas de trabalho nesta unidade	,783	
Quando um servidor comete erros é auxiliado pelos colegas	,743	
O tratamento é respeitoso entre colegas de trabalho nesta unidade	,718	
As relações de trabalho são positivas nesta unidade	,617	
Estou satisfeito com a escala de férias		
<b>IDENTIFICAÇÃO (VTE=4,27%; <math>\alpha</math> = 0.836)</b>		
Identifico-me com a minha função nesta unidade	,785	
Gosto do que faço no meu trabalho	,779	
Sinto-me realizado profissionalmente com o meu trabalho	,736	
Estou satisfeito com a minha unidade de lotação	,612	
<b>DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL (VTE=3,62%; <math>\alpha</math>=0.865)</b>		
Tenho oportunidade para realizar cursos de capacitação na Instituição	,794	
A instituição oferece cursos de capacitação específicos para minha área de atuação	,779	
Os critérios de seleção para os cursos de capacitação são adequados	,692	
Os cursos oferecidos pela Instituição promovem resultados práticos para os servidores	,653	
<b>CONFORTO E EQUIPAMENTOS (VTE=2,76%; <math>\alpha</math> = 0.788)</b>		
Os equipamentos de armamento e tiro desta unidade são adequados	,819	
Os equipamentos individuais de armamento e tiro são adequados (armas, munições, colete balístico)	,792	
O meu local de trabalho possui conforto adequado (iluminação, temperatura, ruído, mobiliário)	,443	
<b>CARGA DE TRABALHO (VTE=2,65%; <math>\alpha</math> = 0.786)</b>		
O número de servidores é suficiente nesta unidade	,750	
A minha quantidade de trabalho é adequada nesta unidade	,700	
As condições de segurança da minha unidade são adequadas	,472	,512
O trabalho é distribuído de forma equilibrada entre os servidores da minha unidade	,433	
Os prazos estipulados para o cumprimento de metas são adequados	,428	

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

VTE: variância total explicada.

O gráfico de escarpa indica, principalmente, a preponderância do Fator 1 sobre os demais, conforme a Figura 1

Figura 1: Gráfico de escarpa dos componentes do QCOPC segundo a análise fatorial exploratória.



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

## 5 ESCORES DE CLIMA ORGANIZACIONAL

Os escores de clima organizacional foram elaborados de duas formas diferentes – o contínuo e o ordinal – ambas foram calculadas para o escore geral e o escore específico de cada fator (componentes). O escore contínuo indica valores entre zero e dez (0 a 10), resultante da seguinte fórmula:  $\text{Escore} = \left[ \frac{\text{soma da pontuação no fator}}{(\text{n}^\circ \text{ de itens do fator} \times 4)} \right] \times 100$ . Em relação aos escores contínuos foi possível observar uma preponderância de médias maiores que 5 no clima geral e nos fatores: Chefia, Relacionamento Interpessoal e Identificação com o Trabalho. Escores com médias menores que 5 predominaram nos fatores: Valoração Profissional (políticas de gestão), Desenvolvimento Profissional, Conforto e Equipamentos, e Carga de Trabalho. Em relação ao clima geral nas Regiões Administrativas da PCSC (Delegacias Regionais de Polícia e unidades subordinadas), apenas seis Regiões apresentaram médias menores que 5.

O escore ordinal foi construído com o objetivo de possibilitar a comparação entre os fatores, sendo normatizados entre “inferior”, “médio” e “superior”, com base na divisão da amostra de cada fator em três partes equivalentes (tercis), de acordo com a Tabela 3:

**Tabela 3** - Tabela de referência para a divisão dos escores em três partes equivalentes

	Geral	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 4	Fator 5	Fator 6	Fator 7	
Média	5,53	6,88	3,93	7,19	7,28	4,24	3,81	4,31	
Desvio Padrão	1,76	2,28	2,06	1,96	2,23	2,63	2,35	2,30	
Mínimo	0,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Máximo	9,94	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	
Percentis	33,33	4,75	6,25	2,78	6,50	6,50	3,13	2,50	3,00
	66,67	6,31	8,25	4,72	8,00	8,50	5,63	5,00	5,00

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

A análise preliminar dos escores ordinais indicou a possibilidade de comparação entre todas as categorias de variáveis de forma adaptada à amostra de validação. Foi elaborado um sistema de gradação de cores para os escores ordinais, atribuídas de acordo com a predominância do julgamento dos policiais civis em cada categoria de análise, constituindo indicadores que possibilitam o monitoramento da evolução do clima organizacional a médio e longo prazo, bem como a seleção de regiões para a realização de intervenções potencialmente urgentes. Os escores ordinais em relação às Delegacias Regionais de Polícia são apresentados de forma ilustrativa na tabela a seguir, de acordo com a classificação do clima organizacional conforme cores: cinza escuro = clima superior; cinza médio = clima médio; cinza claro = clima inferior; preto = clima concentrado nos extremos.

## 6 DISCUSSÃO

O questionário utilizado no estudo foi submetido à AFE com o objetivo de contemplar o menor número possível de fatores dos construtos, a fim de facilitar as análises decorrentes, avaliar indícios de validade e relação entre os indicadores (itens e fatores) ao construto analisado. Nas decisões tomadas para a extração de fatores, o critério usado foi *a posteriori* (NEVES, 2018) e por meio do gráfico de autovalores (*eigenvalues*) maiores que 1 (HAIR *et al.*, 2009). Para verificação da adequação de amostragem foi usada a Medida Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) ao passo que quanto maior o valor ou mais próximo de 1, configura-se em adequação. O teste de esfericidade de *Bartlett* deve ser estatisticamente significativo ( $p < 0,05$ ) e seguem critérios estabelecidos por Matos e Rodrigues (2019).

Para avaliar critérios de validade interna dos indicadores como o coeficiente alfa de *Cronbach*, foram utilizados os parâmetros de George e Mallery (2003), que sugerem que acima de 0,90 o valor do coeficiente seja considerado muito bom; entre 0,90 e 0,80, bom; acima de 0,70, aceitável; de 0,60, questionável; e de 0,50, pobre; e apenas abaixo de 0,50 seja considerado inadmissível, sendo que no estudo apresentado os valores de alfa de *Cronbach* foram entre 0,786 e 0,934, considerados muito bons para estimar a validade interna de um instrumento e índices adequados para amostra (KMO=0,953 e *Bartlett*  $\chi^2=17822,01$ ,  $gl=780$ ,  $p < 0,001$ ).

Em relação às cargas fatoriais de cada um dos indicadores ou itens do questionário proposto, os parâmetros para considerar a permanência dos itens no instrumento seguem a sugestão de Hair *et al.* (2009) como cargas fatoriais minimamente aceitáveis no valor de 0,30 a 0,40, considerado como atendendo ao critério mínimo para interpretação da estrutura. Sete indicadores foram retirados

das análises, tendo em vista que obtiveram carga fatorial menor que o parâmetro utilizado (0,40).

Dessa forma, e conforme os critérios estabelecidos na literatura e os índices gerados com a AFE realizada nesse estudo, pode-se concluir que o questionário obteve indícios de validade interna, sendo recomendável sua reaplicação em amostras e pesquisas futuras.

Considerando os dados apresentados na tabela 3 com a média dos escores, percebe-se que o clima geral obteve um escore “médio” de 5,53 enquanto as dimensões que o compõem são divididas em dois grupos de escores: os “superiores” e os “inferiores”. Desse modo, quanto às dimensões e suas respectivas pontuações, “Identificação com o trabalho” teve um escore geral de 7,28, o maior de todas as dimensões que compõem o clima organizacional na PCSC; seguido de “Relacionamento interpessoal” com escore de 7,19 e “Relacionamento ou Percepção sobre a Chefia” com escore de 6,88, traduzindo aspectos da percepção dos policiais civis respondentes, que contribuem para uma avaliação mais positiva sobre o clima em suas unidades de trabalho. Assim, o grupo de dimensões com escores “inferiores” apresenta “Conforto e Equipamentos” com escore de 3,81; “Valorização Profissional”, com 3,93; “Desenvolvimento Profissional” com 4,24, e “Carga de Trabalho” com escore de 4,31, em ordem crescente, indicando os aspectos que mais impactam negativamente a avaliação geral sobre o clima organizacional.

Sendo assim, percebe-se que questões referentes a identificação com o trabalho e relacionamento interpessoal têm sido mais bem avaliadas em todas as unidades de polícia. Aspectos como a identidade profissional e os sentidos e significados do trabalho compõem importantes preditores de resultados organizacionais esperados, como comprometimento organizacional (SCHULZE; GRILLO-RODRIGUES; ZAPPELLINI, 2020) e impactos em condições de saúde, autocuidado e desempenho do policial civil (GOMES; SOUZA, 2013). Em contrapartida, políticas de valorização profissional que abarcam questões de reconhecimento profissional, o acesso e o conhecimento de políticas institucionais foram a dimensão com menor escore geral, denotando percepção relativamente negativa pelos respondentes da pesquisa. Conforme apontam Cardoso, Forlini e Dias (2019), organizações de trabalho que investem em reconhecimento e valorização, condições de trabalho e suporte afetivo no nível das interações sociais tendem a estimular e proporcionar o bem-estar no trabalho de forma, ainda, a colaborar com o clima organizacional, impactando positivamente nos resultados organizacionais. A percepção de políticas organizacionais ainda é pouco relacionada a clima organizacional, como sugerem O'Connor e Morrison (2014), entretanto, os autores apontam ainda para uma possível relação bidirecional entre eles.

Já em relação ao desenvolvimento profissional que é constituído, basicamente, pelo acesso a cursos e possibilidades de ascensão na carreira, e ainda a carga de trabalho, que é afetada pela distribuição de carga de trabalho, demandas de trabalho e efetivo disponível, são as dimensões que necessitam de intervenções urgentes na instituição. Como apontam Santos Jr., Souza e Cabral (2009), a sobrecarga de trabalho pode ocasionar efeitos indesejados aos indivíduos e à organização, já que afeta a integridade e a saúde dos trabalhadores ao se ter um fator adicional de estresse e insatisfação no estudo realizado com policiais militares. A

falta de efetivo não é exclusiva da instituição estudada, sendo que estudos apontam o efeito da baixa disponibilidade de policiais e distribuição sem equidade nos serviços no clima organizacional (AMAYA; MARTINEZ, 2016).

Em relação à variância total explicada no instrumento proposto, nota-se que a percepção em relação à chefia contemplou metade do total explicado para clima organizacional, apontando para o papel fundamental da chefia ou liderança no clima organizacional da Polícia Civil. Em instituições de segurança pública, onde o caráter da hierarquia e disciplina tem um papel preponderante e explica parte de elementos da cultura organizacional, como no estudo com policiais militares de Ungari (2019), questões de relacionamento com a chefia podem explicar grande parte dos elementos da cultura organizacional, como ocorreu com base nos resultados na análise fatorial exploratória do estudo presente.

A importância da liderança frente aos resultados e ao desempenho de uma equipe é fundamental, tendo em vista que a capacidade de liderar influencia fortemente as ações de um grupo, podendo motivar as pessoas para atingir os objetivos da organização, ou ainda provocar desmotivação. Conciliar diferentes interesses e pontos de vista, apaziguar e mediar conflitos, transformar um grupo de pessoas sem articulação em uma equipe consistente, fortalecer vínculos que geram harmonia e oportunizar condições mínimas para motivação das equipes são algumas das funções de um líder em uma organização de trabalho (MILANEZ, 2017).

De modo geral, foi possível notar que a percepção dos respondentes sobre sua chefia imediata se transmitiu de forma positiva, já que alcançou um escore total de 6,88, conforme dados na tabela 3, levando a crer que existem bons vínculos entre subordinados e seus gestores. O fortalecimento do vínculo entre líder e liderado pode ser associado ao orgulho que os indivíduos têm de pertencer a determinada equipe de trabalho (ZANINI *et al.*, 2012), aumentando o comprometimento da equipe com o desempenho esperado.

A análise preliminar dos escores ordinais indicou a possibilidade de comparação entre todas as categorias de variáveis de forma adaptada à amostra de validação. Os escores foram, ainda, divididos em regiões administrativas e diretorias de polícia com base na localização geográfica, a fim de facilitar a organização das ações em gestão do clima. Foi elaborado um sistema de gradação de cores para os escores ordinais, atribuídas de acordo com a predominância do julgamento dos policiais civis em cada categoria de análise, constituindo indicadores que possibilitam o monitoramento da evolução do clima organizacional a médio e longo prazo, bem como a seleção de regiões para a realização de intervenções potencialmente urgentes. A classificação do clima organizacional conforme o esquema de cores obedeceu a uma escala: cinza claro = clima superior; cinza médio = clima médio; cinza escuro = clima superior; preto = clima concentrado em extremos, dividindo a amostra de respondentes igualmente entre superior e inferior. O esquema de cores possibilitou a visualização direta e ágil das áreas que demandam ações prioritárias, bem como acompanhamento futuro de novas pesquisas de clima organizacional na instituição.

Com base nos resultados apresentados à alta gestão, uma agenda de *feedbacks* às regiões administrativas e de ações foi iniciada com vistas à resolução dos problemas apontados e com base no estudo de escores a fim de elencar a prioridade de ações por regiões administrativas. Tendo em vista a crise da covid-19, o cronograma foi afetado, sendo que as ações previstas como grupos focais e entrevistas em todo o território estadual foram postergadas.

## **7 CONCLUSÕES**

Os resultados da pesquisa indicam a possibilidade de monitorar o clima organizacional de forma válida e fidedigna na PCSC. O instrumento elaborado apresentou evidências suficientemente aceitáveis para a discussão dos resultados, provendo escores que indicam a capacidade de medir efetivamente o que se propõe. Os fatores revelados na análise indicam categorias de assuntos relevantes para a elaboração de políticas de gestão que possuem potencial para influenciar o clima organizacional na PCSC, descritos a seguir em relação a propostas de intervenção.

As questões relacionadas à Chefia merecem atenção especial. A percepção dos policiais civis sobre o fator Chefia pode ser positivamente desenvolvida por meio de intervenções de desenvolvimento profissional relacionadas à liderança. Aspectos da chefia, sobretudo, merecem a devida atenção em relação à avaliação de desempenho na PCSC. Também deve ser considerada a atuação com mediação de conflitos em casos pontuais, visando intervir sobre as consequências potencialmente danosas de problemas dessa categoria em regiões ou unidades específicas.

As políticas de Valorização Profissional constituem o segundo foco de atenção para a discussão do clima organizacional no âmbito da gestão estratégica da PCSC. O sentimento difuso de valorização aparece perpassado pela percepção de quanto a instituição é capaz de demonstrar um planejamento central claro e inequívoco, pela abertura à opinião dos policiais, pela implementação de políticas de saúde, satisfação com o processo promocional e pela comunicação entre unidades. As questões de valorização profissional envolvem também o sentimento de orgulho que o policial civil manifesta em pertencer à instituição.

O Relacionamento Interpessoal aparece como outra importante dimensão que influencia o clima organizacional. A cooperação entre colegas, a solidariedade no manejo de incidentes relacionados a erros e o tratamento respeitoso constituem pontos focais específicos para o monitoramento permanente, visando rápidas e efetivas intervenções individuais e coletivas sobre eventuais problemas relacionais.

A Identificação com o trabalho é um fator que agrega questões relacionadas à gestão de competências. A identificação envolve a covariância de aspectos como o tipo de função desempenhada e a satisfação com a unidade de lotação, influenciando inclusive o sentimento de realização do policial civil. Essas questões indicam o benefício da elaboração de uma plataforma de gestão de competências e de estudos sobre sentidos e significados do trabalho.

O Desenvolvimento Profissional é identificado como outro importante domínio que influencia o clima organizacional, tendo como principal campo de intervenção a Academia de Polícia Civil. Nesse âmbito, recomenda-se pautar a discussão sobre os critérios de seleção para os cursos de capacitação e sobre a isonomia nas oportunidades para realizar cursos de capacitação na instituição, preferencialmente com resultados práticos e específicos para cada área de atuação.

A percepção dos policiais civis sobre Conforto e Equipamentos leva a diferenças entre tipos de unidades e regiões, de forma a proporcionar indicadores de localidades em que possa haver a demanda por aquisições específicas no sentido de equilibrar a disponibilidade de recursos, incluindo aspectos do conforto dos locais de trabalho e equipamentos de armamento e tiro.

O Fator Carga de Trabalho indica tópicos que demonstram a relevância da elaboração de um Programa de Avaliação de Desempenho na PCSC, com potencial para influenciar o clima organizacional de forma ampla. Os aspectos dessa dimensão consideram a percepção sobre as condições de segurança e a suficiência do número de servidores nas unidades, sobre a quantidade de trabalho, o equilíbrio na distribuição de tarefas e a adequação dos prazos para o cumprimento de metas. Esses aspectos apresentam relevância significativa, mas ainda sem imprimir uma influência forte, possivelmente por ainda não existir uma plataforma de avaliação de desempenho na PCSC.

A partir das linhas gerais de intervenção é possível pautar estratégias específicas para atuar sobre os problemas detectados em determinadas unidades e regiões administrativas.

Visando consolidar os resultados potenciais com pesquisas frequentes de clima organizacional, propõe-se a implementação de um Programa de Gestão de Clima Organizacional em instituições de segurança pública, de forma participativa e de responsabilização tanto da alta gestão das organizações quanto dos operadores de segurança pública, incluindo aspectos de Comitês Regionais para Gerenciamento de Clima, nos moldes da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes.

O estudo realizado apresentou limitações relacionadas à preocupação manifestada pelos policiais sobre o sigilo, possivelmente relacionada à novidade da estratégia utilizada. Pontua-se também a necessidade de um suporte técnico especializado para manutenção, revisões, regulagens, calibrações, reparos, atualizações de *software*, parametrização do sistema, bem como apoio para solucionar questões relacionadas à atualização da conexão entre *Lime Survey* e *Intranet*, soluções para perda da conexão entre as plataformas, necessidade de alteração do administrador, entre outras. Outro fator que deve ser considerado refere-se às limitações de deslocamento da equipe, tendo em vista que a falta de um veículo para acompanhamento *in loco* nas diretorias, realização de campanhas para sensibilização dos policiais, esclarecimento de dúvidas e solução de problemas referentes à aplicação do questionário contribuiria grandemente para a celeridade e eficácia da pesquisa.

Por fim, deve-se assinalar que durante a aplicação da pesquisa foram necessários inúmeros contatos diretos com policiais de diferentes unidades e, portanto, a estruturação e seleção de pessoas para constituir comitês de gestão do clima torna-se ferramenta significativa para o sucesso do projeto. Tais comitês teriam a incumbência de estabelecer o contato direto entre a ponta e à Delegacia Geral, consolidando um vínculo a fim de contribuir com o levantamento de dados, mas também com possíveis intervenções e implementação de melhorias apontadas pelo instrumento. Sendo assim, cabe ponderar a avaliação desses elementos para continuidade e ampliação do estudo no estado.

Os resultados indicam a importância da implementação de políticas de gestão de pessoas que preconizam o clima organizacional. Somente com o apoio da alta direção e da gestão local, assim como a participação ativa dos próprios operadores de segurança, é possível aprofundar as análises e continuidade das pesquisas para que as melhorias necessárias e a sequência das intervenções propostas sejam possíveis.

## REFERÊNCIAS

- AMAYA, L. E.; MARTINEZ, J. J. Una aproximación al clima organizacional en la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador. **Policía Y Seguridad Pública**, v. 2, n. 6, p. 269-306, 2016.
- CARDOSO, H. F.; FORLINI, J. B.; DIAS, J. P. Clima e suporte organizacional: avaliação e relação entre as temáticas. **CES Psicol**, Medellín, v. 12, n. 2, p. 65-82, ago. 2019.
- CASTRO, M. C. A.; CRUZ, R. M. Prevalência de transtornos mentais e percepção de suporte familiar em policiais civis. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 2, n. 35, p. 271-289, 2015.
- GOMES, R.; SOUZA, E. R. A identidade de policiais civis e sucessivos espelhamentos. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 601-610, mar. 2013.
- HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; e TATHAM, R. L. **Análise multivariada de dados**. 6. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- MARTINS, M. C. F. Clima organizacional. In: SIQUEIRA, M. M. M. (Org.). **Medidas do comportamento organizacional: ferramentas de diagnóstico e gestão**. Porto Alegre: Artmed. 2008.
- MATOS, D. A. S.; RODRIGUES, E. C. **Análise fatorial**. 1. ed. Brasília: Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2019.
- MILANEZ, M. G. **A Influência do líder no clima organizacional**. 2017. 28 Folhas. Trabalho de Conclusão do Curso (MBA em Liderança e Coaching para Gestão de Pessoas) – Centro de Ciências Empresariais e Sociais Aplicadas, Universidade Norte do Paraná, Forquilha, 2017.
- NEVES, J. A. B. **Modelo de equações estruturais: uma introdução aplicada**, Jorge Alexandre Barbosa Neves. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3334>. Acesso em: 25 nov. 2020.

- O'CONNOR W. E.; MORRISON, T. G. A Comparison of Situational and Dispositional Predictors of Perceptions of Organizational Politics. **The Journal of Psychology: Interdisciplinary and Applied**, v. 3, n. 135, p. 301-312, 2001.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Nova pesquisa de satisfação dos colaboradores do Poder Judiciário de Santa Catarina**. 2017. Disponível em: [www.tjsc.jus.br/documents/37870/137341/Relat%C3%B3rio+PSC+2017/e22198cd-0b5a-4251-8f32-dd93a7e2d8a3](http://www.tjsc.jus.br/documents/37870/137341/Relat%C3%B3rio+PSC+2017/e22198cd-0b5a-4251-8f32-dd93a7e2d8a3). Acesso em: 23 nov. 2020.
- PUENTE-PALACIOS, K.; MARTINS, M. C. F. Gestão do Clima organizacional. In: BORGES, L. O.; MOURÃO, L. (Org.). **O trabalho e as organizações: atuações a partir da Psicologia**. Porto Alegre: Artmed, p. 253-278.
- PUENTE-PALACIOS, K. E.; PACHECO, E. A.; SEVERINO, A. F. Clima organizacional e estresse em equipes de trabalho. **Psicologia: Organizações e Trabalho**, v. 1, n. 13, p. 37-48, 2013.
- RUEDA, F. J. M.; SANTOS, A. A. A. **Escala de Avaliação do Clima Organizacional (CLIMOR)**. São Paulo: Vetor, 2011.
- RUEDA, F. J. M.; SANTOS, A. A. A.; LIMA, R. C. Relação entre satisfação no trabalho e clima organizacional: um estudo com trabalhadores. **Boletim de Psicologia**, v. 137, n. 62, p. 129-140, 2012.
- SANTOS J, A. A. dos; SOUZA, R. J.; CABRAL, A. B. Clima organizacional em organizações policiais militares. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [S.l.], v. 5, n. 1, mar. 2009.
- SCHULZE, L. C.; GRILLO-RODRIGUES, A. P.; ZAPPELLINI, M. B. Revisão sistemática de publicações científicas relacionando o comprometimento organizacional e sentido e/ou significado do trabalho. **Comunicação oral. IX CBPOT 2020 – A crise no trabalho: “Novos” dilemas para a prática**. 2020.
- SCHULZE, L. C.; SOARES, D. P.; COSTA, V. L. G.; GHISI, A. S. S. Clima organizacional na Polícia Civil de Santa Catarina: estudo de caso em uma delegacia de Florianópolis. III Congresso Internacional de Desempenho no Setor Público. **Anais...** 2019.
- SOARES, D. P. **Transtornos mentais em policiais civis de Santa Catarina: perfil epidemiológico e associação com dados sociodemográficos e ocupacionais**. Tese (doutorado), Universidade Federal de Santa Catarina. 2017.
- UNGARI, D. F. **A influência da cultura organizacional no desenvolvimento dos vínculos organizacionais**: estudo de caso na polícia militar de Santa Catarina. Dissertação (mestrado) – UDESC. Florianópolis. 2019.
- ZANINI, M. T.; MIGUELES, C. P.; COLMERAUER, M.; MANSUR, J. Os elementos de coordenação informal em uma unidade policial de operações especiais. **RAC, Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, art. 6, p. 106-125, jan./fev. 2013.

# ANÁLISE DOS CURRÍCULOS DOS CURSOS DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS POLICIAIS MILITARES DO BRASIL

## ANALYSIS OF SYLLABI OF TRAINING COURSES FOR MILITARY POLICE OFFICERS IN BRAZIL

LUIZ PAULO LEITE BOLSONARO<sup>1</sup>, TATIANE FERREIRA VILARINHO<sup>2</sup>, HÉLIO HIROSHI HAMADA<sup>3</sup>

### RESUMO

Este artigo investigou a composição das malhas curriculares dos cursos de formação de oficiais das Polícias Militares no Brasil. Especificamente, analisaram-se as disciplinas que compõem os currículos de cada academia e mapeou-se a composição curricular conforme as definições da Matriz Curricular Nacional (MCN). Foi realizado levantamento nacional junto às instituições de ensino policial militar, para obter o currículo de cada instituição. Observou-se que grande parcela de matérias práticas policiais e jurídicas compreende os currículos de formação dos oficiais. Pode-se inferir também que a maioria das instituições de ensino têm suas malhas curriculares influenciadas pela MCN.

**Palavras-chave:** ensino policial militar; educação profissional; currículo; matriz curricular nacional.

### ABSTRACT

This article investigated the composition of the curricular meshes of training courses for officers of the Military Police in Brazil. Specifically, the disciplines that make up the curricula of each academy were analyzed and mapped the curriculum composition according to the definitions of the National Curriculum Matrix (MCN). A national survey was carried out with military police education institutions to obtain the curriculum of each institution. It was observed that a large portion of practical police and legal matters comprise the training curricula for officers. It can also be inferred that most educational institutions have their curriculum meshes influenced by MCN.

**Keywords:** military police education; professional education; curriculum; national curriculum matrix.

DATA DE SUBMISSÃO: 26/10/2020 - DATA DE APROVAÇÃO 23/11/2020

1 Especialista MBA em Gestão de Polícia Ostensiva, Academia de Polícia Militar, Goiânia GO, Brasil. Graduado em Direito pela Faculdades Integradas do Vale do Ribeira (SCELISUL), São Paulo-SP, Brasil. Policial Militar do Estado de Goiás, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/3352798490458920>; *e-mail:* [luizbolsonaro@hotmail.com](mailto:luizbolsonaro@hotmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3103-1048>

2 Doutora e Mestre em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília-DF, Brasil. Graduada em Biblioteconomia pela Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia-GO, Brasil. Policial Militar do Estado de Goiás, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/4079367488470809>; *e-mail:* [tatiane.vilarinho@mj.gov.br](mailto:tatiane.vilarinho@mj.gov.br), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3802-6893>

3 Doutor e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte - MG, Brasil. Especialista em Segurança Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte - MG, Brasil. Policial Militar de Minas Gerais, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/1435937034411849>; *e-mail:* [hamada.helio@gmail.com](mailto:hamada.helio@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6237-3484>

## **1 INTRODUÇÃO**

Desde 2000, por meio da Base Curricular Nacional e depois Matriz Curricular Nacional, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) tem empenhado esforços em iniciativas para ações de ensino voltadas ao profissional da área de Segurança Pública no Brasil. Desde então, o MJSP incentiva as instituições de Segurança Pública a adotarem a Matriz Curricular Nacional para a formação dos seus profissionais.

Diante disso, é de interesse do gestor de segurança pública se munir de informações, tanto de como está o processo de formação do conhecimento quanto de como estão sendo formados os gestores da área no país, uma vez que é na formação inicial que o oficial, gestor de polícia ostensiva, fundamenta sua práxis gestora.

A educação profissional de operadores de segurança pública no Brasil envolve diversos contextos e atores, com estruturas complexas e distribuídas em todos os estados da federação. No entanto, estudos demonstram que é possível trabalhar com essa temática cientificamente e que os currículos são importantes para a formação policial militar (HAMADA, 2008; HAMADA, 2016; LUIZ, 2003).

Logo, o problema central desta investigação está em descobrir como ocorre a construção dos currículos dos cursos de formação de oficiais das Polícias Militares e se estes atendem às expectativas da sociedade na prestação de serviços de segurança pública. Como objetivo geral, a pesquisa buscou mapear os currículos que compõem os cursos de formação de oficiais das Polícias Militares no Brasil. Especificamente, foram analisadas as disciplinas que compõem os currículos de cada academia, a participação de atores para a construção de currículos e suas vinculações com a Matriz Curricular Nacional (MCN).

O levantamento em nível nacional foi realizado com aplicação de questionários a gestores das Academias de Polícia Militar, cuja coleta propiciou a análise dos currículos dos cursos de oficiais policiais militares. Para o presente estudo, também foram agregados dados coletados em uma pesquisa anterior realizada por Sales e Vilarinho (2018), mas que ainda não haviam sido analisados.

Dessa forma, o presente artigo apresenta, primeiramente, o marco teórico do desenvolvimento de currículos para nortear a compreensão do objeto de estudo. Depois são apresentados os aspectos de educação profissional dos operadores de segurança pública, além de especificar em qual contexto se encontra a formação de oficiais das Polícias Militares. Posteriormente, são descritos os procedimentos metodológicos e os resultados da pesquisa de campo que propiciaram a análise e as conclusões do estudo.

## **2 O CURRÍCULO E SEUS COMPONENTES TEÓRICOS**

A relevância do estudo dos currículos e suas tendências têm sido objeto de estudo de pesquisadores da educação e têm sido muito importantes para o desenvolvimento da prática social, uma vez que o currículo faz parte da rotina das instituições de ensino e exerce direta ou indiretamente influência nos sujeitos que fazem parte do processo educativo (PACHECO, 2017).

Moreira e Candau (2007) apontam diferentes concepções do currículo, derivadas dos modos com que a educação é abordada historicamente, seguindo influências teóricas de cada época. Nesse sentido, os autores relatam que existem fatores socioeconômicos, políticos e culturais que contribuem para o entendimento do currículo.

Diferentes fatores sócio-econômicos, políticos e culturais contribuem, assim, para que currículo venha a ser entendido como: (a) os conteúdos a serem ensinados e aprendidos; (b) as experiências de aprendizagem escolares a serem vividas pelos alunos; (c) os planos pedagógicos elaborados por professores, escolas e sistemas educacionais; (d) os objetivos a serem alcançados por meio do processo de ensino; (e) os processos de avaliação que terminam por influir nos conteúdos e nos procedimentos selecionados nos diferentes graus da escolarização (MOREIRA; CANDAU, 2007, p. 17-18).

Giroux (1986), ao conectar escolarização e emancipação, destaca a capacidade de munir os alunos com conhecimentos e habilidades imprescindíveis para aumentar a autocompreensão crítica e do que significa uma sociedade democrática. O currículo, afirma Giroux (1997), tem como propósito gerar capacidades de emancipação, apresentando-se como fundamental nesse processo.

Porém, para Peres (2015), a articulação entre currículo e emancipação consiste em uma estratégia abstrata e, por sua vez, incongruente, em termos políticos e pedagógicos para a produção da emancipação humana. Segundo a autora, mesmo que o currículo educacional seja resultado das relações sociais e formulado por educadores, gestores e a comunidade escolar expressando os seus interesses, as suas finalidades, jamais deixam de estar presentes nas orientações do currículo as dimensões da política educacional do estado e o sistema jurídico que, de forma explícita ou implícita, articulam-se aos interesses da esfera econômica.

No campo educacional, o currículo assume um conjunto de conteúdos que são organizados em disciplinas, temas e áreas de estudo. Este é o aspecto formal do currículo que está presente nas escolas e nos programas educacionais. Todavia, o currículo assume também um aspecto informal, cujas definições são caracterizadas por experiências educativas dentro de um sistema complexo e estruturado, que tem a participação de diversos atores (PACHECO, 1996).

Zabala (1998) define a organização de conteúdos como unidades de intervenção que estão vinculadas à prática da aula, geralmente configurado em unidades que se inter-relacionam. De acordo com o autor, quanto mais relacionados os conteúdos, melhor poderá ser aproveitado pelo professor, trabalhando os “centros de interesse” das unidades didáticas.

Na concepção processual, Sacristán (2000) revela que o currículo tem um significado e importância resultante do cruzamento de contextos do sistema educativo, dando forma e estrutura dentro de um enquadramento conceitual e prático de condições que expressam seu desenvolvimento dentro de uma estrutura e modelagem que forma o espaço pedagógico.

Isso significa que uma concepção processual do currículo nos leva a ver seu significado e importância real como o resultado das diversas operações às quais é submetido e não só nos aspectos materiais que contém, nem sequer

quanto às ideias que lhe dão forma e estrutura interna: enquadramento político e administrativo, divisão de decisões, planejamento e modelo, tradução em materiais, manejo por parte dos professores, avaliação de seus resultados e tarefas de aprendizagem que os alunos realiza, etc. Significa também que sua construção não pode ser entendida separadamente das condições reais de seu desenvolvimento e por isso mesmo, entender o currículo num sistema educativo requer prestar atenção às práticas políticas e administrativas que se expressam em seu desenvolvimento, suas condições estruturais, organizativas, materiais dotação de professorado, à bagagem de ideias e significado que lhe dão forma e que o modela em sucessivos passos de transformação (SACRISTÁN, 2000, p. 21).

Nessa abordagem, o currículo adquire um formato singular, mas que não significa que seja uma mera seleção de conteúdos justapostos ou desordenados. Conforme Sacristán (2000), a organização do currículo deve ser apropriada ao nível educativo dos alunos, cujos conteúdos devem estar agrupados de forma ordenada, compondo um mosaico de peças integradas e que se relacionam, sendo a ponte entre a teoria e a ação, entre intenções e projetos e a realidade.

O currículo também pode ser uma oportunidade para o desenvolvimento de pesquisas, conforme descrevem Moreira e Candau (2007), de que há a necessidade de posicionamentos claros e comprometidos para com o desenvolvimento de assuntos que envolvam os contextos econômicos, sociopolíticos, culturais e ambientais, de forma a proporcionar ao aluno uma compreensão maior do mundo. Segundo os autores, esse posicionamento possibilita que sejam formuladas alternativas viáveis decorrentes de reflexões e investigações que a pesquisa pode oferecer.

De outra forma, envolver os diversos atores para a construção de um currículo ideal ainda é um desafio para muitos sistemas de ensino. Arroyo (2011) reconhece a falta de didáticas de experimentação que demonstrem uma prática significativa de construção de currículos com o envolvimento da instituição escolar e que expresse a função social e cultural, além dos diversos contextos em que se encontra ancorada. Da mesma maneira, Moreira (2008) relata a existência de tensões e desafios para a construção do currículo, pois é necessário envolver os sujeitos num ambiente de pluralidade de conhecimentos e de relações de poder advindos dos conflitos decorrentes da sociedade contemporânea.

### **3 ASPECTOS DO ENSINO NA FORMAÇÃO DE OPERADORES DE SEGURANÇA PÚBLICA**

O Brasil é um país que sofre com a violência há várias décadas, tendo como fator impactante o crime de homicídio. Outros aspectos como a influência das organizações criminosas, que são cada vez mais fortes e operantes, e demais problemas crônicos vinculados ao tráfico de drogas e ao uso de armas de fogo em delitos são impactantes para a segurança pública.

São problemas que atingem toda a sociedade, inclusive o policial, seja dentro ou fora do ambiente de trabalho. Isso faz com que haja a necessidade de desenvolver mecanismos para que o policial possa trabalhar em prol da sociedade e também na proteção da própria vida. Os problemas da violência e da criminalidade são complexos e, segundo Bengochea *et al.* (2004), a polícia passa a ser demandada para garantir não mais uma ordem pública, mas sim os direitos

individuais e coletivos, exigindo uma atuação ampla de mediadora dos conflitos e interesses difusos.

Desse modo, a diversidade de problemas exige uma atuação especializada do profissional de segurança pública, e o conhecimento para lidar com as demandas muitas vezes é requerido do ensino policial. Dentre as pesquisas sobre a formação profissional de policiais civis e militares, Poncioni (2005) revela tendências semelhantes na sua formação. Para a autora, dentre as semelhanças, está a concepção dominante que tem como preocupação principal moldar o policial para um comportamento legalista, numa versão burocrático-militar, com forte ênfase para o “combate ao crime”.

Segundo Poncioni (2005), na formação policial, militar ou civil, há quase total ausência de preparo na área da atividade preventiva, com enfoque na negociação de conflitos, no relacionamento direto com o cidadão e de outras demandas e interesses da população que não se encontram limitados ao cumprimento da lei, mas se relacionam com a manutenção da ordem pública. Para a autora, o ensino profissional, basicamente, abarca a cessão de princípios, persuasões e conjecturas no que se refere a esta área específica e que é exposta, sobretudo nas diretrizes de teorias e técnicas dos currículos oferecidos para a socialização do policial militar.

Na visão de Rudnicki (2007), o ensino policial, ora realizado nas academias de todo o país em seu modelo tradicional, coexiste com poucos avanços mesmo com a promulgação da Constituição de 1988. Todavia, tal visão é dissociada de Santos (2017), o qual relata que as experiências de inovação no ensino policial têm sido para construir coletivamente conhecimentos, a partir de conexões da teoria com a prática, da reflexão ativa e reflexiva e do desenvolvimento de hábitos, comportamentos e responsabilidades éticas referenciados aos direitos humanos.

Conforme explica Sá (2002), o ensino policial militar carece de uma dupla exigência, sendo preciso uma boa conduta, que ocorre em decorrência do enquadramento disciplinar, e pela ampliação de uma identidade social do aluno policial. Desse modo, estes alunos aprenderiam a se reconhecer como membros de um conjunto.

Vale lembrar que o ensino policial militar não se pauta em apenas tratar matérias relacionadas à população em geral. São abarcados conteúdos de essência militar, pautados nos preceitos de condutas que devem ser seguidos por alunos policiais, que terão seus comportamentos diferenciados em relação aos demais cidadãos em geral. Souza (2003) complementa que o ensino policial militar teve como origem a própria necessidade da instituição em adquirir técnicas, estratégias, doutrinas, concepções filosóficas, atributos próprios das organizações policiais militares.

É relevante pontuar que o ensino policial militar é diferente quando se refere ao ensino militar. Souza (2003) diz que o objetivo principal do ensino policial militar consiste na manutenção da paz e da soberania da nação, sendo a formação realizada com base em um currículo que destaca disciplinas pautadas ao conflito armado convencional propriamente dito. O autor frisa que o ensino policial militar ficaria provido nas academias de polícia, com a finalidade de preparar

o educando policial militar para a ascensão da segurança social em qualquer ocorrência exposta (SOUZA, 2003). O ensino militar diz respeito à formação dos integrantes das forças armadas, que têm por missão principal a defesa nacional contra ameaças externas, em que pese haver crescentes demandas internas das chamadas operações de garantia da lei e da ordem (GLO)<sup>4</sup>.

Outro fator a ser analisado é apresentado por Lima (2002), pois, segundo o autor, quando se questiona o desempenho dos policiais, é comum relacionar o mau desempenho com despreparo e atribuir o despreparo à má formação. Para o autor, a maioria dos erros dos policiais não tem relação só com má formação, mas também com a tomada de decisões com base em valores, cultura e ideologia diferentes de quem assiste ou participa de episódios relacionados a conflitos. Conforme Lima (2002), mesmo que haja uma unidade de comando sobre o desempenho do policial em grupo, quando estão sós, diante de uma realidade conflituosa, têm autonomia de decisões que nem sempre reproduzem o aprendizado do treinamento.

Assim, torna-se necessário um posicionamento de que não se pode pensar em nova gestão de polícia sem, entretanto, pensar na qualificação e especialização do policial. Diante de tais complexidades do assunto, de acordo com Silva (2011), na segurança pública, surge a necessidade de debates para que possam existir novos atores, novos cenários no que se refere às políticas públicas nessa esfera.

Uma das iniciativas relevantes ocorreu em 2013, quando o Ministério da Justiça do Brasil realizou uma pesquisa que mapeou os modelos de ensino policial e de segurança pública. Com objetivo de avaliar a educação policial, a pesquisa mostrou que, em vários países, a carreira policial é única e a progressão dos policiais se dá mediante cursos. Já referente à progressão aos cargos de gestão, estes acontecem, comumente, em decorrência de cursos de gestão policial de curta duração (BRASIL, 2013).

De acordo com o mapeamento, na União Europeia há em torno de setenta escolas e academias de polícia que ajustam a formação básica ao policial e onde os prazos dos programas giram em torno de quatro meses a dois anos. Essa variação advém conforme o nível de estudo, sendo que, quanto mais inicial é a carreira, menor é a duração; e quanto maior a duração, reservam-se cursos de estágios superiores de carreira. É acrescentado no estudo que o policial que detém maior nível escolar será melhor policial. Observa-se que, para isso ocorrer, há necessidade de haver na estrutura curricular inovações científicas e tecnológicas sobrepostas ao trabalho policial (BRASIL, 2013).

#### **4 0 ENSINO POLICIAL MILITAR NO CURSO DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS**

Vislumbra-se que o ensino policial de qualidade não consiste em um privilégio para as corporações, e sim uma necessidade para melhoria das pretensões da sociedade e, por conseguinte, imprescindível ao ensino nas escolas de formação de oficial das Polícias Militares.

<sup>4</sup> Reguladas pela Constituição Federal, em seu artigo 142, pela Lei Complementar nº 97, de 1999, e pelo Decreto nº 3.897, de 2001, as missões de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) ocorrem nos casos em que há o esgotamento das forças tradicionais de segurança pública, em graves situações de perturbação da ordem, e há o uso das forças armadas em substituição ou apoio às forças estaduais.

Conforme explica Sá (2002), os alunos que ingressam no Curso de Formação de Oficiais (CFO) precisam alcançar algumas condições básicas no ano primário de curso, a exemplo de estudarem e anuírem às normas e valores do oficialato. O processo pedagógico do CFO se divide em dois grupos gerais: ensino fundamental e ensino profissional, sendo o primeiro aquele que abarca matérias de Língua Portuguesa, Sociologia, Administração, Direito, Ética e outras disciplinas; e o segundo possui uma divisão entre ensino policial militar e ensino militar, abrangendo matérias como Educação Física Militar, Ordem Unida, Instrução Geral, dentre outras, sendo nesta fase de ensino que o aluno amplia sua base de informações e atitudes para o exercício das atividades de polícia (SÁ, 2002).

De acordo com Basílio (2007), a independência, no que tange ao ensino militar, consiste em uma autonomia dos estados da Federação, quando se fala em segurança pública, ficando a cargo dos membros federativos os programas de formação dos policiais. Assim, é de se esperar que haja diferenças no que se refere à formação de oficiais da Polícia Militar, haja vista que cada ente possui cultura própria, a depender de sua realidade social, dentre outras distinções regionais.

Na visão de Dias (2002), os cursos de formação de oficiais, que até o presente tinham apenas caráter de especialização, por se utilizarem de técnicas operacionais e serem ligados a atividades policiais específicas, não perderam sua identificação com o progresso da sociedade, mantendo sua propriedade principal de formação unidimensional.

Conforme descreve Hamada (2013), dentro da necessidade de adaptação à conjuntura político-social de cada época, sob o respaldo de preceitos legais, a formação de profissionais de segurança pública acompanhou o desenvolvimento da sociedade e a necessidade de reformas do modelo policial.

No que diz respeito à composição das academias para o apoio aos alunos, Rudnick (2007) relata que há estruturas e condições que são maiores que algumas universidades, com destaque em São Paulo; contudo, esclarece que essas academias oferecem excelência em atividades de educação física e não em direito ou administração e que não existem programas de extensão, pesquisa ou iniciação científica.

Conforme Sales e Vilarinho (2018), as Polícias Militares no Brasil estão cada vez mais buscando oficiais com graduação e são poucos estados que ainda mantêm o ensino médio como requisito de ingresso. Os autores afirmam que 76% das academias têm como escolaridade de ingresso exigido o nível de graduação. Nos estados em que não se exige a graduação, afirmam Sales e Vilarinho (2018), o tempo para a formação é de 3 a 4 anos e a preocupação com a melhoria da instituição e do policial está crescente. Essas iniciativas consistem em tentativas de melhoria dos quadros corporativos e de preenchimento das lacunas de práxis acadêmica descritas por Rudnicki (2007).

## 5 A CONSTRUÇÃO DE CURRÍCULOS NA FORMAÇÃO POLICIAL

Dentre as diversas iniciativas para o desenvolvimento do ensino policial no Brasil, destaca-se a Base Curricular Nacional, em 2000, e a Matriz Curricular Nacional (MCN) para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública, idealizada em 2003. A atual matriz, em sua última versão publicada em 2014, serve como referencial teórico-metodológico para orientar as ações formativas dos profissionais da área de segurança, independentemente do nível ou da modalidade de ensino ofertada (BRASIL, 2014).

A MCN é pautada por três grandes grupos de princípios: éticos (salientam a relação entre as ações formativas e os direitos humanos); educacionais (são linhas gerais que norteiam as ações formativas); e os didático-pedagógicos (fundamentam as atividades referentes ao planejamento, execução e avaliação) (BRASIL, 2014).

Conforme Karpinski (2013), a malha curricular criada pela MCN tem como meta a garantia da padronização de pensamento e atuação dos profissionais de segurança pública, mantendo um eixo comum de matérias, que são organizadas por áreas temáticas e conteúdos conceituais, procedimentais e atitudinais, dando maleabilidade e ajuste aos cursos, inclusive observando-se as peculiaridades de cada instituição. Nesse sentido, percebe-se que a Matriz se propõe a nortear o currículo para a formação em segurança pública no país.

De acordo com Hamada (2019), a representatividade nacional da formação de profissionais de segurança pública foi potencializada pela atuação da MJSP nas discussões para a elaboração e implementação da Matriz Curricular Nacional para ações formativas da área, sendo um referencial teórico-metodológico para educadores e técnicos das academias de polícia de todo o país, caracterizado por um processo de desenvolvimento de competências profissionais de segurança pública.

## 6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atingir os objetivos propostos, a pesquisa buscou dados das malhas curriculares das academias de Polícia Militar em todo o país. Foram aproveitados ainda, como complemento, dados que estavam estruturados na pesquisa realizada por Sales e Vilarinho (2018), que ainda não tinham sido tratados e analisados pelos autores e que foram cedidos para o presente estudo.

Para a coleta de dados, foi utilizado o procedimento de distribuição de questionários, que foi enviado aos gestores das Academias de Polícia Militar que possuem estruturas de formação policial militar. Dessa forma, o universo pesquisado foi de 27 escolas de formação.

A análise dos currículos dos cursos de formação de oficiais obedeceu às fases de leitura preliminar e identificação de contextos, seleção em unidades e áreas temáticas e, por fim, na categorização dos elementos constitutivos.

No que se refere às categorias, estas foram definidas conforme a Matriz Curricular Nacional. Conforme descrito na MCN, uma área temática é um conjunto de matérias imprescindíveis para a construção de um profissional de segurança pública e para sua qualificação para o exercício da função. São elas:

a) sistemas, instituições e gestão integrada em segurança pública. b) violências, crime e controle social. c) conhecimentos jurídicos. d) modalidades de gestão de conflitos e eventos críticos. e) valorização profissional e saúde do trabalhador. f) comunicação, informação e tecnologias em segurança pública. g) cotidiano e prática policial reflexiva. h) funções, técnicas e procedimentos em Segurança Pública (BRASIL, 2014, p. 45).

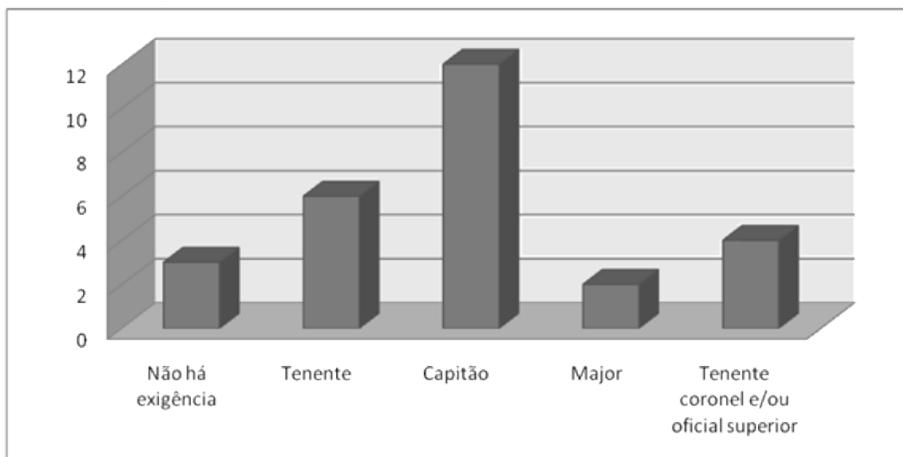
## 7 RESULTADOS E DISCUSSÃO DA PESQUISA

Dos 26 estados mais o Distrito Federal, obteve-se o retorno de todas as instituições no que se refere aos aspectos formativos dos oficiais da Polícia Militar. Cabe ressaltar que os dados dos estados do Amapá (Curso de Formação de Oficiais submetido ao estado do Rio Grande do Norte, à época), Sergipe e Mato Grosso do Sul (Processo de alteração da malha curricular) não foram considerados.

Para análise inicial, são apresentados os dados que foram aproveitados de Sales e Vilarinho (2018), conforme descrito nos procedimentos metodológicos. Dessa forma, após atualização dos dados que já se encontravam reunidos, apresentam-se os resultados decorrentes desse procedimento analítico.

Começando pelo posto exigido para função de coordenador de curso, percebe-se uma diversificação da exigência de posto específico para a coordenação dos cursos de formação de oficiais, variando da inexistência de exigência, passando pelos postos de menor patente até chegar a tenente-coronel, penúltimo posto da carreira de oficialato na Polícia Militar. A maior frequência se dá no posto de capitão, que é um posto de nível intermediário, sendo seguido por tenentes.

Gráfico1 – Posto exigido para coordenador do CFO no Brasil – 2019



Fonte: Sales e Vilarinho (2018) e atualizado com dados da pesquisa.

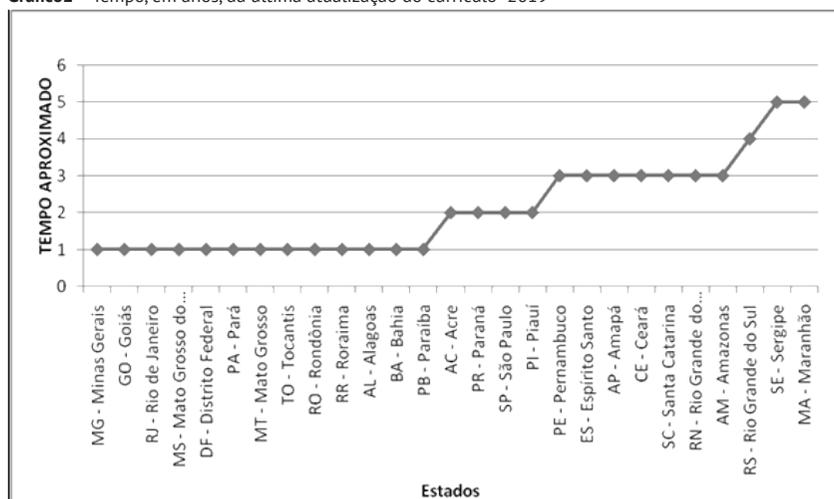
Ao serem questionados se há um currículo predeterminado para a formação inicial do CFO, verificou-se que somente os estados de Mato Grosso do Sul e Sergipe não o têm. Também foi constatado que somente São Paulo, Minas Gerais e Sergipe não seguem, no CFO, a MCN. Não possuem perfil profissiográfico as po-

lícias militares dos estados de Mato Grosso do Sul, Alagoas, Maranhão, Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte.

É importante expor que a atualização das malhas curriculares está cada vez mais frequente nas instituições de ensino das Polícias Militares. Nota-se que doze instituições de formação de oficiais atualizaram seu currículo até um ano atrás, o que demonstra o anseio das instituições em deixar seus integrantes atualizados com as novas demandas que a sociedade lhes impõe. Outro fato interessante é que apenas três estados (Maranhão, Sergipe e Minas Gerais) fizeram sua última atualização há pelo menos 5 anos.

Mesmo tendo informado que a atualização curricular foi feita em média de um ano, os respondentes das escolas de formação de oficiais dos estados de Alagoas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins acreditam que há uma atualização periódica na matriz curricular do CFO. Corroboram com a resposta dos estados que têm mais tempo sem atualizar como Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, Maranhão e Acre.

Gráfico2 – Tempo, em anos, da última atualização do currículo -2019



Fonte: SALES e VILARINHO (2018) e atualizado com dados da pesquisa.

Verificou-se que, no geral, a atualização do currículo não aconteceu a partir de grupos de discussão entre professores e gestores do CFO e da instituição, sendo pontuada tal situação somente nas escolas de formação do Pará e Mato Grosso do Sul. Em alguns casos, apesar de os professores participarem desta discussão, no momento da formalização do currículo, a participação fica ausente, como ocorre nas Polícias Militares dos estados do Tocantins e Rondônia. Uma resposta interessante foi de Mato Grosso do Sul, que, apesar de responder que o professor não participa das discussões, há a participação no momento da formalização.

Quanto aos critérios de atribuição de disciplinas por professor, na maioria dos estados são conforme a área de titulação/*expertise* do professor. Esse critério indica uma tendência de escolha para docentes que proporcionem melhor qua-

lidade na formação de oficiais, aliando-se o conhecimento teórico e prático no aprendizado.

Outro fato interessante é que alguns estados ainda utilizam como critério de atribuição a indicação de gestores educacionais para ocupar o cargo, não havendo critérios de seleção transparentes, como é o caso dos estados de Santa Catarina, Distrito Federal, Pará, Rio Grande do Sul, Paraíba e Rio Grande do Norte. Porém, por mais que estes estados utilizem tal critério, não há o emprego somente deste tipo para a designação de professores para as respectivas disciplinas.

**Quadro 1** – Critérios de atribuição de disciplina por professores -2019

Estado	Editais de credenciamento	Indicação	Área de titulação/ Expertise	Tempo de docência	Carreira de origem
Santa Catarina, Distrito Federal					
Bahia, Pernambuco					
São Paulo					
Rio Grande do Sul, Pará					
Paraná, Amazonas					
Minas Gerais					
Paraíba, Rio Grande do Norte					
Espírito Santo, Goiás					
Mato Grosso do Sul, Maranhão, Acre, Tocantins, Amapá, Rondônia, Roraima, Piauí, Ceará, Rio de Janeiro					
Alagoas, Mato Grosso					
Sergipe					

Fonte: SALES e VILARINHO (2018) e atualizado com dados da pesquisa.

A respeito dos dados obtidos, pode-se observar que a composição do corpo docente dos estados, em sua maioria, conta com uma grande presença de militares (policiais militares e bombeiros militares) como professores. Tal constatação pode indicar que as instituições militares ainda guardam certa restrição para a abertura a docentes civis na formação dos oficiais, cujos motivos carecem de maior aprofundamento dentro do contexto das Academias de Polícia Militar.

Observe-se que todos os estados têm em seu corpo docente oficiais QOPM e mais da metade ainda não tem a presença de praças. Outro dado interessante é que há estados que já estão abrindo suas portas para a presença de docentes civis na formação do seu oficial. Os estados do Amazonas, Espírito Santo, Minas Gerais e Goiás têm em seu corpo docente policiais militares da PM (QOPM, QO-APM e QOSPM), bombeiros militares, oficiais e praças, além de civis<sup>5</sup>.

5 Descrição das siglas: QOPM (Quadro de Oficiais da Polícia Militar); QOBM (Quadro de Oficiais do Bombeiro Militar); QOAPM (Quadro de Oficiais Administrativos da Polícia Militar); QOSPM (Quadro de Oficiais de Saúde da Polícia Militar). As praças enquadram-se no Quadro de Praças da Polícia Militar e Bombeiro Militar.

**Quadro 2** – Composição do corpo docente das academias de polícia - 2019

Estado	Oficiais QOPM	Oficiais QOAPM	Oficiais QOBM	Oficiais QOSPM	Praças	Civis
Alagoas, Bahia, Maranhão, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, São Paulo, Tocantins						
Minas Gerais						
Amapá, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina						
Rio Grande do Norte						
Mato Grosso, Paraná						
Espírito Santo, Amazonas, Goiás						
Acre, Distrito Federal						
Sergipe						

Fonte: SALES e VILARINHO (2018) e atualizado com dados da pesquisa.

Os estados que exigem a graduação como condição de ingresso têm um menor tempo na formação do oficial, acarretando, na maioria das vezes, a diminuição no custo para as instituições.

Deve-se ressaltar que a Matriz Curricular Nacional apenas norteia a elaboração do currículo. Sobre isso, conforme Basílio (2007), as instituições de formação de oficiais possuem autonomia na elaboração do currículo de formação. Sendo assim, apesar de orientar a elaboração do currículo de formação, os estados conservam a autonomia na elaboração do currículo e manutenção das peculiaridades regionais de cada instituição formadora.

No quadro a seguir, observa-se o comportamento dos estados ao absorver as orientações nos currículos dos Cursos de Formação de Oficiais. As disciplinas de cada currículo de formação foram classificadas conforme as oito áreas temáticas da Matriz Curricular Nacional, proporcionando o mapeamento das disciplinas ofertadas nos Cursos de Formação de Oficiais dos estados analisados, incluindo o Distrito Federal. Importante destacar nesse contexto que, de acordo com Sales e Vilarinho (2018), a MCN tem presença em quase 90% das malhas curriculares dos Cursos de Formação de Oficiais do Brasil.

Como se pode perceber, a maior parte das disciplinas analisadas (26,6%) foi classificada dentro da área temática “Funções, técnicas e procedimentos em Segurança Pública”. Como consta em Brasil (2014), esta área diz respeito aos aspectos técnicos e de procedimentos em relação ao exercício das funções, e ela faz a ligação com as outras áreas temáticas.

Tal fato indica a preocupação das instituições de ensino em preparar o oficial para as atividades de cunho operacional e administrativo, bem como na fixação de todo o conteúdo teórico ou prático já ministrado aos discentes. O estado com maior número de disciplinas classificadas nessa área foi São Paulo, com 31 disciplinas; e o com menos matérias foi Alagoas, com 13 disciplinas. Quando se quer que as instituições policiais militares atinjam um nível de satisfação de desempe-

nho de seus serviços perante a sociedade, este é um indicativo de que as funções, técnicas e procedimentos estão sendo trabalhados, pelo visto na pesquisa, mais em uns e menos em outras Polícias Militares.

Outro dado que chama atenção é o fato de a segunda área temática com maior número de disciplinas ser da área temática de “Conhecimentos Jurídicos”, que corresponde a 20% do preenchimento dos currículos. Esta área tem por objetivo preparar o oficial para as situações diversas que envolvam situações de cunho jurídico.

Tal fenômeno pode ser explicado pelo fato de grande parte dos cursos de formação não exigir especificamente no ingresso ao quadro de oficiais a formação superior em Direito. Foi notado que os estados que faziam tal exigência diminuiriam a quantidade de disciplinas nesta área. O estado que mais tem disciplinas dentro desta área temática é novamente São Paulo com 41 disciplinas, que possui o ensino médio como requisito para ingresso.

Sob esta perspectiva, pode-se observar que as instituições policiais vêm exigindo maior escolaridade como requisito de ingresso e, em decorrência disso, vêm diminuindo o tempo de formação, visando a contenção de gastos na formação, maior rapidez na formação e uma maior qualificação (SALES; VILARINHO, 2018).

**Quadro 3:** Disciplinas das malhas curriculares dos Cursos de Formação de Oficiais no Brasil classificadas conforme as Áreas Temáticas da Matriz Curricular Nacional - 2019

Área Temática	QTD de Matérias	%
Funções, técnicas e procedimentos em Segurança Pública	512	26,6
Conhecimentos jurídicos	384	20,0
Comunicação, informação e tecnologias em Segurança Pública	257	13,4
Sistemas, instituições e gestão integrada em Segurança Pública	205	10,7
Violências, crime e controle social	183	9,5
Valorização profissional e saúde do trabalhador	176	9,1
Cotidiano e prática policial reflexiva	135	7,0
Modalidades de gestão de conflitos e eventos críticos	72	3,7
Total de matérias analisadas	1924	100%

Fonte: Sales e Vilarinho (2018) e atualizado com dados da pesquisa.

Importante frisar ainda que o estado de Goiás é o único estado da Federação que forma seus oficiais com o título de pós-graduado. Fazendo-se um paralelo com essa informação, é de valia demonstrar que, além de Goiás formar oficiais pós-graduados, consegue manter uma malha curricular relativamente enxuta comparada com os demais estados da Federação que não oferecem este título. Ao manter uma malha curricular menos extensa e proporcionando titulação aos seus oficiais a Polícia Militar do Estado de Goiás consegue atingir o princípio da eficiência da administração pública, fato este que demonstra um caminho viável para o aperfeiçoamento da educação profissional dos operadores de segurança pública.

Também utilizando tal pesquisa, é interessante expor que as malhas curriculares dos cursos de formação, apesar de seguirem um padrão geral proposto pela Matriz Curricular Nacional, há uma diversificação de disciplinas, sendo que algumas são peculiares a alguns cursos de formação, por exemplo o CFO do Paraná, que oferece como matéria complementar a disciplina de coral (carga-horária total de 30 horas).

Destarte, foi possível verificar que as instituições se preocupam com as disciplinas voltadas para as atividades ostensivas e administrativas na rotina policial-militar. Observou-se também que o fato de muitas academias não exigirem, como forma de ingresso, a formação superior na área de Direito, leva a uma preocupação com a formação jurídica, o que acarreta aumento no custo e dilatação no tempo de formação do oficial, se comparado aos estados que têm esse requisito de ingresso.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo procurou investigar como é composta a malha curricular dos cursos de formação de oficiais das Polícias Militares no Brasil e os contextos que cercam o ensino policial nas instituições militares.

Com os levantamentos realizados, foi observado que as instituições de formação de oficiais das Polícias Militares no Brasil vêm se preocupando em formar oficiais que atendam às expectativas da sociedade, preocupando-se em captar profissionais com uma formação acadêmica elevada (21 estados exigem graduação como requisito de ingresso para os cursos de formação de oficiais) e em deixar suas malhas curriculares adequadas e atualizadas conforme as demandas sociais.

Nota-se que a maioria das instituições é influenciada pela Matriz Curricular Nacional e que, seguindo este padrão, elas atentam a disciplinas classificadas como funções, técnicas e procedimentos em Segurança Pública. Provavelmente, o fato se dá devido à condição que é imposta de seguir a MCN para direcionar financiamentos na área de segurança pública.

No levantamento realizado, observou-se que as disciplinas voltadas para a área temática de funções técnicas e atividades e procedimentos em segurança pública correspondem a 26,6% das malhas curriculares das instituições de formação de oficiais. Sendo assim, percebe-se que as instituições de ensino militar preocupam-se bastante com uma formação voltada para a qualidade das atividades rotineiras dos seus oficiais, por meio do aprimoramento de habilidades técnicas policiais em atividades ostensivas e administrativas.

Importante expor também que, além da preocupação de formar oficiais preparados para as demandas rotineiras, as instituições de ensino das Polícias Militares também se preocupam muito com a formação do conhecimento jurídico de seus futuros comandantes. As disciplinas jurídicas compõem 20% das malhas curriculares. Disso, conclui-se que as instituições de ensino buscam formar oficiais com conhecimento das legislações atinentes às atividades diárias, tanto no âmbito interno (ex.: direito processual penal militar) quanto no âmbito externo (ex.: legislação de trânsito).

Apesar de a maioria das instituições de ensino ser influenciada pela Matriz Curricular Nacional, depara-se com uma diversificação dos tipos das disciplinas, o que pode ser explicado em razão das peculiaridades regionais, perfil do corpo discente da instituição, principalmente em relação à exigência de nível de ensino de ingresso, bem como o tempo de formação.

O presente artigo, além de realizar um estudo comparado da disposição das disciplinas das malhas curriculares dos Cursos de Formação de Oficiais no Brasil, pretendeu causar uma provocação nas instituições de ensino para que façam uma reflexão sobre sua malha curricular no sentido de que procurem se adequar às demandas que a sociedade impõe ao serviço policial militar.

Não sendo esgotados todos os pontos do tema estudado, abrem-se outros campos a serem explorados na área educacional de segurança pública, especialmente vinculados à formação de policiais militares.

## REFERÊNCIAS

ARROYO, M. G. **Currículo, território em disputa**. Petrópolis: Vozes, 2011.

BASÍLIO, M. P. **O desafio da formação do Policial Militar do Estado do Rio de Janeiro: utopia ou realidade possível?** Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2007.

BENGOCHEA, J. L. et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 119-131, mar. 2004. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000100015&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100015&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 26 nov. 2020.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública (Org.). **Mapeamento de modelos de ensino policial e de segurança pública no Brasil**. São Paulo: Urbania, 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública (Org.). **Matriz curricular nacional para ações formativas dos profissionais de área de segurança pública**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça, 2014.

DIAS, G. **A gestão da produção de segurança pública e a formação do oficial policial militar: o caso da Polícia Militar de Santa Catarina**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, 2002.

GIROUX, H. A. **Teoria Crítica e Resistência em Educação**: para além das teorias de reprodução. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

GIROUX, H. A. **Os Professores como Intelectuais**: rumo a uma pedagogia crítica da aprendizagem. Porto Alegre: Artmed, 1997.

HAMADA, H. H. **Ensino profissional na Polícia Militar de Minas Gerais**: análise do efeito-professor no Curso Técnico em Segurança Pública. Dissertação (mestrado em Educação) – Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

HAMADA, H. H. As transformações no sistema de ensino da Polícia Militar de Minas Gerais: um estudo histórico dos modelos de formação profissional. **Revista Paidéia**, Universidade Fumec, Belo Horizonte, ano 10, n. 14, p. 139-167, jan./jun. 2013.

HAMADA, H. H. **Um olhar além dos quadros**: o que fazem os professores no ensino profissional de segurança pública. Tese (doutorado em Educação) – Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

HAMADA, H. H. Contextos e reflexões sobre a educação profissional da Polícia Militar de Minas Gerais: recortes históricos pós 1934. **O Alferes**, Belo Horizonte, v. 74, n. 29, p. 10-37, jan/jun. 2019.

KARPINSKI, M. T. **Formação do oficial da Polícia Militar do Paraná**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2013. p. 55.

LIMA, R. K. Políticas de segurança pública e seu impacto na formação policial: considerações teóricas e propostas práticas. In: ZA VERUCHA, J.; BARROS, M. R. N. (Orgs.) **Políticas de segurança pública**: a dimensão da formação e impactos sociais. Recife: Massagana; Escola de Governo e Políticas Públicas, 2002.

LUIZ, R. S. **O currículo de formação de soldados da Polícia Militar frente às demandas democráticas**. Dissertação (mestrado em Educação) – São Paulo: Universidade Católica de São Paulo, 2003.

MOREIRA, A. F. B. CANDAU, V. M. **Indagações sobre currículo**: currículo, conhecimento e cultura. In: BEAUCHAMP, J.; PAGEL, S. D.; NASCIMENTO, A. R. (Org.). Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2007.

MOREIRA, A. F. **Qualidade na educação e no currículo**: tensões e desafios. Trabalho apresentado no Seminário “Educação de qualidade: desafios atuais”, Novamerica, Centro Cultural Poveda e Colégio Teresiano. Rio de Janeiro, 2008.

PACHECO, José Augusto. **Currículo**: teorias e práxis. Porto: Porto Editora, 1996.

PACHECO, E. F. H. **Aspectos históricos das teorias do currículo**. XIII Congresso Nacional de Educação (EDUCERE), o IV Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação (SIRSSE) e o VI Seminário Internacional sobre Profissionalização Docente (SIPD/CÁTEDRA UNESCO). Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, 2017.

PERES, E. S. **Currículo e emancipação**: uma articulação possível? Tese (doutorado em Educação) – Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <http://gepoc.paginas.ufsc.br/files/2016/08/PERES-Elisandra-TESE.pdf>. Acesso em 1 ago. 2018.

PONCIONI, P. **O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas Academias de Polícia do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Universidade de Brasília, 2005.

RUDNICKI, D. **A formação social de oficiais da Polícia Militar**: análise do caso da Academia da Brigada Militar do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

SÁ, L. D. **Os filhos do Estado**: autoimagem e disciplina na formação dos oficiais da Polícia Militar do Ceará. Rio de Janeiro: Relume Dumará, UFRJ, 2002.

SACRISTÁN, J. G. **O currículo**: uma reflexão sobre a prática. Tradução: Ernani F. da Fonseca Rosa. Porto Alegre: ArtMed, 2000.

SALES, L; VILARINHO, T. Padrões dos cursos de formação de oficiais policiais militares do Brasil. **Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (RIBSP)**, 2018. Disponível em: <http://ibsp.org.br/ibsp/revista/index.php/RIBSP/article/view/14>. Acesso em 20 jul. 2018.

SANTOS, J. V. T. **Inovação no ensino policial**: história e lições. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8075>. Acesso em 29 jul. 2018.

SILVA, F. A. **A motivação para as práticas de gestão do conhecimento na gestão de segurança pública**. Belo horizonte: FEAD – Centro de Gestão Empreendedora, 2011.

SOUZA, B. D. **O ensino policial e a formação de oficiais na Academia de Polícia Militar do Estado de Goiás**. Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2003.

ZABALA, A. **A prática educativa**: como ensinar. Tradução: Ernani F. da F. Rosa. Porto Alegre: Artmed, 1998.



# RISCO CARDIOVASCULAR E O PAPEL DA APTIDÃO FÍSICA PARA O BOMBEIRO MILITAR

## CARDIOVASCULAR RISK AND THE ROLE OF PHYSICAL FITNESS FOR THE MILITARY FIREMAN

ROSENKRANZ MACIEL NOGUEIRA<sup>1,3</sup>, LUIZ GUILHERME GROSSI PORTO<sup>1,2</sup>, LEONARDO CORREA SEGEDI<sup>1,3</sup>, MAYDA DE CASTRO SILVA<sup>1,4</sup>, WELERE GOMES BARBOSA<sup>1,5</sup>, DANIEL R F SAINT-MARTIN<sup>1</sup>, EDGARD DE MELO KEENE VON KOENIG SOARES<sup>1</sup>, JOÃO PAULO ARAÚJO BARBOSA<sup>1</sup>, KEVIN ALVES BARRETO<sup>2</sup>, CARLOS JANSSEN GOMES DA CRUZ<sup>1</sup>, GILIARD LAGO GARCIA<sup>1</sup>, GUILHERME ECKHARDT MOLINA<sup>1</sup>

Membros do Grupo de Estudo em Fisiologia e Epidemiologia do Exercício e da Atividade Física. <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/537358>; e-mail: geafs.pesquisa@gmail.com

### RESUMO

Neste estudo, abordamos os principais riscos cardiovasculares associados às atividades laborais de bombeiros, com a apresentação de formas de mensuração dos componentes de aptidão física relacionados à saúde, que podem servir como ferramenta de *screening* na identificação de profissionais com maior propensão a determinadas comorbidades. Inicialmente, são descritas sucintamente as atividades de bombeiros e a sua sobrecarga cardiovascular relacionada ao combate a incêndio. Em seguida, são apresentados os fatores de risco à saúde que têm sido alvo de investigação neste grupo ocupacional. Posteriormente, enfatizamos a importância da boa aptidão física para minimizar o risco de eventos cardiovasculares e, por último, discutimos a importância do teste de aptidão física como forma de avaliação dos componentes de aptidão física. Ademais, são apresentadas evidências da efetividade da parceria efetivada com a Universidade Pública, bem como da implementação de políticas públicas de promoção da saúde com vistas à redução dos danos ocasionados nesta classe trabalhadora que tem como objetivo salvar vidas.

**Palavras-chave:** aptidão física; risco cardiovascular; bombeiro militar.

### ABSTRACT

In this study, we address the main cardiovascular risks associated with firefighters' work activities, with the presentation of ways of measuring health-related physical fitness components, which can serve as a screening tool in the identification of professionals who are more prone to certain comorbidities. Initially, cardiovascular overload related to fire fighting is described. Then, the health risk factors that have been investigated in this occupational group are presented. Subsequently, we emphasize the importance of good physical fitness to minimize the risk of cardiovascular events and, finally, we discuss the importance of the physical fitness test as a way of assessing the components of physical fitness. In addition, evidence is presented of the effectiveness of the partnership established with the Public University, as well as the implementation of public health promotion policies with a view to reducing the damage caused to this working class that aims to save lives.

**Keywords:** physical fitness; cardiovascular risk; firefighters.

DATA DE SUBMISSÃO: 30/10/2020 - DATA DE APROVAÇÃO 25/11/2020

1 Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília - FEF/UnB; Grupo de Estudos em Fisiologia e Epidemiologia do Exercício e da Atividade Física - GEAFS

2 Harvard T.H. Chan School of Public Health

3 Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal - CBMDF

4 Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF

5 Polícia Militar do Tocantins - PMTO

## 1 INTRODUÇÃO

Bombeiros são trabalhadores que frequentemente se expõem a diversos fatores de risco, como exposição ao fogo e à fumaça, ao calor excessivo, além do estresse físico e emocional. As atividades ocupacionais inerentes à rotina do bombeiro resultam em elevada sobrecarga cardiovascular, sendo possível haver consequências graves em condições extremas, como morte súbita cardíaca, doenças cardiovasculares precoces e doenças respiratórias. Por tais motivos, a saúde deste grupo ocupacional é alvo de intensa e constante investigação científica (PORTO *et al.*, 2020; SMITH *et al.*, 2016; SOTERIADES *et al.*, 2011). Um ótimo exemplo no uso de evidências científicas para a formulação de normas e diretrizes é o trabalho desenvolvido pela *National Fire Protection Association* (NFPA), uma instituição com mais de 120 anos, cuja missão é “ajudar a salvar vidas e reduzir perdas com informação, conhecimento e paixão” (tradução livre) (GRANT, 2020).

Os riscos associados à atividade ocupacional de bombeiros estão muito bem documentados, portanto, apontar que esta é uma profissão de alto risco não configura novidade. De todo modo, os objetivos dos autores com o presente trabalho são, em uma breve revisão narrativa: 1 – descrever sucintamente as atividades de bombeiros e sua sobrecarga cardiovascular; 2 – apresentar importantes fatores de risco à saúde que têm sido alvo de investigação neste grupo ocupacional; 3 – enfatizar a importância da boa aptidão física para a saúde; e 4 – discorrer sobre a importância do teste de aptidão física (TAF) como forma de avaliar a aptidão física.

## 2 ATIVIDADES OCUPACIONAIS DOS BOMBEIROS E SOBRECARGA CARDIOVASCULAR

As rotinas de trabalho dos bombeiros variam em todo o mundo, mas geralmente incluem tarefas como extinção de incêndios, salvamentos e atendimento às emergências médicas. Tais atividades expõem esses profissionais a diversos fatores de riscos e a intensos contextos estressores físicos e psicológicos, caracterizando esta profissão como de elevado risco à saúde (KALES *et al.*, 2007; SOTERIADES *et al.*, 2011; SMITH; BARR; KALES, 2013). Outrossim, as elevadas exigências ocupacionais potencialmente contribuem para o aumento dos níveis de estresse, de frequência cardíaca e da pressão arterial, além do próprio risco cardiovascular como um todo (SMITH; BARR; KALES, 2013; SOTERIADES *et al.*, 2011).

A relação entre o risco de eventos cardiovasculares graves com a atividade profissional de bombeiros é muito evidente ao se observar os dados divulgados pela NFPA, que demonstra em série histórica de 20 anos que cerca de 50% das mortes de bombeiros americanos em serviço foram por causas cardiovasculares (FAHY; PETRILLO; MOLIS, 2020). Diante do estresse a que esses profissionais são submetidos, com elevadas demandas físicas e emocionais, um possível resultado é a elevada sobrecarga cardiovascular associada à atividade laboral e ao esforço físico exigido (SMITH *et al.*, 2016; SMITH; BARR; KALES, 2013).

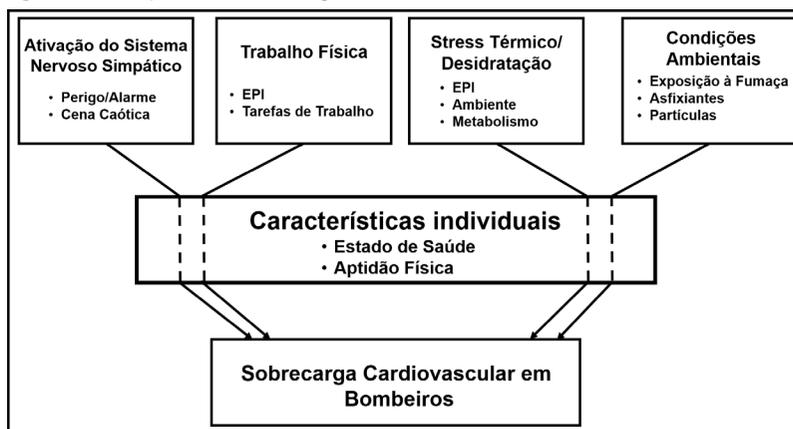
Nas diferentes tarefas operacionais desempenhadas por bombeiros, identificam-se facilmente fatores estressores ao sistema cardiovascular, tanto de ordem física quanto emocional. A combinação única de demandas psicofísicas associa-

Rosenkranz Maciel Nogueira; Daniel R F Saint-Martin; Edgard de Melo Keene von Koenig Soares; João Paulo Araújo Barbosa; Kevin Alves Barreto; Mayda de Castro Silva; Leonardo Correa Segedi; Carlos Janssen Gomes da Cruz; Giliard Lago Garcia; Welere Gomes Barbosa; Guilherme Eckhardt Molina; Luiz Guilherme Grossi Porto

das às condições de riscos ambientais leva a uma ativação sustentada da atividade do sistema nervoso simpático, bem como depressão sustentada do grau de modulação parassimpática sobre o coração, o que pode resultar em desfechos cardiovasculares negativos como arritmias e morte súbita (KARASON *et al.*, 1999; LIAO *et al.*, 2014). Mais adiante, trataremos de tópico específico para aprofundarmos a temática da importância da saúde do sistema autônomo cardíaco na saúde do bombeiro.

Por fim, trazemos dados específicos do Brasil. Conforme análise desenvolvida no Curso de Altos Estudos para Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), constatou-se que os bombeiros militares da localidade tiveram uma expectativa de sobrevivência média de 5,9 anos a menos do que a população masculina da mesma região (SANTOS, 2011). É notável como os achados científicos apontam para a associação entre a atividade profissional de bombeiros e uma significativa sobrecarga no organismo, com importantes repercussões negativas na morbimortalidade desses profissionais. Diversos pesquisadores tentam entender quais fatores estão por trás de tais agravos entre bombeiros, conforme esquema proposto por líderes mundiais em pesquisa nesta área (figura 1) (SMITH; BARR; KALES, 2013; SOTERIADES *et al.*, 2011).

Figura 1. Fatores que afetam a sobrecarga cardiovascular em bombeiros



Fonte: Adaptado de Smith, Barr e Kales (2013, p. 2).

EPI: Equipamento de proteção individual.

Na figura 1 vemos um impressionante modelo teórico que resume diversos fatores relacionados à sobrecarga cardiovascular em bombeiros. É perceptível que, apesar dos diversos estressores ambientais e circunstanciais (cenário caótico/estresse elevado, elevada demanda física, estresse térmico e exposição à fumaça), o desfecho final (sobrecarga cardiovascular) também está ligado à saúde e à aptidão física do bombeiro. Assim, no cenário descrito, com elevadas exigências profissionais a que bombeiros são expostos (SMITH *et al.*, 1996; VON HEIMBURG; RASMUSSEN; MEDBO, 2006) e riscos cardiovasculares associados (SMITH *et al.*, 2016), um foco importante da pesquisa deve ser a identificação precoce de indivi-

duos mais suscetíveis, uma vez que o aumento de risco cardiovascular não ocorre de forma aleatória, nem quanto aos sujeitos, tampouco quanto ao tipo de atividade desempenhada, hora do dia ou estação do ano (KALES *et al.*, 2003; MBANU *et al.*, 2007; SOTERIADES *et al.*, 2011).

Por este motivo, teremos seções específicas para tratar acerca da importância da aptidão física (APF) adequada, e do teste de aptidão física (TAF) em sua avaliação, já que a APF adequada é de extrema relevância, vez que está atrelada a um desempenho profissional excelente, além de ser aliada da saúde do bombeiro, dando-lhe melhores condições de suportar a sobrecarga imposta por tantos desafios.

A seguir, apresenta-se uma sucinta descrição da atividade de maior sobrecarga cardiovascular e periculosidade em que o bombeiro atua, qual seja o combate a incêndio.

## **2.1 SOBRECARGA FISIOLÓGICA E CARDIOVASCULAR DURANTE O COMBATE A INCÊNDIO**

O combate a incêndio é, sem dúvida, uma das atividades mais perigosas em que o bombeiro atua. Dados de bombeiros norte-americanos indicam que a chance de morte por doença arterial coronariana chegou a ser até 136 vezes maior em combate a incêndio do que em atividades não emergenciais, mesmo o combate representando aproximadamente 1% de todas as ocorrências que bombeiros realizam durante um ano (KALES *et al.*, 2007).

Seja o incêndio urbano ou florestal, ambos são de altíssimo risco, sendo necessário que o profissional esteja adequadamente preparado (KALES; SMITH, 2017; SMITH *et al.*, 2016). Incêndios estruturais são caóticos, ruidosos, de baixa visibilidade, configurando ambientes de trabalho com limitações de tempo severas e com várias situações de risco de morte. Destacamos que tudo isso é feito utilizando equipamentos de proteção individual (EPI), normalmente pesando mais de 25 kg. Assim, o combate a incêndios somado ao uso dos EPIs acrescenta significativamente mais esforço ao organismo, tendo em vista as elevadas demandas metabólicas e termorregulatórias que ocorrem durante uma atividade física de alta intensidade, no calor e com isolamento térmico. Assim como nas atividades urbanas, a atividade de combate a incêndio florestal (CIF) exige o uso de EPI, além de equipamentos pesados como mochila de água costal, abafadores, enxadas, pás e motosserra (HEIL, 2002). O peso dessas ferramentas oscila em média entre 3 e 20kg, e a demanda física pode ser ampliada pelo fato de esses equipamentos serem manuseados em terrenos acidentados, com elevações e declives, além da elevada temperatura ambiente e da existência de gases tóxicos (WEGESSER; PINKERTON; LAST, 2009).

Conforme exposto, não é de se estranhar que o combate a incêndio seja tão desgastante para o organismo. As altas temperaturas, o trabalho físico e o uso do EPI resultam em significativo estresse térmico, que, somado à desidratação, aumenta a sobrecarga cardiovascular. Por exemplo, WILKINSON *et al.* (2020) observaram valores máximos e médios de frequência cardíaca (FC) significativamente maiores durante um treinamento de combate a incêndio quando comparados a um exercício normal de preparação física, sendo que os bombeiros apresentaram

Rosenkranz Maciel Nogueira; Daniel R F Saint-Martin; Edgard de Melo Keene von Koenig Soares; João Paulo Araújo Barbosa; Kevin Alves Barreto; Mayda de Castro Silva; Leonardo Correa Segedi; Carlos Janssen Gomes da Cruz; Giliard Lago Garcia; Welere Gomes Barbosa; Guilherme Eckhardt Molina; Luiz Guilherme Grossi Porto

em média uma FC máxima de 195 bpm e 100% do máximo previsto pela idade. Lembramos ainda que, além do calor suportado e da atividade física necessária, as partículas presentes na fumaça, como monóxido de carbono e sulfato de hidrogênio, podem aumentar a pressão sistólica e promover isquemia e arritmia em indivíduos suscetíveis (SMITH *et al.*, 2016). Tal perigo não se limita ao momento do combate a incêndio, há relatos de redução de 13-35% no volume sistólico após 20-30 minutos não consecutivos de combate a incêndio (FERNHALL *et al.*, 2012; SMITH; MANNING; PETRUZZELLO, 2001).

Por fim, destacam-se as alterações sanguíneas. O combate a incêndio também afeta a coagulação sanguínea, aumentando o número de plaquetas, e outras variáveis por mais de duas horas após a tarefa e sem um aumento concomitante na atividade fibrinolítica. Especialmente após as duas primeiras horas do combate ao incêndio, pode haver um estado de maior risco para eventos cardiovasculares (SMITH *et al.*, 2016)<sup>6</sup>.

Tendo em vista a importância do sistema nervoso autônomo na regulação cardiovascular e, portanto, também no cenário de demandas da profissão, conforme evidenciado também pela figura 1, destacaremos a seguir alguns aspectos mais relevantes.

### **3 SISTEMA NERVOSO AUTÔNOMO E RELAÇÃO COM AS ATRIBUIÇÕES DO BOMBEIRO MILITAR**

Uma descrição completa do sistema nervoso autônomo (SNA) está além do escopo deste texto, contudo é necessário entender como o referido sistema é fundamental para as atividades cotidianas e, em especial, para que os bombeiros tenham os devidos ajustes em vários sistemas corporais para que consigam cumprir suas atribuições ocupacionais com segurança. No modelo teórico proposto na Figura 1 (adaptado de SMITH; BARR; KALES, 2013), o SNA se relaciona com vários riscos associados ao trabalho do bombeiro, por meio de seus ramos, o simpático de característica excitatória e o parassimpático de característica inibitória ao funcionamento do coração, são os protagonistas dos ajustes necessários durante a atividade física e situações de estresse para garantir que o organismo consiga se adequar ao que lhe está sendo demandado (correr, carregar objetos, etc.), por exemplo, ajustando a distribuição do fluxo sanguíneo aos diferentes tecidos, de acordo com suas necessidades.

Embora seja difícil descrever exatamente o que acontece com um bombeiro enquanto ele está em um resgate ou em um combate a incêndio, torna-se possível associar a atividade ocupacional com outras situações de esforço físico de alta intensidade e/ou longas durações. Nessas condições, ocorre um aumento da atividade simpática com redução simultânea da atividade parassimpática sobre o sistema cardiovascular, o que resulta em aumento da frequência cardíaca, do volume sistólico (volume de sangue ejetado pelo ventrículo cardíaco) e em ajustes da resistência vascular periférica (o que favorece que o fluxo seja direcionado para tecidos mais necessitados), adaptações necessárias para assegurar que o débito cardíaco e a pressão arterial estejam compatíveis com essa condição estres-

<sup>6</sup> Para descrições mais detalhadas sobre alterações fisiológicas durante o combate a incêndio, recomendamos a leitura de Kales e Smith (2017) Smith *et al.* (2016) e Smith, Barr e Kales (2013).

sora (COOTE, 2010). Não obstante, o período após o esforço é caracterizado pela redução da atividade simpática e aumento da atividade parassimpática, o que viabiliza o retorno das variáveis cardiovasculares aos valores prévios ao esforço físico (COOTE, 2010). Esses ajustes concomitantes, tanto dos ramos simpáticos como parassimpáticos, em especial, no coração, são conceituados como função autonômica cardíaca (FAC).

Diversas formas de avaliar a FAC são destacadas na literatura e muitos marcadores podem ser utilizados para fazer inferências sobre o grau de modulação da FAC de um indivíduo e, indiretamente, sobre a funcionalidade do seu SNA. Podem ser destacados, aqui, a avaliação da frequência cardíaca de repouso (FCrep) (JOUVEN *et al.*, 2005; PARK; JEON, 2020), da variabilidade da frequência cardíaca (VFC) (CAMM *et al.*, 1996; THAYER; LANE, 2007; MOLINA *et al.*, 2016; PORTO *et al.*, 2019), da frequência cardíaca de recuperação (FCR) (COLE *et al.*, 1999; JOUVEN *et al.*, 2005), do teste de estresse ortostático ativo (BORST *et al.*, 1981; EWING *et al.*, 1978; 1980; McCRORY *et al.*, 2016), que podem ser analisados tanto em repouso como após o exercício máximo e são capazes de fornecer medidas de prognósticos para morbimortalidade cardíaca e/ou morte súbita (LAHIRI; KANNANKERIL; GOLDBERGER, 2008; QIU *et al.*, 2017). Destacamos aqui as contribuições de Nogueira e Porto (2016), que ao avaliar por meio da VFC de bombeiros do Distrito Federal verificaram predominância do ramo simpático na maioria dos voluntários, tanto em laboratório como antes de um plantão operacional e após o término do plantão. Além disso, os pesquisadores demonstraram que após, decorridas 12h de um plantão operacional, os bombeiros apresentaram prejuízo em um marcador de atividade parassimpática comparativamente à medida obtida no início da avaliação em laboratório (NOGUEIRA; PORTO, 2016).

Prejuízos à FAC de forma recorrente em favor da predominância simpática e baixa atividade parassimpática, por exemplo, que podem ser relacionados à exposição crônica e recorrente a fatores estressores sem que haja o devido retorno aos valores basais, tem sido apontada como agente limitante da capacidade funcional e como um possível agente etiológico de diferentes distúrbios cardiometabólicos e preditor de morte súbita. A citar, tais prejuízos podem afetar a disponibilização de energia para diversos sistemas (URIEL *et al.*, 2013) o que, por sua vez, pode comprometer tarefas básicas funcionais, inclusive em repouso (MAGKAS *et al.*, 2019). Ainda podem estar associados ao aumento do risco de insuficiência cardíaca (SHAH *et al.*, 2013), de hipertensão arterial (SCHROEDER *et al.*, 2003), de diabetes (SILVA; OLIVEIRA *et al.*, 2017) e de arritmias cardíacas (FRANCIOSI *et al.*, 2017), o que reforça a importância da manutenção da integridade do SNA para a preservação da saúde dos bombeiros militares.

A exposição à fumaça e à alta demanda física que envolvem as atribuições ocupacionais desses agentes os predispõem a um estado de depressão parassimpática e ao aumento da atividade simpática sobre o coração (KALES; SMITH, 2017), característica recentemente observada nessa população, mesmo em condição de repouso (PORTO *et al.*, 2019).

Além disso, a partir de um marcador simples como a FC de repouso (FCrep), é possível ter indicações iniciais de melhora ou piora na FAC, sendo que a menor FCrep se mostra muitas vezes relacionada ao aumento da atividade vagal (ramo

parassimpático) no repouso, que exerce um efeito cardioprotetor por melhorar a estabilidade elétrica cardíaca. Já o aumento da FCrep está associado à redução da atividade vagal e/ou de hiperatividade simpática que podem refletir uma condição de surgimento de arritmias ventriculares malignas e morte súbita no repouso (BILLMAN, 2002; PARK; JEON, 2020; ZHANG; WANG; LI, 2016). Outro marcador que é um forte preditor de mortalidade é a FCR (medida que avalia a capacidade do sistema cardiovascular de retornar aos valores basais imediatamente após exercício aeróbico máximo). Em um estudo sobre a FCR, observou-se que indivíduos que apresentam redução da FCR  $\leq 12$  bpm no primeiro minuto de recuperação apresentam uma taxa de mortalidade cardiovascular maior quando comparados àqueles com uma redução na FCR  $> 12$  bpm (COLE *et al.*, 1999).

Por fim, destaca-se o papel da aptidão cardiorrespiratória, especialmente obtida por meio do exercício aeróbico, que apresenta associação positiva com muitos marcadores da FAC (BUCHHEIT; GINDRE, 2006). Em estudo desenvolvido com bombeiros militares do Distrito Federal, baixos níveis de aptidão cardiorrespiratória estiveram associados a baixos níveis de modulação parassimpática sobre o coração (PORTO *et al.*, 2019), o que reforça a relevância da integridade autonômica cardíaca para a atividade laboral e saúde geral de bombeiros militares.

#### **4 QUALIDADE DO SONO E RISCOS OCUPACIONAIS E CARDIOVASCULARES EM BOMBEIROS**

Bombeiros têm escalas de plantão variadas, contudo a mais tradicional é aquela em que se estabelecem 24h de trabalho e 48h de descanso. Este tipo de escala pode afetar o ciclo sono-vigília e está associado a prejuízos na qualidade do sono (BARGER *et al.*, 2009; CHARLES *et al.*, 2016; FERNANDES-JUNIOR *et al.*, 2016). Sono e vigília aqui são entendidos como “comportamentos endógenos recorrentes, que refletem mudanças coordenadas na organização da dinâmica funcional do cérebro e que otimizam os processos fisiológicos, comportamentais e de saúde” (NIMH, 2013). Por saúde do sono, entende-se “um padrão multidimensional de sono-vigília, adaptado às demandas individuais, sociais e ambientais que promovam bem-estar físico e mental”. Logo, o indivíduo com boa saúde de sono é aquele que possui “satisfação subjetiva de sono, com sono em horário adequado ao ritmo circadiano natural do ser humano em período de 24h, com duração adequada, alta eficiência e estado sustentado de alerta durante o período de vigília” (BUYSSSE, 2014).

Esses conceitos abarcam ao menos 5 componentes independentes associados à saúde do sono, quais sejam: a) duração do sono; b) eficiência e continuidade do sono; c) turno/período de sono; d) estado de alerta e sonolência; e e) qualidade subjetiva do sono (BUYSSSE, 2014). Desses, a duração do sono é o componente mais largamente estudado, dada a facilidade na aplicação de questionários populacionais. Na população em geral, a duração média de sono em 24h é entre 7h e 8h (FORD; CUNNING; CROFT, 2015). Contudo, profissionais que trabalham por escala de 24h ou mais tendem a apresentar prejuízos nos componentes da saúde do sono (BERGER, 2009; CHARLES *et al.*, 2016).

Fatores associados à vida em sociedade que tenham o condão de alterar os padrões biológicos do ciclo sono-vigília, tais como doenças, trabalho, viagens, atividades socioculturais, dentre outros, que porventura desajustem tal ciclo, podem ter consequências agudas e crônicas para a saúde dos indivíduos (JAMES *et al.*, 2017; MORRIS *et al.*, 2016). Nessa perspectiva, a quebra de somente um ciclo de sono-vigília (equivalente a uma noite em claro) pode ser suficiente para aumentar os valores de pressão arterial sistólica e diastólica, alterar os ajustes autonômicos cardíacos e aumentar os níveis de fatores pró-inflamatórios no sangue (MORRIS *et al.*, 2016). De modo crônico, indivíduos com duração de sono <6h apresentaram risco de mortalidade por todas as causas aumentado em 12%, além disso, maior chance de desenvolver obesidade, diabetes tipo II, dislipidemias, hipertensão, doenças cardiovasculares e doença coronariana em relação àqueles indivíduos com duração de sono entre 7h-8h por noite (ITANI *et al.*, 2017). Por fim, prejuízos na qualidade e na duração do sono podem afetar marcadores subclínicos importantes no diagnóstico de doenças cardiovasculares, tais como níveis de cálcio coronariano, velocidade de onda de pulso e espessura da íntima média carotídea (AZIZ *et al.*, 2017).

Para exercer sua atividade ocupacional em segurança, bem como para sua boa saúde, o bombeiro deve ter uma adequada saúde do sono. Durante muitos anos, acidentes em serviço foram a segunda maior causa de morte em bombeiros norte-americanos, representando cerca de 19% das mortes em serviço naquela corporação em 2019 (FAHY; PETRILLO; MOLIS, 2020). Baseando-se nisso, investigações conduzidas com amostras representativas da população norte-americana de bombeiros identificou que 97% deles trabalhavam em períodos maiores ou iguais a 24h, cerca de 40% apresentavam ao menos 1 distúrbio de sono, sendo que estes últimos demonstraram o dobro de probabilidade de se envolverem em acidentes com veículos, além de risco aumentado para sofrerem lesões em serviço (BARGER *et al.*, 2015).

Comparativamente a outras áreas de estudo, poucos são os estudos que buscaram conduzir intervenções que visassem minimizar os efeitos da quebra dos ciclos de sono-vigília em profissões que envolvam plantões de 24h, especialmente em bombeiros. As principais intervenções propostas são normalmente classificadas em medicamentosas e não medicamentosas. Dentre as não medicamentosas, programas de atividade física/exercício físico são fortes aliados para a manutenção da adequada saúde do sono e da aptidão cardiovascular, como veremos a seguir, além de proposições de cochilos durante o plantão, principalmente para amenizar os efeitos da sonolência diurna, e recomendações para que durante os períodos de descanso desses profissionais minimizem a exposição à luz à noite (principalmente de celular, televisão, *notebooks* em geral), o que poderia favorecer o adormecimento mais rápido (BARGER *et al.*, 2009; JAMES *et al.*, 2017; LUYSTER *et al.*, 2012).

## 5 IMPORTÂNCIA DA APTIDÃO FÍSICA PARA O BOMBEIRO

A aptidão física (APF) pode ser entendida como a capacidade de desenvolver tarefas cotidianas sem apresentar fadiga excessiva, possibilitando uma boa relação entre a tarefa a ser desempenhada e o indivíduo que a realiza (CASPERSEN; POWELL; CHRISTENSON, 1985; GUEDES; GUEDES, 1995). Destacamos alguns componentes da APF relacionados à saúde, como: força muscular, aptidão cardiorrespiratória (ACR) e composição corporal. Eles, além de forte associação com a saúde da população geral, também estão relacionados à atividade profissional dos bombeiros, vez que, para executarem suas atividades ocupacionais de maneira segura e eficiente, em especial o combate a incêndio, faz-se necessário que tenham elevada capacidade aeróbica, força muscular, resistência muscular, além de outros componentes da aptidão física.

Para entender como diversos componentes da APF se relacionam com as tarefas ocupacionais específicas dos bombeiros, SHEAFF *et al.* (2010) avaliaram a APF e também um teste de desempenho profissional de bombeiros, o qual inclui atividade como arraste de mangueira, subida de escada e rastejo (todos usando EPI). Componentes da APF como potência, resistência, força muscular e ACR foram altamente associados a um melhor tempo de realização do teste profissional. Os autores concluíram que, dentre os componentes da APF relacionados à saúde, a ACR foi o mais importante para o desempenho bem-sucedido no combate a incêndio e em outras atividades profissionais, respondendo por mais de 80% da variância no teste de desempenho profissional. Assim, com base nos resultados do estudo citado, a ACR deve receber especial atenção, não só pela sua importância para a saúde, mas para as atividades profissionais dos bombeiros.

Outro componente da APF, a força muscular, além de ser de grande importância para o desempenho profissional, também possui um grande papel de indicador de saúde (RUIZ *et al.*, 2008; SHEAFF *et al.*, 2010; TIMPKA *et al.*, 2014). Evidências consistentes apoiam a ideia de que a força muscular é um preditor de risco cardiometabólico de algumas doenças e de mortalidade (RUIZ *et al.*, 2008; TIMPKA *et al.*, 2014), mesmo em população com excesso de adiposidade (KIM *et al.*, 2017). As vias fisiológicas que relacionam a força com o risco cardiometabólico colocam a massa muscular como o principal agente de sua relação, visto que o músculo esquelético é o principal local de captação de glicose mediada por insulina, estando intimamente relacionada à força (ANDERSEN *et al.*, 2003).

Em um estudo longitudinal com mais de 20 anos de acompanhamento, foi visto que homens com faixa etária entre 35-54 anos que apresentavam maiores valores de força de preensão manual, em comparação com o grupo que apresentava menores valores, tiveram redução de 48% no risco de morte por todas as causas. Em outras faixas etárias, 55-64 e 65-75 anos, o risco de morte permaneceu reduzido em 28% e 43% respectivamente, para aqueles com maiores valores de força de preensão manual. Os pesquisadores também demonstraram que o efeito do incremento de 5 kg de força de preensão resultou em 11% de redução do risco de morte por todas as causas, e em 14% do risco para doenças cardíacas. Após 20 anos de acompanhamento, o risco relativo para morte por todas as causas foi significativamente menor para cada incremento de 5 kg de força de preensão (SASAKI *et al.*, 2007).

Um estudo recentemente publicado realizado com bombeiros norte-americanos avaliou a associação entre a capacidade de realizar flexões de braço com eventos cardiovasculares, demonstrando que, quanto maior o número de flexões, menor foi o risco de desenvolver doença cardiovascular (YANG *et al.*, 2019). Assim, os participantes capazes de completar mais de 40 flexões tiveram uma redução de 96% nos eventos cardiovasculares incidentes, em comparação com aqueles que completaram menos de 10 flexões (YANG *et al.*, 2019). Os participantes que foram capazes de realizar 11 ou mais flexões no início do estudo também reduziram o risco de eventos cardiovasculares de forma significativa em 64%, sendo que esse valor tendeu a aumentar com o aumento do número de flexões (YANG *et al.*, 2019). Importante destacar que o grupo que conseguiu realizar entre 11 e 20 repetições já apresentou importante ganho para a saúde em termos de redução do risco, comparativamente àqueles que realizaram no máximo 10 repetições.

Outro componente fundamental da APF é a composição corporal. Apenas nos anos 1980 a comunidade científica passou a considerá-la como um fator determinante da APF relacionada à saúde (NAHAS, 2017). O sábio Hipócrates já discutia sobre os efeitos de se ter uma composição corporal adequada ou não para a saúde, sendo que seus relatos sugerem que a morte súbita é mais comum entre aqueles que são obesos, se comparados aqueles que não são, além de descrever a obesidade como sendo o prenúncio de outras doenças (BAIN, 2006; HU FRANK, 2008).

Sabe-se que a obesidade está associada a mudanças negativas nas artérias, aumentando a rigidez delas e contribuindo para o risco de desenvolver doenças cardiovasculares e acidente vascular cerebral (KAPPUS *et al.*, 2014; WILSON *et al.*, 2002). Apesar da forte evidência científica relacionando os efeitos negativos para a saúde decorrentes da obesidade, atualmente não há diretrizes ocupacionais descrevendo a obesidade como uma condição limitadora para o serviço ativo entre os bombeiros (NOGUEIRA; PORTO, 2016).

Entretanto, a falta de uma diretriz ou de equipamentos sofisticados não justifica a ausência da mensuração da composição corporal (CC) de bombeiros das diversas corporações brasileiras, bem como a necessidade de se implementar estratégias para a promoção de uma boa CC entre esses militares. Mesmo com o avanço da tecnologia relacionada aos métodos para mensurar a CC, a simplicidade e o baixo custo das medidas antropométricas, especialmente a massa corporal e a estatura, têm sido um atrativo aos pesquisadores nesses tempos de escassez financeira para a pesquisa, assim como por sua aplicabilidade. Paralelamente, esse tipo de medida tem sido amplamente utilizado em estudos epidemiológicos, sendo de grande utilidade na avaliação de grupos populacionais, ainda que apresente baixa acurácia na avaliação individual (MANCINI, 2015).

O índice de massa corporal (IMC) como uma medida da CC tem sido utilizado com frequência para descrever a prevalência de excesso de peso (IMC entre 25,0 – 29,9 kg/m<sup>2</sup>) e de obesidade (IMC ≥ 30,0 kg/m<sup>2</sup>), tanto na população em geral quanto entre bombeiros. Estudo de Munir *et al.* (2012) demonstrou que 54% e 11% dos bombeiros do Reino Unido foram classificados com excesso de peso e obesidade, respectivamente. O mesmo estudo demonstrou que, após dois anos, o percentual de bombeiros com excesso de peso reduziu para 53% e o de obe-

sos aumentou para 13%. Já o estudo de Gurevich *et al.* (2017), desenvolvido com bombeiros russos, encontrou prevalência de sobrepeso e obesidade de 68,6% e 18,8, respectivamente. A realidade de bombeiros de carreira norte-americanos é a mais preocupante: Poston *et al.* (2011) demonstraram que 76,7% destes profissionais estavam com excesso de peso, sendo que 32,6% estavam obesos. Este mesmo estudo, após a realização de um cálculo de regressão, demonstrou que o incremento de uma unidade no IMC correspondeu a 9% a mais de chance de o bombeiro se afastar do trabalho devido a lesão. É incrível como uma ferramenta de mensuração simples pode expressar tantas informações.

Apesar das pertinentes críticas sobre a limitação intrínseca do IMC em distinguir massa muscular de tecido adiposo, este índice da CC tem sido aceito como um método apropriado para estimar a prevalência de obesidade. Este fato também pode ser comprovado em estudo de Porto *et al.* (2016), no qual se avaliou a CC de bombeiros através da mensuração do percentual de gordura, pela medida de dobras cutâneas (tricipital, suprailíaca e abdominal - método referência) e o IMC. A prevalência de obesidade estimada pelo IMC foi de 13,3% e pelo percentual de gordura foi de 15,9%. Contrariamente à hipótese mais comum, nessa pesquisa se observou que a prevalência de obesidade entre bombeiros foi semelhante entre os dois métodos e com a diferença numérica sempre a menor pelo IMC, quando comparada à medida do percentual de gordura. Em nenhuma condição o IMC superestimou a prevalência de obesidade, seja amostra toda, em quase 4 mil militares avaliados, ou em qualquer subgrupo por idade ou aptidão física. Ainda, o IMC, com o ponto de corte usualmente empregado para definir obesidade ( $\geq 30,0 \text{ kg/m}^2$ ) demonstrou ser uma boa ferramenta para identificar indivíduos não obesos (PORTO *et al.*, 2016).

Outro componente da APF que merece destaque é a capacidade cardiorrespiratória (ACR). A NFPA sugere uma ACR de 12 METs (Taxa de Equivalente Metabólico), cerca de  $42 \text{ mL}(\text{kg}\cdot\text{min})^{-1}$  de consumo de oxigênio, como exigência mínima para o desempenho eficiente e seguro nas atividades de bombeiros, em especial o combate a incêndios. Não há nenhuma recomendação oficial de órgãos nacionais, sendo que os autores sugerem o uso do mesmo padrão, em especial para bombeiros que possam vir a participar da atividade de maior sobrecarga fisiológica, como o combate a incêndio. Ressalta-se que uma ACR de 12 METs corresponde, em cálculos médios, a uma corrida de 2400m em 12 minutos. Um estudo de coorte com bombeiros americanos de carreira constatou que pouco mais de um terço apresentava ACR de 12 METs (NFPA, 2007).

Estudo realizado na Universidade de Brasília – Faculdade de Educação Física, em parceria com o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), demonstrou que a ACR de bombeiros brasileiros, estimada a partir do teste de Cooper, apresentou valor mediano de  $42,4 (18,2 - 64,7) \text{ mL}(\text{kg}\cdot\text{min})^{-1}$ , sendo que 2240 participantes (52,9%) tiveram  $\text{VO}_2\text{max}$  maior que 12 METs (NOGUEIRA; PORTO, 2016). Neste estudo, observou-se forte associação entre a ACR de bombeiros com a composição corporal avaliada por diferentes indicadores. Este mesmo grupo de pesquisadores demonstrou a viabilidade da medida da ACR de bombeiros através de um questionário. Neste estudo recentemente publicado, foram comparados os valores de consumo de oxigênio estimado a partir do teste de pista (Cooper

- 12 min) com os valores estimados pelo questionário de Jackson *et al.* (1990). Para as mulheres o questionário demonstrou alta similaridade entre a estimativa por ambos os métodos, ou seja: 100% das mulheres que atingiram a ACR mínima recomendada de 9,5 METs no teste de Cooper também atingiram através do questionário. Os valores médios entre as duas formas de avaliação foram muito semelhantes tanto para homens quanto para mulheres (SEGEDI *et al.*, 2020).

A viabilidade para realizar medidas de forma prática, segura, com adequada precisão e de baixo custo, como a medida do IMC, do número de flexões, de abdominais, da aptidão aeróbica em testes de pista ou por questionário, é altamente relevante no campo da saúde pública, possibilitando que, na ausência de recursos financeiros, tais medidas possam ser utilizadas para estimar o risco cardiovascular de modo fundamentado e a custo relativamente baixo.

## **6 TESTE DE APTIDÃO FÍSICA (TAF) COMO ESTRATÉGIA DE PROMOÇÃO DE SAÚDE ENTRE OS BOMBEIROS**

O teste de aptidão física (TAF) é o conjunto de testes físicos realizados com o objetivo de mensurar as principais valências físicas dos avaliados. Ele usualmente ocorre entre uma a três vezes por ano e os avaliados devem ser capazes de atingir a condição de apto ou uma pontuação mínima, geralmente ajustada segundo a faixa etária e o gênero, de acordo com os regulamentos de cada instituição (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2002; SOUZA, 2014). Atualmente, as corporações de bombeiros e as outras forças de segurança pública, civis e militares no Brasil e no mundo, ao avaliarem a APF relacionada à saúde, analisam principalmente a aptidão cardiorrespiratória, a força e a composição corporal por meio de algum tipo de TAF. O TAF é normalmente exigido para o ingresso nas corporações e durante toda a carreira para esse grupo ocupacional.

Os testes mais utilizados para compor o TAF são o teste de *Cooper* para mensurar a aptidão cardiorrespiratória, os testes de flexão de cotovelo no solo (flexão de braço), flexão de tronco no solo (abdominal), flexão de cotovelo na barra suspensa (barra) para mensurar força/resistência muscular de membros superiores e tronco. É comum, também, avaliar a composição corporal e riscos à saúde dos indivíduos por meio da obtenção de índice de massa corporal (IMC), circunferência abdominal, relação cintura-quadril, testes de dobras cutâneas ou bioimpedância. Além destes, há, ainda, os testes simulados, os quais incluem, além do desempenho físico, as habilidades específicas da atividade profissional em ambiente controlado; porém, estes geralmente não são utilizados para fins de promoção e avaliação da saúde porque têm maior propensão de acometimentos durante a sua realização e muitos ainda não são validados cientificamente (ACSM, 2018; PORTO *et al.*, 2016).

Por serem testes de esforço máximo e submáximo, é comum ser feita uma triagem prévia daqueles que irão se submeter a eles, por meio de exames médicos, monitorização da pressão arterial e frequência cardíaca, entre outras variáveis fisiológicas, além das condições materiais, locais e de pessoal especializado para garantir o suporte básico de vida e minimizar as possibilidades de intercorrências de saúde. Após a triagem, os avaliados devem realizar os testes em uma

sequência específica, em formas de estações, sendo monitorados por avaliadores que possuem conhecimento técnico-profissional prévio sobre a aplicação e a utilização destes instrumentos de mensuração. A grande maioria dos avaliados, em função de já terem realizado várias vezes o TAF ao longo da carreira, estão familiarizados com os procedimentos e as normas para a execução dos testes ou são instruídos por meio de editais. Ao final espera-se que os indivíduos consigam atingir os índices mínimos e a condição de apto no TAF, para ingresso e/ou exercício da profissão (ACSM, 2018; EXÉRCITO BRASILEIRO, 2002; SOUZA, 2014). As definições de critérios mínimos de desempenho devem seguir valores indicados para a boa saúde e/ou o bom desempenho profissional, podendo variar entre as corporações e, em muitos casos, ainda merecem aprofundamento de discussão para a escolha dos melhores indicadores mínimos.

Uma estratégia importante, como primeiro passo para garantir que bombeiros tenham uma APF adequada para desempenhar as atividades em segurança, é exigí-la antes do ingresso. Possuir uma APF adequada não se reflete, somente, no desempenho profissional, mas, como afirmado ao longo deste artigo, na saúde do profissional. A capacidade de realizar os requisitos mínimos de esforço físico contribui para manter níveis satisfatórios de APF, bem como gera menor probabilidade de intercorrências por acometimentos de saúde ao longo da vida e da atividade profissional (SMITH; BARR; KALES, 2013; YANG *et al.*, 2019). Logo, o TAF, além de um momento de avaliação, é um elemento com potencial de promoção de saúde, já que pode estimular a prática regular de atividade física e uma boa aptidão física em grupo de profissionais que são submetidos a altos níveis de estresse físico e emocional por conta de sua atividade laboral. Nesta perspectiva, o TAF pode auxiliar na promoção da saúde, segurança no trabalho, na diminuição do absenteísmo, na prevenção de moléstias da saúde e, conseqüentemente, contribuir com menores prejuízos pessoais e institucionais por problemas ligados à baixa aptidão física e a moléstias de origem laboral (BAUR *et al.*, 2012; BLAIR *et al.*, 1996; HASKELL *et al.*, 2007; KUEHL *et al.*, 2013). Vale destacar que o TAF não se confunde e nem exclui o teste de aptidão profissional, que, por sua vez, não deve ser visto como opção alternativa ao TAF. Os dois têm objetivos distintos, devendo integrar políticas amplas de avaliação profissional, seja com foco na saúde ou no desempenho profissional.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo em voga resume uma série de evidências científicas sobre os riscos cardiovasculares e metabólicos em bombeiros ao realizarem sua atividade-fim, incluindo um fator de risco importante e muitas vezes esquecido – o sono. Apresenta-se também um panorama científico sobre a importância da aptidão física relacionada à saúde para o desempenho profissional e saúde do bombeiro, que em muitos aspectos pode se estender para todos os profissionais de Segurança Pública do país, além de uma visão de melhoria da qualidade de vida, bem como a implementação de políticas públicas de saúde por meio do teste de aptidão física (TAF), de ações de promoção da aptidão física e do nível de atividade física dos profissionais, além de outro componente não destacado aqui, que é a recomendação geral de redução do comportamento sedentário.

Atualmente, o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal estabeleceu um projeto de parceria com a Universidade de Brasília, que proporcionou a implementação de políticas públicas na área de saúde, com evidências científicas para a recomendação de: a) treinamento físico, com destaque para o treinamento aeróbico com ênfase nas recomendações da NFPA quanto à condição física ideal para o combate a incêndio; b) incentivo à prática regular de atividades físicas, tendo sido as unidades operacionais equipadas com academias de musculação; c) incentivo à redução de tempo sentado, a fim de reduzir o estresse do plantão de serviço e o risco de doenças cardiometabólicas; d) alimentação saudável, com um olhar especial para estratégias de escolhas alimentares mais adequadas. Com a retirada de refeitórios foi implementada a possibilidade de cada militar receber sua etapa (recurso financeiro) para alimentação. Neste quesito, faz-se necessária a implementação de programas educativos, com orientação com palestras sobre os riscos de doenças associadas à má alimentação, como a obesidade e a síndrome metabólica; e) incremento de rotinas de triagem médico-ocupacional, mediante realização de exames bienais e de rotina pela Policlínica da Instituição, que faz o acompanhamento dos militares; neste aspecto evidências recentes têm apontado também para a necessidade da inclusão de avaliação da estrutura do coração e a saúde vascular, com *screening* para, por exemplo, cardiomegalia e doença arterial coronariana, além dos fatores de risco tradicionais (SMITH *et al.*, 2019; SMITH *et al.*, 2018); f) políticas com foco na melhoria da qualidade do sono, com um melhor acompanhamento e desenvolvimento de pesquisas; g) além da adoção de estratégias fundamentais para o aumento da segurança e a redução dos agravos à saúde dos profissionais, visando salvar vidas e promover uma melhora de sua qualidade.

A pesquisa científica apresenta, ainda, importante contribuição para o entendimento do risco cardiovascular, bem como o papel da aptidão física para o bombeiro militar, no contexto da necessidade de se apresentar métodos de fácil aplicação e de baixo custo na identificação de profissionais mais suscetíveis para o desenvolvimento de doenças cardiovasculares agudas durante o exercício da atividade operacional. Ressalta-se a necessidade da continuidade de novas pesquisas que tenham como objetivo avaliar o efeito cardioprotetor associado ao aumento do treinamento físico e suas consequências durante e após a atividade laboral, visando à detecção precoce de bombeiros mais suscetíveis para agravo à saúde, em especial de morte súbita cardíaca em serviço. Neste contexto, destacamos como bom exemplo de parceria de sucesso a longa e muito profícua colaboração que se estabeleceu entre o CBMDF e o Grupo de Estudos em Fisiologia e Epidemiologia do Exercício e da Atividade Física da Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília (GEAFS).

A implementação das referidas políticas públicas adotadas pela corporação vem colhendo resultados positivos, proporcionando a realização anual do TAF de todos os militares no Centro de Capacitação Física, além de aferição de pressão arterial e mensuração do índice de massa corporal. Os dados coletados anualmente permitem avaliar as condições físicas, a melhoria da qualidade de vida, além de possibilitar o acompanhamento de pesquisadores da universidade na rotina dos militares nas unidades respectivas em que cumprem a escala de serviço

Rosenkranz Maciel Nogueira; Daniel R F Saint-Martin; Edgard de Melo Keene von Koenig Soares; João Paulo Araújo Barbosa; Kevin Alves Barreto; Mayda de Castro Silva; Leonardo Correa Segedi; Carlos Janssen Gomes da Cruz; Giliard Lago Garcia; Welere Gomes Barbosa; Guilherme Eckhardt Molina; Luiz Guilherme Grossi Porto

e realizam o treinamento físico.

Constata-se que, ausentes a boa condição orgânica e altos níveis de aptidão física, essa classe de profissionais pode não ser capaz de desempenhar operacionalmente, e com segurança, todos os seus deveres funcionais, já que necessitam de atributos físicos específicos, para salvaguardar as vítimas, bem como a sua própria integridade.

Por isso, é importante que se tenha um olhar voltado à saúde dos militares, a fim de evitar afastamentos para tratar patologias adquiridas, por exemplo, a hipertensão e o diabetes, bem como eventuais limitações ocasionadas pelas doenças. Boa parte de tais comorbidades pode ser prevenida com atividade física, sem onerar, posteriormente, a instituição com gastos para tratamentos médicos, evitando-se maiores prejuízos, não só pela falta desses militares ao serviço, como pela sobrecarga dos outros servidores que precisam trabalhar mais para compensar as dificuldades motoras de seus companheiros.

Evidencia-se que os gastos provenientes da impossibilidade do profissional de atuar na atividade de bombeiro, pela redução de produtividade, do absenteísmo devido a doença ou a incapacidade e pela perda de uma pessoa qualificada são muito elevados. Embora pareça, num primeiro momento, que os dispêndios estejam atrelados apenas a cirurgias e aos custos com tratamentos clínicos e médicos, evidencia-se que a falta do militar ao trabalho, bem como suas limitações operacionais, oneram, ainda mais, o custeio respectivo. Destaca-se neste contexto que políticas de promoção da saúde e do desempenho profissional, quando colocadas como prioridade, abrem portas para os potenciais benefícios econômicos acima mencionados. Ainda que custos em promoção da saúde devam ser vistos como investimento, há de se considerar também a relação custo-efetividade, visto que os recursos são sempre limitados e o objetivo maior é a promoção da saúde.

Desta forma, a pesquisa contribui para o desenvolvimento de estratégias de atuação preventiva no seio da corporação, colaborando assim para que se possa atingir cada vez mais um trabalho de excelência na prestação de serviços à sociedade, que tem como lema: “VIDAS ALHEIAS E RIQUEZAS SALVAR”.

## REFERÊNCIAS

ACSM. **ACSM's exercise testing and prescription**. 1st ed. Philadelphia: Wolters Kluwer. 2018.

ANDERSEN, J. L. et al. Resistance training and insulin action in humans: effects of de-training. **The Journal of physiology**, v. 551, n. 3, p. 1049–1058, 2003.

AZIZ, M. et al. Association of subjective and objective sleep duration as well as sleep quality with non-invasive markers of sub-clinical cardiovascular disease (CVD): a systematic review. **Journal of atherosclerosis and thrombosis**, v. 24, n. 3, p. 208–226, 2017.

BAIN, C. Commentary: What's past is prologue. **International Journal of Epidemiology**, v. 35, n. 1, p. 16–17, 2006.

BARGER, L. K. et al. Common Sleep Disorders Increase Risk of Motor Vehicle Crashes and Adverse Health Outcomes in Firefighters. **Journal of Clinical Sleep Medicine**, 2015.

BARGER, L. K. et al. Neurobehavioral, health, and safety consequences associated with shift work in safety-sensitive professions. **Current neurology and neuroscience reports**, v. 9, n. 2, p. 155–164, 2009.

BAUR, D. M. et al. Low fitness is associated with exercise abnormalities among asymptomatic firefighters. **Occupational Medicine**, v. 62, n. 7, p. 566–569, 2012.

BILLMAN, G. E. Aerobic exercise conditioning: a nonpharmacological antiarrhythmic intervention. **Journal of applied physiology**, v. 92, n. 2, p. 446–454, 2002.

BLAIR, S. N. et al. Influences of cardiorespiratory fitness and other precursors on cardiovascular disease and all-cause mortality in men and women. **Jama**, v. 276, n. 3, p. 205–210, 1996.

BORST, C.; WIELING, W.; VAN BREDERODE, J. F. M. Testing for autonomic neuropathy. **The Lancet**, 10, 1981.

BUYSSE, D. J. Sleep health: can we define it? Does it matter? **Sleep**, v. 37, n. 1, p. 9–17, 2014.

CAMM, A. J. et al. Heart rate variability: standards of measurement, physiological interpretation and clinical use. **Task Force of the European Society of Cardiology and the North American Society of Pacing and Electrophysiology**. 1996.

CASPERSEN, C. J.; POWELL, K. E.; CHRISTENSON, G. M. Physical activity, exercise, and physical fitness: definitions and distinctions for health-related research. **Public Health Reports**, v. 100, n. 2, p. 126–131, 1985.

CHARLES, L. E. et al. Separate and joint associations of shift work and sleep quality with lipids. **Safety and health at work**, v. 7, n. 2, p. 111–119, 2016.

COLE, C. R. et al. Heart-rate recovery immediately after exercise as a predictor of mortality. **New England journal of medicine**, v. 341, n. 18, p. 1351–1357, 1999.

COOTE, J. H. Recovery of heart rate following intense dynamic exercise. **Experimental physiology**, v. 95, n. 3, p. 431–440, 2010.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Manual de treinamento físico militar** - C 20-20. Rio de Janeiro: v. 03, 2002. Disponível em: [http://www.esao.eb.mil.br/images/Arquivos/CMB/publicacoes/manual\\_de\\_campanha\\_treinamento\\_fisico\\_militar.pdf](http://www.esao.eb.mil.br/images/Arquivos/CMB/publicacoes/manual_de_campanha_treinamento_fisico_militar.pdf). Acesso em: 23 nov. 2020.

EWING, D. J.; CAMPBELL, I. W.; MURRAY, A.; NEILSON, J. M.; CLARKE, B. F. “Immediate Heart-Rate Response to Standing: Simple Test for Autonomic Neuropathy in Diabetes.” **BMJ**, v. 1, n. 6106, p. 145–47, 1978.

FAHY, R. F.; PETRILLO, J. T.; MOLIS, J. L. **Firefighter Fatalities in the US - 2019**. 2020.

FERNANDES-JUNIOR; ARAÚJO, S.; RUIZ, F. S.; ANTONIETTI, L. S.; TUFIK, S.; MELLO, M. T. Sleep, Fatigue and Quality of Life: A Comparative Analysis among Night Shift

Rosenkranz Maciel Nogueira; Daniel R F Saint-Martin; Edgard de Melo Keene von Koenig Soares; João Paulo Araújo Barbosa; Kevin Alves Barreto; Mayda de Castro Silva; Leonardo Correa Segedi; Carlos Janssen Gomes da Cruz; Giliard Lago Garcia; Welere Gomes Barbosa; Guilherme Eckhardt Molina; Luiz Guilherme Grossi Porto

Workers with and without Children. **PLoS One**, v. 11, n. 7, 2016.

FERNHALL, B. et al. Acute effects of firefighting on cardiac performance. **European Journal of Applied Physiology**, v. 112, n. 2, p. 735–741, 2012.

FORD, E. S.; CUNNINGHAM, T. J.; CROFT, J. B. Trends in self-reported sleep duration among US adults from 1985 to 2012. **Sleep**, v. 38, n. 5, p. 829–832, 2015.

FRANCIOSI, S. et al. The role of the autonomic nervous system in arrhythmias and sudden cardiac death. **Autonomic Neuroscience**, v. 205, p. 1–11, 2017.

GRANT, C. C. **NFPA History**. 2020. Disponível em: [www.nfpa.org/About-NFPA/NFPA-overview/History-of-NFPA](http://www.nfpa.org/About-NFPA/NFPA-overview/History-of-NFPA). Acesso em: 23 nov. 2020.

GUEDES, D. P.; GUEDES, J. E. R. P. Atividade física, aptidão física e saúde. **Revista Brasileira de Atividade Física & Saúde**, v. 1, n. 1, p. 18–35, 1995.

GUREVICH, K. G. et al. Obesity prevalence and accuracy of BMI-defined obesity in Russian firefighters. **Occupational Medicine**, v. 67, n. 1, p. 61–63, 2017.

HEIL, D. P. Estimating energy expenditure in wildland fire fighters using a physical activity monitor. **Applied Ergonomics**, v. 33, n. 5, p. 405–413, 2002.

HU, FRANK. **Obesity epidemiology**. Oxford University Press. 2008.

ITANI, O. et al. Short sleep duration and health outcomes: a systematic review, meta-analysis, and meta-regression. **Sleep medicine**, v. 32, p. 246–256, 2017.

JACKSON, A. S. et al. Prediction of functional aerobic capacity without exercise testing: **Medicine & Science in Sports & Exercise**, v. 22, n. 6, p. 863, 1990.

JAMES, S. M. et al. Shift work: disrupted circadian rhythms and sleep implications for health and well-being. **Current sleep medicine reports**, v. 3, n. 2, p. 104–112, 2017.

JOUVEN, X. et al. Heart-rate profile during exercise as a predictor of sudden death. **New England Journal of Medicine**, v. 352, n. 19, p. 1951–1958, 2005.

KALES, S. N. et al. Emergency duties and deaths from heart disease among firefighters in the United States. **New England Journal of Medicine**, v. 356, n. 12, p. 1207–1215, 2007.

KALES, S. N.; SMITH, D. L. Firefighting and the Heart: Implications for Prevention. **Circulation**, v. 135, n. 14, p. 1296–1299, 2017.

KAPPUS, R. M. et al. Obesity and Overweight Associated With Increased Carotid Diameter and Decreased Arterial Function in Young Otherwise Healthy Men. **American Journal of Hypertension**, v. 27, n. 4, p. 628–634, 2014.

KARASON, K. et al. Heart rate variability in obesity and the effect of weight loss. **Am. Journal of Cardiol.**, v. 83, n. 8, p. 1242–1247, 1999.

KIM, Y. et al. Independent and joint associations of grip strength and adiposity with all-cause and cardiovascular disease mortality in 403,199 adults: the UK Biobank study. **The American journal of clinical nutrition**, v. 106, n. 3, p. 773–782, 2017.

KUEHL, K. S. et al. Economic benefit of the PHLAME wellness programme on firefighter injury. **Occupational Medicine**, v. 63, n. 3, p. 203–209, 2013.

LIAO, Li-Mei; AL-ZAITI, S. S.; CAREY, M. G. Depression and heart rate variability in firefighters. **SAGE open medicine**, v. 2, p. 1-4, 2014. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2050312114545530>. Acesso em: 23 nov. 2020.

LUYSTER, F. S. et al. Sleep: a health imperative. **Sleep**, v. 35, n. 6, p. 727–734, 2012. Disponível em: [www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3353049/](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3353049/). Acesso em: 23 nov. 2020.

MANCINI, M. C. **Tratado de obesidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2015.

MBANU, I. et al. Seasonality and coronary heart disease deaths in United States firefighters. **Chronobiology International**, v. 24, n. 4, p. 715–726, 2007.

McCRORY, C.; BERKMAN, L. F.; NOLAN, H.; O'LEARY, N.; FOLEY, M. and KENNY, R. A. Speed of Heart Rate Recovery in Response to Orthostatic Challenge. **Circulation Research**, v. 119, n. 5, p. 666–675, 2016.

MOLINA, G. E.; FONTANA, K. E.; PORTO, L. G. G. and JUNQUEIRA, L. F. Post-Exercise Heart-Rate Recovery Correlates to Resting Heart-Rate Variability in Healthy Men. **Clinical Autonomic Research**, v. 26, n. 6, p. 415–21, 2016.

MORRIS, C. J. et al. Circadian misalignment increases cardiovascular disease risk factors in humans. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 113, n. 10, p. E1402–E1411, 2016.

MUNIR, F.; CLEMES, C.; HOUDMONT, J. and RANDALL, R. Overweight and Obesity in UK Firefighters. **Occupational Medicine**, v. 62, n. 5, p. 362–65, 2012.

NAHAS, M. V. **Atividade física, saúde e qualidade de vida: conceitos e sugestões para um estilo de vida ativo**. 7. ed. Florianópolis: Ed. do Autor, 2017.

NIMH. National Institute of Mental Health. **Arousal and regulatory systems: workshop proceedings**. 2013. Disponível em: [www.nimh.nih.gov/research/research-funded-by-nimh/rdoc/arousal-and-regulatory-systems-workshop-proceedings.shtml](http://www.nimh.nih.gov/research/research-funded-by-nimh/rdoc/arousal-and-regulatory-systems-workshop-proceedings.shtml). Acesso em 23 nov. 2020.

NFPA. **NFPA 1582, Standard on Comprehensive Occupational Medical Program for Fire Departments**. Quincy: National Fire Protection Association, 2007. National Fire Protection Association, 2007.

NOGUEIRA, R. M.; Porto, L. G. G. **Avaliação da função autonômica cardíaca e da sobrecarga cardiovascular de bombeiros militares durante turno de serviço operacional**. Dissertação (mestrado em Educação Física). 92 f., il. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

PARK, D.; JEON, J. Y. The Prognostic Value of Resting Heart Rate for Health Status. **Exercise Science**, v. 29, n. 1, p. 24–33, 2020.

PORTO, L. G. G. et al. Agreement between BMI and body fat obesity definitions in a physically active population. **Archives of Endocrinology and Metabolism**, v. 60, n. 6, p. 515–525, 2016.

Rosenkranz Maciel Nogueira; Daniel R F Saint-Martin; Edgard de Melo Keene von Koenig Soares; João Paulo Araújo Barbosa; Kevin Alves Barreto; Mayda de Castro Silva; Leonardo Correa Segedi; Carlos Janssen Gomes da Cruz; Giliard Lago Garcia; Welere Gomes Barbosa; Guilherme Eckhardt Molina; Luiz Guilherme Grossi Porto

PORTO, L. G. G. et al. Firefighters' basal cardiac autonomic function and its associations with cardiorespiratory fitness. **Work**, v. 62, n. 3, p. 485–495, 2019.

PORTO, L. G. G. et al. Bombeiro militar e saúde: práticas e desafios – uma perspectiva do grupo de estudos em fisiologia e epidemiologia do exercício e da atividade física (GEAFS). **Revista FLAMMAE**, v. 6, n. 16, p. 7–38, 2020.

POSTON, W. S. C. et al. The prevalence of overweight, obesity, and substandard fitness in a population-based firefighter cohort. **Journal of Occupational and Environmental Medicine**, v. 53, n. 3, p. 266–273, 2011.

RUIZ, J. R. et al. **Association between muscular strength and mortality in men: prospective cohort study.** *Bmj*, v. 337, p. a439, 2008. Disponível em: [www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2453303/](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2453303/). Acesso em 23 nov. 2020.

SANTOS, L. P. **A expectativa de sobrevivência do Bombeiro Militar do DF e a Reforma dos Regimes de Previdência Pública Brasileira.** Brasília: CBMDF, 2011. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/33870/1/2018\\_DanielRodriguesFerreira-SaintMartin.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/33870/1/2018_DanielRodriguesFerreira-SaintMartin.pdf). Acesso em 23 nov. 2020.

SASAKI, H. et al. Grip Strength Predicts Cause-Specific Mortality in Middle-Aged and Elderly Persons. **The American Journal of Medicine**, v. 120, n. 4, p. 337–342, 2007.

SCHROEDER, E. B. et al. Hypertension, blood pressure, and heart rate variability: the Atherosclerosis Risk in Communities (ARIC) study. **Hypertension**, v. 42, n. 6, p. 1106–1111, 2003.

SHAH, S. A. et al. Relation of short-term heart rate variability to incident heart failure (from the Multi-Ethnic Study of Atherosclerosis). **The American journal of cardiology**, v. 112, n. 4, p. 533–540, 2013.

SHEAFF, A. K. et al. Physiological determinants of the candidate physical ability test in firefighters. **The Journal of Strength & Conditioning Research**, v. 24, n. 11, p. 3112–3122, 2010.

SILVA e OLIVEIRA, J. et al. Heart rate variability based on risk stratification for type 2 diabetes mellitus. **Einstein São Paulo**: v. 15, n. 2, p. 141–147, 2017.

SMITH, D. L. et al. Physiological, psychophysical and psychological responses of firefighters to firefighting training drills. **Aviat. Space Environ. Med.**, v. 67, n. 11, p. 1063-1068, 1996.

SMITH; MANNING, T. S.; PETRUZZELLO, S. J. Effect of strenuous live-fire drills on cardiovascular and psychological responses of recruit firefighters. **Ergonomics**, v. 44, n. 3, p. 244–254, 2001.

SMITH, D. L.; BARR, D. A.; KALES, S. N. Extreme sacrifice: sudden cardiac death in the US Fire Service. **Extreme Physiology & Medicine**, v. 2, n. 1, p. 1, 2013.

SMITH, D. L. et al. Cardiovascular strain of firefighting and the risk of sudden cardiac events. **Exercise and Sport Sciences Reviews**, v. 44, n. 3, p. 90–97, 2016.

SOTERIADES, E. S. et al. Cardiovascular disease in US firefighters: a systematic review. **Cardiology in Review**, v. 19, n. 4, p. 202–215, 2011.

SOUZA, F. **Como funciona o corpo de bombeiros**. How stuff works. 2014. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/33837/1/2018\\_LeonardoCorr%C3%AAaSegedi.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/33837/1/2018_LeonardoCorr%C3%AAaSegedi.pdf). Acesso em 23 nov. 2020.

THAYER, J. F.; LANE, R. D. The role of vagal function in the risk for cardiovascular disease and mortality. **Biological psychology**, v. 74, n. 2, p. 224–242, 2007.

TIMPKA, S. et al. Muscle strength in adolescent men and risk of cardiovascular disease events and mortality in middle age: a prospective cohort study. **BMC medicine**, v. 12, n. 1, p. 62, 2014.

URIEL, N. et al. Adrenergic activation, fuel substrate availability, and insulin resistance in patients with congestive heart failure. **JACC: Heart Failure**, v. 1, n. 4, p. 331–337, 2013.

VON H, E. D.; RASMUSSEN, A. K. R.; Medbø, J. I. Physiological Responses of Firefighters and Performance Predictors during a Simulated Rescue of Hospital Patients. **Ergonomics**, v. 49, n. 2, p. 111–126, 2006.

WILKINSON, A. F. et al. Physiologic strain of SCBA confidence course training compared to circuit training and live-fire training. **Applied Ergonomics**, v. 82, p. 102966, 2020.

WILSON, P. W. F. et al. Overweight and Obesity as Determinants of Cardiovascular Risk: The Framingham Experience. **Archives of Internal Medicine**, v. 162, n. 16, p. 1867, 2002.

YANG, J. et al. Association Between Push-up Exercise Capacity and Future Cardiovascular Events Among Active Adult Men. **JAMA Network Open**, v. 2, n. 2, p. 1-11, 2019.

ZHANG, D.; WANG, W.; LI, F. Association between resting heart rate and coronary artery disease, stroke, sudden death and noncardiovascular diseases: a meta-analysis. **Cmaj**, v. 188, n. 15, p. E384–E392, 2016.

ROSENKRANZ MACIEL NOGUEIRA [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-5254-7601](https://orcid.org/0000-0002-5254-7601)

DANIEL RODRIGUES FERREIRA SAINT MARTIN [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-6539-486X](https://orcid.org/0000-0002-6539-486X)

EDGARD DE MELO KEENE VON KOENIG SOARES [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-3696-9556](https://orcid.org/0000-0002-3696-9556)

JOÃO PAULO ARAÚJO BARBOSA [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-5262-2683](https://orcid.org/0000-0002-5262-2683)

KEVIN ALVES BARRETO [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-4515-7680](https://orcid.org/0000-0002-4515-7680)

MAYDA DE CASTRO SILVA [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-6795-4648](https://orcid.org/0000-0002-6795-4648)

LEONARDO CORREA SEGEDI [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0001-5139-2989](https://orcid.org/0000-0001-5139-2989)

CARLOS JANSSEN GOMES DA CRUZ [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-5879-8102](https://orcid.org/0000-0002-5879-8102)

GILIARD LAGO GARCIA [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-2340-4054](https://orcid.org/0000-0002-2340-4054)

WELERE GOMES BARBOSA [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-8220-7421](https://orcid.org/0000-0002-8220-7421)

GUILHERME ECKHARDT MOLINA [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-5937-079X](https://orcid.org/0000-0002-5937-079X)

LUIZ GUILHERME GROSSI PORTO [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-6240-1614](https://orcid.org/0000-0002-6240-1614)

# SEGURANÇA: DA EVOLUÇÃO DE UM CONCEITO À GARANTIA DEMOCRÁTICA

## SECURITY: FROM THE EVOLUTION OF A CONCEPT TO DEMOCRATIC GUARANTEE

HERMÍNIO JOAQUIM DE MATOS<sup>1</sup>, JOSÉ FERNANDO MORAES CHUY<sup>2</sup>

### RESUMO

O conceito de segurança é algo em constante construção, tendo a temática uma abordagem variável de acordo com o contexto, o ambiente e o momento histórico. Hodiernamente o terrorismo e a criminalidade organizada transnacional são sérias ameaças à segurança global, exigindo uma profunda reavaliação de cenários e de atores. A sociedade de risco demanda ao Estado uma verdadeira prestação social protetiva por meio da utilização conjunta e integrada dos operadores de segurança. Atualmente, a atividade policial acaba por garantir dois valores indissociáveis e fundamentais a uma democracia: a liberdade e a segurança.

**Palavras-chave:** segurança; criminalidade; globalização; liberdade e democracia.

### ABSTRACT

The concept of security is constantly under construction, and its approach varies according to the context, the environment and the historical moment. Today, terrorism and transnational organized crime are serious threats to global security demanding a profound reassessment of scenarios and actors. The risk society impose to the State a true social protection, benefit through the joint and integrated use of security operators. Today police activity ends up guaranteeing two inseparable value fundamental to a democracy: freedom and security.

**Keywords:** security; crime; globalization; freedom and democracy.

DATA DE SUBMISSÃO: 29/10/2020 - DATA DE APROVAÇÃO 25/11/2020

## 1 INTRODUÇÃO

A “ordem”, no sentido de Segurança nas sociedades – das mais simples às mais complexas, na perspectiva da sua gênese e evolução, resultou da instituição do poder político e social, conforme nos ensina Caetano (1998). A instituição do poder político nas formas mais simples de organização social, constituía já “um instrumento de defesa externa e de paz interna” (CAETANO, 1988, p. 7-8).

Todavia, a edificação do seu conceito, ao longo do tempo, tem sido motivo de profunda, mas não menos controversa, reflexão política e filosófica:

---

1 Doutor e Mestre em História, Defesa e Relações Internacionais pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE), Lisboa, Portugal. Professor auxiliar do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, Portugal. Pesquisador estrangeiro da Rede de Pesquisa em Terrorismo, Contraterrorismo e Crime Organizado da Academia Nacional de Polícia. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0806124866346587>; E-mail: [hjmatos@psp.pt](mailto:hjmatos@psp.pt), ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8998-0380>

2 Doutorando em Direito e Segurança na Universidade Nova de Lisboa. Mestre em Criminologia e Ciências Criminais pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPIS), Lisboa, Portugal. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre-RS, Brasil. Delegado de Polícia Federal e Professor na Academia Nacional de Polícia, onde também atua como coordenador da Rede de Pesquisa em Terrorismo, Contraterrorismo e Crime Organizado Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0265092164873175>; E-mail: [jfmchuy@gmail.com](mailto:jfmchuy@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3831-9300>

[...] objecto de inúmeras e sucessivas tentativas de desenvolvimento cujos resultados, amiúde, se traduzem, quer por arquétipos cujas práxis, além de inconsequentes são susceptíveis de verificação, quer ainda em edificações demasiado abrangentes que encerram, pela sua extensão polissêmica – e pluridisciplinar –, possibilidades heurísticas cujo remanescente analítico, e até semântico, se quedam, não raro, pela impossibilidade de erigir um conceito, convergente e integrador, universalmente aceite (MATOS, 2016, p. 24).

Analisando a hodierna dificuldade de uma delimitação conceitual, Werner identifica a complexidade de interpretar a segurança a partir do instrumental da hermenêutica jurídica convencional, circunstância ainda agravada pela multidimensionalidade, pela polissemia e pelo simbolismo da palavra (WERNER, 2020).

Em termos conceituais, segurança é um instituto em constante e histórica construção, cuja abordagem deriva e varia de acordo com o contexto, o ambiente e o momento histórico. O ritmo dos acontecimentos colocados à segurança é alucinante. Define-se mais pelo contrário, ou seja, pelo que seria a insegurança.

Interessante notar que cada indivíduo tem uma percepção de segurança e de risco, derivada de fatores variados, tais como idade, sexo e perfil financeiro. Isso explica a razão pela qual certas pessoas se sentem “intranquilas” mesmo diante de exposições residuais a perigos (CLEMENTE, 2010).

Segurança, do latim, securus: sem inquietação; com o sufixo ança: ação, remete ao conceito geral de ação de segurança, que confere estabilidade e previsibilidade. O contraponto à segurança, cujo prefixo latino in, de negação, remete à situação daquilo que não é seguro, não oferece confiança, e, por conseguinte, torna-se imprevisível (WERNER, 2020, p. 77).

Histórica preocupação da sociedade humana, a temática relacionada à segurança tem hodiernamente centralizado atenção mundial, gerando debates espraiados e muitas vezes conflitantes, motivando inovadoras pesquisas no âmbito acadêmico.

Uma gigantesca multidisciplinaridade e um amplo pluralismo interpretativo acabam por operacionalizar uma nova conceitualização expandida da questão. Deixa a segurança, então, de estar limitada ao “provedor e objeto de referência estatal” e ainda extravasa os tradicionais setores político e militar, passando a ser tratada como um fenômeno multissetorial (BRANDÃO, 2015).

Novas ameaças globais e novos atores dão início a um profundo processo revisional da temática, que passa a ter o seu conceito igualmente alargado a outras esferas (transportes, cultura, educação, política, comunicações, saúde, ambiente, economia, diplomacia), conforme afirma Garcia (2007).

Prover segurança começa a relacionar-se diretamente com a estratégia, tendo elas (segurança e estratégia) diferentes dimensões, que extrapolam o clássico e histórico aspecto militar (BUZAN, 2007).

A transição do Estado moderno para o pós-moderno tem como um de seus grandes fatores justamente a consolidação da segurança através do multilateralismo e da transparência. Ademais, a nova ordem mundial reorienta as atenções dos líderes mundiais para novas ameaças que colocam em dúvida a eficácia da tradicional defesa militar (SACCHETTI, 2007).

## 2 SEGURANÇA, POLÍCIA E DINÂMICA ORGANIZACIONAL: UMA EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Com a evolução da complexidade social e do grau de organização das comunidades, em tribos, reinos, estados, estados-nações, o caráter público da polícia passa a se consolidar com a administração da instituição policial pelo poder público com o seu sustento (financiamento), gestão e orientação (BRASIL, 2010, p. 24).

Em uma perspectiva contratual, todos nascem livres, mas não seguros, necessitando, pois, da prestação jurisdicional, circunstância que acaba por trazer legitimidade ao Estado em benefício de um bem comum (PEREIRA, 2019).

Para Clemente (2020), a segurança é algo de extrema complexidade, em um contexto de diferenças de culturas e mentalidades e, inclusive, dos usos e costumes. Para o autor, a segurança modernamente é uma ciência, que envolve a ciência policial e a ciência militar. O renomado autor português extrai as quatro Regras de Ouro da Ciência da Segurança.

Regra 1: a partir do legado de Aristóteles, poderíamos concluir que sem segurança, não há cidade, A segurança, é basicamente a base do contrato social;

Regra 2: Partindo de Sócrates, ao estabelecer que somente na cidade se respira liberdade, evidencia-se, pois, ser a segurança a primeira das liberdades e condição fundamental para esta;

Regra 3: A Polícia é o principal produtor da segurança, é o seu ator principal. Sendo assim, a segurança é um domínio da soberania;

Regra 4: Não há estado, sem polícia. Nem polícia sem força coativa. A força é imanente à polícia, que tem como base o princípio da força do direito (CLEMENTE, 2020, n.p.).

A partir das geniais lições de Aristóteles (2000), mostra-se evidente que, em uma sociedade, o aparato policial é inerente a toda e qualquer dinâmica organizacional de poder. A segurança é o primeiro desejo do homem, estando na base do contrato social.

Não há país que não a tenha, o que também é uma obviedade. Há países que optaram, por exemplo, por não ter ou mitigar as Forças Armadas, como a Costa Rica. Não quero entrar no mérito dessa decisão. Apenas contatá-la como a possibilidade e dizer que o mesmo seria impossível em relação à polícia (BALESTRERI, 2002, p. 68).

Werner (2020) ainda observa o “caráter emancipador” da segurança para indivíduos decidirem acerca de seu próprio destino, destacando suas perspectivas: objetiva: manter a ordem pública e a paz social; subjetiva: ausência do temor de eventual ataque aos valores socialmente compartilhados; instrumental: ação de Estado fundada no império da lei e no uso legítimo da força.

É a polícia que perfectibiliza e operacionaliza a primeira separação entre quem deve padecer os rigores da lei penal e aqueles que devem ficar-lhes imunes (THOMPSON, 2000, p. 247).

As estruturas policiais, na verdade, são fruto das transformações provocadas pela influência da ideologia, da economia, e da configuração das classes sociais ao longo da história no processo de construção de toda a estrutura burocrática administrativa que efetivou o monopólio da violência pelo Estado ou são criadas para atender a demanda surgida com o advento da modernidade (SAPORI, 2007, p. 54).

Sendo uma instituição de proteção social, a polícia se origina dos primitivos conglomerados urbanos. Deriva exatamente da vida em coletividade, que demanda a obediência de regras e, em caso de descumprimento delas, que a Administração se valha dessa instituição social para manter a ordem pública (SOUSA, 2016, p. 31-32).

Aristóteles observa justamente que o ser humano não basta a si próprio, precisando dos outros dentro da comunidade (ou cidade). O filósofo bem refere serem os “guardas cívicos” (os policiais) responsáveis por garantir a ordem, a paz interna e o governo da comunidade, sendo a polícia o primeiro e um dos maiores bens da “cidade dos homens” (ARISTÓTELES, 2000, p. 100-102).

Creemos ser precipitado estudar a segurança contemporânea sem uma acurada abordagem e análise da sua evolução e contextualização social e histórica, especialmente de seu personagem mais aparente: a polícia.

## 2.1 O ESTADO FORTE E A SEGURANÇA NACIONAL

No século XVIII, a segurança era vista enquanto dever fundamental do principal ator e agente securitizador: o Estado.

No referido século, como bem pontua Rui Pereira (2019), o direito à segurança do cidadão era diretamente articulado ao contrato social, a partir do legado de Rousseau, Montesquieu e da Revolução Francesa (PEREIRA, 2019). Em 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, além de estabelecer que “os homens nascem e são livres e iguais em direitos”, refere a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão como direitos imprescritíveis e inalienáveis. Interessante notar que, em um mesmo artigo, a histórica declaração associa o direito à liberdade e à segurança<sup>3</sup>.

Conforme bem observa Werner (2020), a doutrina militar exerce significativa influência no que tange ao debate acerca da temática da segurança, desde o plano das políticas públicas nacionais até as internacionais, tendo, assim, dois distintos reflexos:

- a) plano interno: a segurança é compreendida através da visão teórica do pensamento político clássico, na qual o Estado tem a missão primordial de resgatar o homem de sua eterna insegurança, vivenciada no estado de natureza, em que prevalece a *condição de guerra de todos* contra todos definida por Hobbes, o Estado cumpre a missão de garantia da ordem pública e da preservação da paz social;
- b) plano internacional: onde a temática da segurança se estabelece na pre-

<sup>3</sup> “Artigo 2º- O fim de toda a associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses Direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.” (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS do Homem e do Cidadão de 1789. Disponível em: [http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf). Acesso em: 17 nov. 2019).

venção dos horrores provocados pelos conflitos, em especial dos decorrentes da I e II Guerra Mundial, e, posteriormente, dentro do cenário da Guerra Fria, com papel preponderante da Organização das Nações Unidas (WERNER, 2020, p. 78, grifo do autor).

Ideologicamente derivado da II Guerra Mundial, o termo “segurança nacional” parte, pois, da utilização do aparato militar para fins de defesa e resistência do Estado frente a uma agressão estrangeira (WERNER, 2020).

Passando-se ao largo pelas duas Guerras Mundiais, obviamente marcadas por devastadores confrontos bélicos, chega-se ao período pós-guerra, em que se passa a abordar a evolução conceitual desta “**segurança nacional**”.

Hoffmann (2010) refere o exercício estatal da soberania e o monopólio da utilização da força pelo governo legalmente definido:

No âmbito das relações internacionais e do Direito internacional, a conotação clássica do conceito é a segurança do Estado (‘state security’ ou a segurança nacional ‘national security’), termos intercambiáveis. [...] Essa conotação clássica de segurança nacional possui natureza militar, associada à ameaça de agressão pelo uso da força (HOFFMANN, 2010, p. 255-256).

Com o fim da II Guerra Mundial, a perspectiva realista se estabelece como paradigma teórico na área de relações internacionais. Esse realismo assume, dentro de uma versão analítica e clássica, uma visão negativa sobre a possibilidade de cooperação na esfera internacional, já que considera os Estados como atores autointeressados, ou seja, guiados pelo interesse mínimo de se resguardarem e pelo interesse máximo de aumentarem seu poder no sistema internacional (TANNO, 2003).

Ao longo da Guerra Fria, a natureza da ameaça à garantia das necessidades de segurança pelos Estados Unidos e pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), associada à especialização econômica inicial do processo de integração europeia e o fracasso, nos anos 1950, do projeto da Comunidade Europeia de Defesa (CED), contribuíram para um atraso e o adiamento no que tange à incorporação da área da segurança nos tratados comunitários.

Buzan (1997) bem refere a diminuição conceitual de segurança durante a Guerra Fria, em grande parte resultado da corrida armamentista e nuclear. No período, valorizaram-se largamente o componente militar e a distinção clássica entre segurança interna e segurança externa, dentro de um pensamento tradicionalista de visão estatocêntrica da temática e de seu domínio político, econômico, social e essencialmente ideológico e militar.

Bacelar Gouveia (2018, p. 54) observa que, a partir dos anos 1970, nota-se significativo incremento nas estatísticas de criminalidade, ressaltando que o processo de metropolização das cidades acabou por desencadear o aumento dos crimes organizados e violentos.

Nos anos 1970 e 1980, tem início um movimento pela inclusão das questões ambientais e econômicas na temática securitária. Buzan (1997) refere que passa a ser observado o ressurgimento de uma agenda mais espalhada de segurança, em grande parte como resultado da eficácia da deterrence. Ademais, a ascensão de Gorbachev na antiga União Soviética, o desenvolvimento da América do Norte, da

Europa Ocidental e do Japão e, ainda, a crescente opinião pública contra a eficácia ou mesmo a utilidade das armas são potencializadores de questionamentos ao pressuposto tradicionalista central da segurança militar (BUZAN, 1997).

Historicamente, até a década de 1980, predominava uma ideia tradicional, dentro de um paradigma realista de “segurança” centrado no Estado Forte, encarregado de manter a sua própria segurança territorial e de sua população por meio de visões distintas de segurança e de defesa. Nesse contexto, era impensável uma força de defesa (atuando em prol da soberania e independência do território) vir a ser utilizada para garantir a segurança interna e a criminalidade.

## **2.2 UMA NOVA AGENDA DE SEGURANÇA**

Após a Guerra Fria, a “segurança nacional” acaba por sofrer um alargamento em suas dimensões. Outrora “concebida como instrumento de justificativa para determinadas escolhas políticas no interesse de Estado, fundada em decorrência das ameaças provocadas por outros Estados, como ataques militares” (WERNER, 2020, p. 86), surge a preocupação com as ameaças desencadeadas por novos personagens: os atores não estatais.

O terrorismo, o crime organizado transnacional, o tráfico de entorpecentes, a lavagem de dinheiro, a corrupção, bem como os desastres naturais. As novas perspectivas da segurança nacional compreendem a segurança relacionada às ameaças relativas à economia, às fronteiras, aos recursos naturais, demográficos, energéticos, geoestratégicos, de informações, de alimentos, de saúde, de diversidade étnica, de infraestrutura e contra o cyber ataque e genoma (WERNER, 2020, p. 86).

Justamente no aspecto de alargamento das ameaças à segurança é que a Escola de Copenhague desponta, contrariando a visão tradicionalista-militar de segurança (guerra e força). Dentro da nova agenda de segurança, indubitavelmente o Estado se mantém como personagem central, entretanto, deixa de ser o grande e único agente dominador da matéria.

Fundado em 1985, é o grupo que, segundo Suarez, recebeu e deu mais projeção aos novos estudos em segurança, destacando-se os de Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde. Diante das “novas agendas” e da atual convergência de estudos sobre segurança em seus diversos sentidos, estes demandam a inserção de novos “setores” (SUAREZ, 2013, p. 70-71).

Não por acaso, nos anos 1990, diante da necessidade de superar-se o conceito tradicional de manutenção da ordem pública e buscando-se uma maior integração dos ramos e setores da segurança, desenvolve-se o conceito de segurança interna (LOURENÇO, 2019).

Na presente pesquisa, a título conceitual (e também explicativo), valemo-nos da Lei nº 53/2008, da República Portuguesa, que, além de definir o que se entende por “segurança interna”, também vincula, para a sua efetivação, a obediência a princípios constitucionais consagrados, tais como a legalidade, a necessidade, a adequação e a proporcionalidade, dentro do estado de direito democrático (PORTUGAL, 2008, n.p.):

#### Artigo 1.º - Definição e fins da segurança interna

1 - A segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.

2 - A actividade de segurança interna exerce-se nos termos da Constituição e da lei, designadamente da lei penal e processual penal, da lei quadro da política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e dos serviços de segurança.

3 - As medidas previstas na presente lei destinam-se, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública.

O período pós-Guerra Fria vem acompanhado, no campo das relações internacionais, de uma forte corrente a defender a existência de complementariedade entre a chamada “segurança humana” e direitos humanos, no bojo de uma vinculação de aspectos económicos e de desenvolvimento a aspectos políticos e sociais e de uma expansão de direitos fundamentais (SEN, 2020).

### **2.3 DO FIM DA GUERRA FRIA ATÉ A SEGURANÇA HUMANA**

O termo “segurança humana” é subscrito em junho de 1992 por Boutros-Ghali, na condição de Secretário-Geral da ONU. No documento intitulado “Agenda para a Paz”, o diplomata egípcio discorre acerca da forma como a organização deveria responder aos conflitos no mundo pós-Guerra Fria. Da leitura do precioso documento constata-se que já naquele período era notado que a ausência de guerra e conflitos militares entre Estados não garante, por si só, a paz e a segurança internacionais, destacando que as fontes não militares de instabilidade nos campos económico, social, humanitário e ecológico tornaram-se ameaças à paz e à segurança (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 8).

Dois anos após a menção feita por Boutros Boutros-Ghali, relatório elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) mencionou a necessidade de uma evolução conceitual mais focada no ser humano e no decréscimo do sentimento de insegurança da sua vivência diária. Dessa forma, baseando-se nos componentes da libertação do medo e da liberdade de escolha, foi “introduzido o conceito de segurança humana, que o referido relatório considerou que poderia ser afetada por diversas ameaças, como a fome, a doença, a criminalidade, o desemprego, as violações de direitos humanos e os desafios ambientais” (PNUD, 1994, p. 2-10 apud LUDOVINO, 2020, n.p.).

Conforme consta no referido Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1994 seriam sete categorias de ameaça à segurança humana que poderiam ser listadas: alimentar, ambiental, comunitária,

econômica, pessoal, política e sanitária<sup>4</sup>.

Assim, concebe-se um modelo em que a segurança é muito mais que Estado e indivíduo, mas sim um modelo mais denso de preocupação subjetiva e de proteção dentro da concepção de segurança humana, com várias dimensões e centralizada no indivíduo e nas condições para que o ser humano se sinta seguro (LOURENÇO, 2019).

Sacchetti (2007) constata que, no âmbito das relações internacionais e da segurança, a ênfase passa a ser destinada ao cidadão, e não mais ao Estado. A preservação dos interesses humanos, que abarcam os direitos humanos, é envolvida no conceito de segurança humana:

A par da segurança dos Estados e dos seus interesses soberanos, e por vezes sobrepondo-se a ela, tem vindo a ser atribuído grande valor à 'segurança humana'. Assim, por decisão da comunidade internacional e evocando razões de 'segurança humana', um poder externo pode intervir nos assuntos internos de um Estado soberano, a favor do povo ou de uma parcela do povo desse mesmo Estado, contra sua vontade e independentemente das suas eventuais preocupações com a segurança nacional própria (SACCHETTI, 2007, n.p.).

Nesse mesmo sentido, Monica Ferro destaca, a partir da verificação diária e empírica, que Estados "frágeis, falhados ou em colapso" hodiernamente se configuram em real ameaça à segurança humana da sua população, sendo assim, um hercúleo desafio à segurança internacional. Conforme destaca, e bem, a autora, o 11 de Setembro apresenta um terrorismo apocalíptico não estatal interligado fortemente a Estados frágeis, falhados e em colapso (FERRO, 2007, p. 389-410).

Brandão (2015) observa que a partir do fim da Guerra Fria e, especialmente, após os ataques às torres gêmeas do *World Trade Center* e ao Pentágono, desencadeados no fatídico 11 de Setembro de 2001, passa a ser potencializada a percepção relacionada a uma segurança holística. O "*comprehensive approach*" abarcaria as seguintes frentes:

[...] setores da segurança (segurança multissetorial para lá dos setores político e militar); objetos da segurança (múltiplos atores, incluindo os indivíduos e os grupos, para lá do Estado); atores da segurança, quer como provedores de segurança quer como fontes de ameaça; dinâmicas transfronteiriças (cooperação transgovernamental em prol da segurança; atuação de entidades transnacionais em prol da segurança; atores transnacionais perversos) (BRANDÃO, 2015, n.p.).

Visões exclusivistas nacionais e internacionais acabam deixando de fazer sentido diante de uma simbiose multilateral e congregadora apresentada pelas novas realidades, que passam a demandar um conceito multidimensional de segurança. Em uma visão personalista focada na proteção do cidadão, surgem dimensões de cidadania que ultrapassam a segurança policial-militar dos bens, tais como a segurança econômica, eleitoral, ambiental, biológica, energética, dentre várias outras.

4 UNDP – United Nations Development Programme. **Human development report 1994**. New York: Oxford University Press, 1994. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf). Acesso em: 5 out. 2020.

### 3 “DESTERRITORIALIZAÇÃO” DE AMEAÇAS

A destruição mútua assegurada – reinante no decurso da Guerra Fria – deu lugar hoje a fenômenos, mais ou menos violentos, mas certamente globalizados, como a subversão política, a criminalidade organizada transnacional, a proliferação de armas de destruição maciça e o terrorismo internacional, de que o de matriz islâmica é apenas o rosto mais visível, mas também a ameaça mais premente (MATOS, 2014, p. 133).

Superada a Guerra Fria, onde cada Estado, dentro de uma “simetria bipolar”, podia perceber a origem das ameaças externas e, assim, adotar contramedidas, baseadas largamente em seu poderio militar, um novo cenário se apresenta. As ameaças à segurança ultrapassam as fronteiras e ganham uma característica assimétrica e global a partir de novos personagens:

Com tudo isso, podemos dizer que estamos a viver um momento de desterritorialização e dispersão das ameaças que põem em risco a segurança dos Estados, tornando-as imprevisíveis. O que constitui um desafio para os Estados na tomada de decisões e na definição de estratégias que visam garantir a segurança das suas fronteiras. A tradicional divisão entre segurança interna e externa alterou-se. O que nos leva a reflectir sobre o tipo de ameaças que os Estados enfrentam; quais os riscos que correm ao se relacionarem com os demais Estados e outros sujeitos do Direito internacional; a eficácia dos meios disponíveis para defesa da população e do território; e sobre a real origem das ameaças nos dias de hoje (KAJIBANGA, 2016, p. 33).

Resulta daí a circunstância de estarem se esvaindo as diferenças entre segurança interna e externa, jurisdições nacionais e internacionais e atores estatais e não estatais (CRELINSTEN, 2014).

A sociedade global traz consigo a dimensão transfronteiriça dos problemas que desencadeia e o aumento da interligação e interdependência entre os Estados. Potenciando a liberdade de circulação de pessoas e a utilização das tecnologias de comunicação e informação, não apenas facilitou a prática de atividades criminosas como também o surgimento de uma realidade criminológica especificamente global. Tornou o crime mais eficaz, mais lucrativo e exponencialmente mais danoso. Embebida nas suas dobras está o nascimento e a expansão de uma criminalidade que utiliza as lógicas e potencialidades de um espaço aberto, instantâneo e alargado ao tamanho do Mundo, permitindo que grupos criminosos aproveitem as vantagens que oferece (RODRIGUES, 2020, 19).

Contemporaneamente, a adoção de um conceito de segurança interna ou nacional, apesar de aparentemente trazer a vantagem integrativa sob a égide de perspectivas setoriais, apresenta acentuado risco de limitação a um conceito excessivamente militar, capaz de fazer com que as forças policiais modernas sejam “engolidas” pelas militares.

José Nunes da Fonseca, no seu trabalho “O conceito de Segurança Nacional perspectivado para 2030”, utiliza o seguinte conceito de Segurança Nacional:

Segurança nacional é o grau relativo de garantia que, através de ações políticas, económicas, sociais, culturais, diplomáticas, psicológicas, ambientais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que ju-

risdiciona, para a consecução ou manutenção dos objectivos nacionais, a despeito dos antagonismos, pressões ou situações adversas, existentes ou potenciais (FONSECA, 2011, p. 81).

Justamente sobre a ideia contemporânea de “segurança”, Hoffmann (2010, p. 260) observa que, “embora a aura inicial associada ao conceito de segurança, quando a ‘guerra ao terrorismo’ foi lançada, ainda estivesse associada à segurança nacional”, tendo o Estado nacional como agente e objeto, referido conceito adquiriu mais amplitude, qualificando-se como “segurança humana”. Como bem observa o autor, alguns países – como Canadá, Noruega e Japão – têm se posicionado, dentro de uma linha humanista, na “linha de frente promotora de uma visão mais ampla, desenvolvimentista, da segurança humana” como uma responsabilidade estatal.

### **3.1 A GLOBALIZAÇÃO DA SEGURANÇA E O ALARGAMENTO DO PANORAMA SECURITÁRIO**

Chega-se, assim, a uma concepção de “globalização da segurança”, diante de uma transnacionalização dos riscos pós-modernos, que demanda uma “dinâmica cooperativa no domínio da segurança” por meio de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Nesse cenário, considerando que “nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares; todas elas requerem uma conjugação de instrumentos”, observa-se que “a primeira linha de defesa há de muitas vezes situar-se no exterior”<sup>5</sup>.

O ataque desencadeado no 11 de Setembro, como pondera Hoffmann (2010), confere um patamar mais realista e ampliado de segurança, que se torna mais difusa (não mais sendo monopólio estatal), transnacional (e não apenas internacional) e cultural (extravasando o aspecto político).

Amaro bem refere o alargamento do panorama securitário, que passa a contar com novos atores e ameaças, tendo a segurança se ampliado para “além do vetor militar”. O novo cenário deixa de ter apenas o Estado como ator isolado no palco das garantias dos cidadãos (AMARO, 2020).

As novas ameaças transnacionais, a cibercriminalidade, o crime organizado e o terrorismo resultaram na diminuição da capacidade dos Estados de exercerem isoladamente a sua defesa frente às ameaças do século XXI, criando novas condições de insegurança.

Anabela M. Rodrigues (2020), ao constatar a profunda transformação ocorrida no âmbito da sociedade contemporânea e, igualmente, do mundo do crime, sintetiza o atual cenário como “o advento de uma nova sociedade global e de risco”. Nessa caótica e nova sociedade, o aspecto tecnológico ganha acentuada importância.

<sup>5</sup> CONSELHO EUROPEU. **Estratégia europeia em matéria de segurança**: uma Europa segura num mundo melhor. Dez. 2003. Disponível em: [www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf). Acesso em 05 out. 2020.

### 3.2 SOCIEDADE DO RISCO E SENTIMENTO DE (IN)SEGURANÇA

Sousa (2016, p. 394-395) refere que a segurança corresponde ao estado de ordem, à ausência de perigo, à “qualidade ou o estado do que é seguro”, daquilo que está livre, acutelado ou protegido do perigo.

É possível identificar e agrupar uma gama de desafios não militares que se inseriram na agenda do debate de segurança nos últimos anos, ligados a desafios ideológicos (segurança política), à economia nacional e à estabilidade do sistema financeiro (segurança econômica), às identidades coletivas (segurança social), às espécies, ao habitat e à poluição (segurança ambiental) (WERNER, 2020, p. 86).

Diante de uma nova criminalidade, a sociedade pós-contemporânea vive período de extrema sensação de insegurança (sociedade de risco), razão pela qual o tema se converteu em prioridade da agenda internacional. Nessa seara, Bacelar Gouveia (2018) explica haver, inclusive, a necessidade de falar de um “novo Direito Constitucional do Risco” e de uma “nova modelação da Constituição da Segurança”, com configuração multiforme em um universo de distintas situações, “cujas fronteiras se diluem entre os extremos da ‘segurança da normalidade’ e a ‘segurança da exceção’ perante a necessidade de uma maior modelação de causas e efeitos quanto à intervenção do Estado”.<sup>6</sup>

Ao encontro das perfeitas colocações de Bacelar Gouveia (2018), igualmente se mostram precisas as referências de Nelson Lourenço (2019) ao identificar que, na atual sociedade do risco, a compreensão da segurança equivale ao sentimento de (in)segurança das pessoas, sendo, pois, um inestimável contributo, um meio para a consolidação e a garantia de uma sociedade democrática na medida em que abrange todas as camadas e dimensões fundamentais. O autor ainda alerta para as justificativas e discursos políticos como potenciais geradores de sentimento de (in)segurança das pessoas.

Diante de complexos cenários de riscos e ameaças que “agudizam o sentimento de insegurança dos cidadãos”, Amaro (2020) refere que, enquanto direito fundamental de cidadania, a segurança hodiernamente se mostra como uma das temáticas de maior prioridade na agenda política estatal e da sociedade em geral. Ademais, isoladamente, nenhum país poderá responder pelos novos riscos globais ora apresentados.

### 3.3 O ESTADO E A PRESTAÇÃO SOCIAL PROTETIVA

Bacelar Gouveia (2018) registra com precisão que o direito à segurança, ademais de possuir uma dimensão negativa associada ao direito à liberdade (buscando evitar a perturbação individual do titular diante do poder público), também possui uma importante dimensão positiva, “com a qual se obriga os poderes públicos a conferirem níveis de segurança, por intermédio da agilização de meios jurídicos e materiais conducentes a tal resultado” (GOUVEIA, 2018, p. 304-305).

6 GOUVEIA, *op. cit.*, p. 53-54. A propósito, aliamos-nos ao entendimento de Bacelar Gouveia no sentido de ser inquestionável a necessidade de que o Direito à Segurança seja abordado sob a perspectiva de um direito fundamental autónomo, embora seja necessário registro de que alguns doutrinadores possuem entendimento de que seria um “direito auxiliar” de outros direitos principais, ou uma mera garantia de direitos.

Nessa simbiose, assim como o papel estatal no tocante ao cerceamento de liberdades individuais ou de direitos fundamentais é previsto e limitado constitucionalmente, esse mesmo arcabouço constitucional, materializando o princípio da proibição de proteção deficiente, determina ao Estado algumas prestações (CHUY, 2018, p. 115-120).

Nesse escopo, a teoria contratualista de Thomas Hobbes adquire importância no âmbito das sensíveis relações internacionais, especialmente em relação ao fato de cada Estado dever garantir a segurança de seu cidadão (GOUVEIA, 2018, p. 98-100).

Na atual sociedade global e de risco, o conceito pluralizado de segurança demanda ao Estado, antes de mais nada, uma verdadeira prestação social protetiva. Para tanto, dentro dos princípios constitucionais, a atualização e a modernização do arcabouço legislativo estatal mostram-se fundamentais, medida sem a qual não se pode pensar em avançar na abordagem do problema.

Nesse sentido, perfeita a explanação de Kennedy (2010) no sentido de que o Direito acabou por se tornar a marca da legitimidade como moeda corrente do poder:

O soberano não está mais sozinho, decidindo o império. Na verdade, ele se apoia em uma burocracia complexa, exercendo poderes que lhe foram delegados por uma Constituição e que são compartilhados com miríades de agências, burocracias e atores privados, todos eles intensamente emaranhados em redes que se espalham além das fronteiras. Mesmo nos Estados mais poderosos e bem-integrados, o poder hoje está nos capilares da vida social e econômica (KENNEDY, 2010, p. 218-222).

Em texto primoroso, Buzan parte de uma abordagem enraizada na escola mais alargada de segurança e examina as reiteradas questões políticas não explícitas que resultam de qualquer tentativa de ampliar o escopo da segurança. O autor propõe um método construtivista para a análise de segurança, que interaja com as três vertentes do campo da segurança (tradicionalista, com foco militar; abrangente, que parte de um alargamento das questões; e crítica, que tem uma atitude mais questionadora sobre toda a estrutura de segurança) (BUZAN, 1997).

Na mesma linha de raciocínio, Cajado assevera a importância da ciência para o estudo aprofundado das variadas dimensões sociais, referindo ainda que o Direito da Segurança surge justamente de uma matriz constitucional justamente destinada ao estudo da “relação entre o indivíduo e o Estado, em especial o exercício do poder político em relação aos seus cidadãos sob a perspectiva da segurança, buscando aprofundar a análise acerca dos institutos que autorizam a intervenção do Estado no campo das liberdades individuais”<sup>7</sup>.

Face às novas ameaças, as Forças Armadas têm que estar preparadas, para as mais variadas missões, pois estas serão cada vez mais diversificadas e, por isso, têm de receber formação e treino adequados para lhes fazer face e, simultaneamente, cooperar com as Forças de Defesa Internas na prevenção de eventuais ameaças aos Estados independentemente da sua origem.

7 CAJADO DOS SANTOS, Marlon Oliveira. **O regime jurídico do Direito da Segurança na Constituição Federal Brasileira de 1988.** *CEDIS Working Paper Direito, Segurança e Democracia*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2019 (no prelo).

Assistimos a um alargamento do conceito para fora dos limites da segurança nacional, incluindo outras considerações para além das de ordem militar, como a política, económica, social e ambiental, numa perspectiva mais internacional, exigindo aos Estados que pensem e atuem em termos internacionais e globais mais cooperativos. Por outro lado, há correntes que defendem que a prioridade deve ser dada aos seres humanos pois sem eles a 'segurança não faz sentido' (KAJIBANGA, 2016, n.p.).

Pois nesse exato sentido que o General José Nunes da Fonseca (2011), Chefe do Estado-Maior do Exército de Portugal, apresenta um moderno conceito de segurança nacional com vista à consecução dos objetivos de uma política de segurança nacional ligada à área de defesa, mas também para além do setor militar:

Segurança nacional é o grau relativo de garantia que, através de acções políticas, económicas, sociais, culturais, diplomáticas, psicológicas, ambientais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos objectivos nacionais, a despeito dos antagonismos, pressões ou situações adversas, existentes ou potenciais. [...] A consecução ou manutenção dos objectivos nacionais são garantidos através de acções desenvolvidas pelos vários sectores estratégicos do Estado, com vista a garantir a condição de segurança nacional. Consideradas neste contexto alargado de segurança, as acções militares constituem responsabilidade exclusiva e inalienável das FFAA, enquanto componente militar da segurança nacional (FONSECA, 2011, n.p.).

Demonstrando a maturidade e o profissionalismo dos órgãos estatais portugueses, em maio de 2019 foi anunciado acordo em que “os militares aceitaram ser dirigidos por forças policiais, em casos de situações extremas de ameaça à segurança pública, como atentados terroristas”, que tragam risco à população ou a infraestruturas críticas (MARCELINO, 2019).

### 3.4 A SEGURANÇA GARANTE A DEMOCRACIA

Interessante trazer ensinamento de Werner (2020) a respeito do verdadeiro sentido atribuído pelo Constituinte brasileiro à expressão segurança:

[...] a Constituição de 1988 tratou do tema em três artigos distintos: no caput do artigo 5º; no caput do artigo 6º, bem como no artigo 144. No caput do artigo 5º, a segurança encontra correlação com a primeira função dos direitos fundamentais, com a função da defesa da pessoa humana, individualmente considerada, frente ao poder do Estado. Vinculado à 1ª Dimensão das liberdades, por seu turno, no caput do artigo 6º, encontra-se a 2ª Dimensão relacionada à função de prestação social, ou seja, dos direitos coletivos mais abrangentes e materializáveis, na possibilidade de obter uma prestação positiva por parte do Estado no âmbito da segurança social, como: saúde, educação. Finalmente, no artigo 144 a segurança passa a ter perspectiva tipificada de 3ª Geração de Karel Vasak ou 5ª Dimensão, ou seja, está associada à função de proteção da incolumidade da pessoa e de seu patrimônio pelo Estado perante terceiros para a garantia da paz (WERNER, 2020, p. 77).

Ao analisar os efeitos da globalização e as consequências da sociedade do risco, Beck (2003, p. 48) apresenta interessante conclusão: “[...] *la seguridad nacional ya no es tal seguridad. Alianzas seguramente las ha habido siempre, pero la diferencia*

*decisiva es que hoy las alianzas globales son necesarias no solo para la seguridad exterior sino también para lo interior.”*

Rebelo (2015, p. 131-133), jornalista e pesquisador de Cabo Verde, bem destaca que, diante da violência criminalizada e do sentimento de insegurança, emerge a necessidade de uma profunda reorganização das políticas públicas de segurança e do próprio papel estatal.

Ao discorrer de forma específica acerca da percepção da segurança, Werner (2020) refere justamente a dificuldade observada no que tange à ponderação e ao equilíbrio dos direitos individuais em contraste com o pleno convívio das liberdades públicas.

Justamente nesse escopo, Sousa (2016) pontua serem três os “bens” a serem protegidos pela segurança pública: “a) o Estado e as suas instituições [...]; b) a inviolabilidade do ordenamento jurídico; c) certos direitos subjetivos e bens jurídicos individuais, como a vida, a integridade física, a saúde, a liberdade, a honra e o patrimônio” (SOUSA, 2016, p. 394-395).

Aharon Barak (2002; 2003), magistrado israelense que já foi, inclusive, Presidente da Suprema Corte de Israel, explica com muita propriedade o desafio de promover um equilíbrio entre o que é necessário para a efetivação da segurança nacional frente aos direitos fundamentais:

Any balance that is struck between security and freedom will impose certain limitations on both. A proper balance will not be achieved when human rights are fully protected, as if there were no terrorism. Similarly, a proper balance will not be achieved when national security is afforded full protection, as if there were no human rights. The balance and compromise are the price of democracy (BARAK, 2002; 2003, n.p.).

Por conseguinte, os organismos policiais, que notadamente evoluíram ao longo da história, hodiernamente se apresentam fundamentais dentro da engrenagem de defesa e de garantia dos direitos e liberdades fundamentais. Nesse período, eis talvez um dos maiores desafios internacionais: conseguir enfrentar os novos desafios da criminalidade contemporânea e, simultaneamente, garantir ao cidadão uma abordagem constitucional e democrática da questão da segurança.

O certo é que para isso nós temos de preparar. E decerto o urgente é – tanto programática quanto normativamente – que o façamos sem perder de vista as liberdades que tanto nos custaram a conquistar – um considerando que nem sempre, infelizmente, temos tido na devida consideração (GUEDES, 2007, p. 21).

De forma bastante coerente, a Constituição da República Portuguesa de 1974, no âmbito de direitos, liberdades e garantias pessoais, estabelece expressamente que “todos têm direito à liberdade e à segurança”, sendo, pois, tarefa fundamental do Estado a garantia de ambas. “Artigo 27.º Direito à liberdade e à segurança. 1. Todos têm direito à liberdade e à segurança [...]. Artigo 272.º Polícia. 1. A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Disponível em: [www.parlamento.pt/Legislacao/PAGINAS/CONSTITUICAOREPUBLICAPORTUGUESA.ASPX](http://www.parlamento.pt/Legislacao/PAGINAS/CONSTITUICAOREPUBLICAPORTUGUESA.ASPX)

Merece registro que a referida garantia à liberdade e à segurança de cada cidadão é positivada de forma conjunta, no mesmo artigo, demonstrando, evidentemente, a correlação entre ambas e, principalmente, a obrigação e o monopólio estatal em concretizar ações de forma a garantir aplicação delas. A Carta Magna de Portugal apregoa, ainda, que à polícia competem as funções de “defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”. Mais claramente: a segurança é condição primordial da liberdade. E mais, sem a autoridade de Estado, perdem-se a segurança e a liberdade.

#### 4 CONCLUSÃO

Nas últimas décadas, a instantaneidade da globalização provocou mudanças em uma velocidade jamais imaginada. Referidas mudanças atingem diversos segmentos da sociedade, exigindo profunda reflexão e, conseqüentemente, a reciclagem de antigas práticas.

Nesse cenário pós-moderno, vive-se a era da segurança global, onde não mais se respeitam as antigas fronteiras geográficas e se observa um claro alargamento de bens, pessoas e direitos a proteger. Ademais, é de se notar uma clara área de sobreposição diante das novas ameaças trazidas pela criminalidade organizada, pelo terrorismo transnacional e por novos e perturbadores atores não estatais para provocar caos e medo.

Parece-nos que não existem mais “fronteiras” entre a “segurança interna” e a “segurança externa”, existindo, em verdade, uma “desterritorialização” de variadas ameaças em face do interesse nacional (Estado) e dos seus cidadãos (indivíduo).

A atual realidade conflitual exige uma profunda readequação dos mecanismos de resposta estatais, devendo ser superada a clássica (e importante) distinção conceitual entre a segurança externa, a interna, a nacional e a defesa.

Fukuyama escreveu um dia, no contexto da já prosaica teoria da dissuasão mútua, que “depende do facto de o agente que poderá recorrer a qualquer forma de armas de destruição maciça ter um endereço de resposta: com isso, fica assegurada a possibilidade de retaliação” (FUKUYAMA, 2006, p. 64). Esta asserção, porém, pode estar hoje profundamente ultrapassada. A maior parte das ameaças, atualmente, provém de atores não estatais – de forma autônoma ou sutilmente patrocinados por Estados terceiros –, em especial de organizações terroristas ou ligadas à criminalidade organizada transnacional, as quais não detêm um “endereço” estático, dificultando a sua localização, rastreamento, monitoramento e desmembramento.

Esse pode ter sido, aliás, o princípio do fim do Estado Islâmico. Ao ter aspirações de domínio de um território e de uma população em cada um dos seus wilāyat, na Síria e no Iraque – e detendo, no essencial, funções de organização política, institucional e, pasme-se, securitárias<sup>9</sup> –, permitiu que a sua sede do poder estratégico (e militar) pudesse ser visada militarmente. Ao invés da al-Qaeda, sua predecessora, e hoje feroz adversária na disputa da hegemonia do Jihadismo global, que nunca aspirou à “conquista” e domínio de um território concreto.

9 Aqui, na perspectiva de “aplicação da lei” e de “manutenção da ordem pública”, ou seja, dos preceitos islâmicos da Sharia.

A sua versatilidade residia, pois, na capacidade de se expandir, à escala global, em entidades replicadas nas já existentes ou em novas formulações, ditadas por uma ideologia global disseminada, mas ajustável, caso a caso, a interesses geográficos particulares, servindo assim ambos os lados da mesma moeda, os da organização-mãe, por um lado, e o das organizações descentralizadas, filiadas, ou autoproclamadas como tal, por outro. Adicionalmente, outro tipo de ameaça se coloca agora, em especial aos Estados europeus, que é o do regresso, em curso ou nalguns casos já consumado, dos denominados combatentes terroristas estrangeiros, a partir de território sírio e iraquiano. Portadores de vasto conhecimento em matéria de combate militar, competências técnicas e táticas nos domínios da subversão, sabotagem, inteligência, infiltração, dissimulação e engano, constituir-se-ão como uma ameaça difusa e disseminada, a partir das diásporas na Europa, com potencial, motivação e capacidades para recrutar e radicalizar novos membros, constituir células espontâneas e planejar e executar ataques terroristas.

Na perspectiva da Segurança, em particular da ação contraterrorista, o dilema subsiste: como legitimar a ação contraterrorista, logrando a sua eficácia e eficiência, sem perder de vista os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos?

Neste sentido, a resposta contraterrorista, parte integrante de uma perspectiva holística da segurança, constitui, pois, um ponto de equilíbrio da sua performance ético-legal. Transversal a todos os seus vetores de atuação – prevenção, proteção, resposta, gestão de consequências e resiliência social –, configura o que designamos por continuum da ação contraterrorista, convocando uma geometria variável, cíclica e integrada, de uma pluralidade de atores (Inteligência, Agências Policiais, Forças Armadas, Proteção Civil e Emergência, Sistema Penal e Judiciário, etc.), que, embora com diferentes culturas institucionais e organizacionais, visam, no seu conjunto, a busca de um objetivo comum: a proteção e segurança da sociedade.

Chega-se, pois, no século XXI, a um conceito pluralizado de segurança no âmbito de uma sociedade global e de risco que antes de mais nada demanda do Estado uma verdadeira prestação social protetiva. Todo esse contexto aponta justamente para a necessidade de utilização conjunta e integrada dos operadores de segurança.

Nesse ponto, as forças de segurança passam a desempenhar papel fundamental. É exatamente a “prevenção do perigo”, hodiernamente exercida pela atividade policial, que acaba por garantir esses dois valores indissociáveis: a liberdade e a segurança (SOUZA, 2016, p. 32).

Guardando similitude com os vasos comunicantes, segurança e liberdade são recipientes (no caso, direitos) que contêm um precioso fluido homogêneo, que se acomoda independentemente de sua forma ou de seu volume, cabendo ao Estado e à Justiça promover o seu devido equilíbrio e integração por meio de um conjunto de órgãos, sistemas e normas (PEREIRA, 2019).

Partindo da perfeita positivação do legislador constante na Carta portuguesa, resta evidente que, muito mais do que antagonistas, o direito à liberdade e à segurança possuem acurada interdependência e estreita correlação frente às ameaças contemporâneas, em especial aqueles representados pela criminalidade

organizada e pelo terrorismo transnacional.

A segurança, portanto, possibilita o livre exercício de direitos, liberdades e de garantias previsto no espectro constitucional e legal. Dessa forma, a segurança pública se apresenta exatamente como um dos principais direitos fundamentais da sociedade e, ainda, como fundamento de atuação das forças policiais.

Nesse escopo, estamos a defender uma atuação que seja efetivada exatamente dentro do conjunto simbiótico de segurança e de liberdade, que cremos estarem interligados. Não existe liberdade sem segurança, enquanto a segurança só opera em um quadro de respeito absoluto aos direitos fundamentais. É justamente a moderna segurança desempenhada pelas instituições policiais que garante a democracia, constituindo-se em um decisivo fator de liberdade e de garantia de direitos.

## REFERÊNCIAS

AMARO, A. D. Segurança comunitária e proteção civil. **Territorium**: Revista Internacional de Riscos, v. 27, n. 1, p. 5-16, 2020.

ARISTÓTELES. **Tratado de política**. Sintra: Publicações Europa-América, 2000.

BALESTRERI, R. B. **Direitos Humanos**: coisa de polícia. Passo Fundo: Berthier, 2002.

BECK, U. **Sobre el terrorismo y la guerra**. Barcelona: Paidós, 2003.

BOUTROS-GHALI, B. **An Agenda for Peace Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping**. Nova Iorque: ONU, 1992. p. 8. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/145749>. Acesso em 5 out. 2020.

BRANDÃO, A. P. O nexo interno-externo na narrativa securitária da União Europeia. **JANUS.NET e-journal of International Relations**, v. 6, n. 1, maio-out. 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento de Polícia Federal. Academia Nacional da Polícia Federal. **Introdução ao estudo da Polícia**. Brasília-DF: Academia Nacional de Polícia Federal, 2010.

BUZAN, B. Rethinking Security after the Cold War. **Cooperation and Conflict**, v. 32, n. 1, p. 5-28, 1. mar. 1997.

BUZAN, B. **People, States and Fear**: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era. 2. ed. Colchester: ECPR Press, 2007.

CAETANO, M. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. Tomo I, 6. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CAJADO DOS SANTOS, M. O. O regime jurídico do Direito da Segurança na Constituição Federal Brasileira de 1988. **CEDIS Working Paper Direito, Segurança e Democracia**. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2019 (no prelo).

CHUY, J. F. M. **Operação Hashtag**: a primeira condenação de terroristas islâmicos na América Latina. Novo Século: São Paulo, 2018.

CLEMENTE, P. Informação e Segurança Pública. In: MOREIRA, A.; RAMALHO, P. (Coord). **Estratégia**. v. XIX. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2010. p. 411-421.

CLEMENTE, P. **Material de aula**. Doutoramento em Direito e Segurança, Universidade Nova de Lisboa, fev. 2020.

CONSELHO EUROPEU. **Estratégia europeia em matéria de segurança**: uma Europa segura num mundo melhor. Dez. 2003. Disponível em: [www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf). Acesso em 5 out. 2020.

CRELINSTEN, R. **Perspectives on Counterterrorism**: From Stovepipes to a Comprehensive Approach. *Perspectives on Terrorism*, v. 8, 1. ed., 2014.

**DECLARAÇÃO DOS DIREITOS do Homem e do Cidadão de 1789**. Disponível em: [http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf). Acesso em 17 nov. 2019.

FERRO, M. O que falha quando falham os Estados? In: MOREIRA, A.; RAMALHO, P. (Coord.). **Estratégia**. v. XVII. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2007. p. 389-410.

FONSECA, J. N. O conceito de Segurança Nacional perspectivado para 2030. **Boletim Ensino, Investigação**, n. 11, p. 81-115, nov. 2011.

FUKUYAMA, F. **Depois dos Neoconservadores**: A América na Encruzilhada. Lisboa: Gradiva, 2006.

GARCIA, F. P. Como apoiar a redução da mobilidade humana: as estruturas do Estado e o papel da cooperação portuguesa. In: MOREIRA, A.; RAMALHO, P. (Coord). **Estratégia**. v. XVII. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2007. p. 201-207.

GOUVEIA, J. B. **Direito da segurança**: cidadania, soberania e cosmopolitismo. Coimbra: Almedina, 2018.

GUEDES, A. M. **Ligações perigosas, conectividade, coordenação e aprendizagem em redes terroristas**. Coimbra: Almedina, 2007.

HOFFMANN, F. Mudança de paradigma? Sobre Direitos Humanos e segurança humana no mundo pós-11 de setembro. In: HERTZ, M.; AMARAL, A. B. (Org.). **Terrorismo & relações internacionais**: perspectivas e desafios para o século XXI. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Loyola, 2010, p. 247-275.

KAJIBANGA, Rosa. Defesa nacional: novas ameaças. Working Papers Direito, **Segurança e Democracia**, CEDIS – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2016. Disponível em: [https://www.academia.edu/35174837/Defesa\\_Nacional\\_novas\\_amea%C3%A7as?auto=download](https://www.academia.edu/35174837/Defesa_Nacional_novas_amea%C3%A7as?auto=download). Acesso em: 10 abr. 2020.

KENNEDY, D. A guerra moderna e o Direito moderno: uma parceria inquietante. In: HERTZ, M.; AMARAL, A. B. (Org.). **Terrorismo & Relações Internacionais**: perspectivas e desafios para o século XXI. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Edições Loyola, 2010.

LOURENÇO, N. **Palestra proferida no I Curso Internacional de Estudos de Segurança Interna (2019-CIESI)**. Lisboa: Instituto Universitário Militar (IUM-Portugal), 12 nov. 2019.

LUDOVINO, A. M. B. O emprego das Forças Armadas na Segurança Interna em Portugal: estudo comparativo com Espanha. **Revista Militar**. Disponível em: [www.revista-militar.pt/artigo/1174](http://www.revista-militar.pt/artigo/1174). Acesso em 5 out. 2020.

MARCELINO, V. Acordo histórico. Militares aceitam “comando” de polícias em casos extremos. **Jornal Diário de Notícias**, Portugal, 30 maio 2019. Disponível em: [www.dn.pt/edicao-do-dia/30-mai-2019/acordo-historico-militares-aceitam-comando-de-policias-em-casos-extremos-10953526.html](http://www.dn.pt/edicao-do-dia/30-mai-2019/acordo-historico-militares-aceitam-comando-de-policias-em-casos-extremos-10953526.html). Acesso em 5 out. 2020.

MATOS, H. J. **Sistemas de Segurança Interna**. Terrorismo e Contraterrorismo. 1. ed., Casal de Cambra: Caleidoscópio, 2016.

MATOS, H. J. Contraterrorismo e contrarradicalização: mitigar ou exacerbar da violência? **JANUS**, Anuário de Relações Exteriores, UAL, 16 jun. 2014. Disponível em: [http://janusonline.pt/images/anuario2014/3.26\\_HerminioMatos\\_Contraterrorismo.pdf](http://janusonline.pt/images/anuario2014/3.26_HerminioMatos_Contraterrorismo.pdf). Acesso em 31 jul. 2019.

PEREIRA, R. **Palestra proferida no I Curso Internacional de Estudos de Segurança Interna (2019-CIESI)**. Lisboa: Instituto Universitário Militar (IUM-Portugal), 14 nov. 2019.

PINTO, M. C. **As Nações Unidas e a manutenção da paz**. Coimbra: Almedina, 2007.

PNUD. **Human Development Report**. New York: Oxford University Press, 1994.

REBELO, J. **Violência e criminalidade**: uma perspectiva da realidade Cabo-Verdiana. Praia: [s.n.], 2015.

SACCHETTI, A. E. F. O impacto do conceito de segurança humana. In: MOREIRA, A.; RAMALHO, P. (Coord). **Estratégia**. v. XVII. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2007. p. 19-26.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SEN, A. **Why Human Security**. 2000. Disponível em: [www.humansecurity-chs.org/activities/outreach/Sen2000.pdf](http://www.humansecurity-chs.org/activities/outreach/Sen2000.pdf). Acesso em 5 out. 2020.

SOUSA, A. F. **Manual de Direito Policial**: direito da ordem e segurança públicas. Porto: Vida Económica, 2016.

SUAREZ, M. A. G. **As guerras de George W. Bush e o terrorismo no século XXI**. Curitiba: Appris, 2013. p. 70-71.

TANNO, G. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de Segurança Internacional. **Contexto Iternacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan./jun. 2003. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf](http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf). Acesso em 5 out. 2020.

THOMPSON, A. F. G. Reforma da polícia: missão impossível. **Revista Discursos Sedi-  
ciosos: Crime, Direito e Sociedade**, ano 5, n. 9 e 10. Rio de Janeiro: Freitas Bastos,  
2000.

WERNER, G. C. Securitas: da Segurança Nacional à Segurança Humana. **Revista  
Brasileira de Ciências Policiais**, v. 11, n. 1, p. 69-100, jan./abril. 2020. Disponível em:  
<https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/issue/current/showToc>. Acesso em 14  
fev. 2020.

# CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS (CVLI) EM PORTO VELHO – RONDÔNIA: A RELAÇÃO ENTRE A VIOLÊNCIA CRIMINAL URBANA E OS EQUIPAMENTOS DE SERVIÇOS URBANOS

## INTENTIONAL LETHAL VIOLENT CRIMES (ILVC) IN PORTO VELHO - RONDÔNIA: THE RELATIONSHIP BETWEEN URBAN CRIMINAL VIOLENCE AND URBAN SERVICE EQUIPMENT

LUIZ FREDSON FRANÇA<sup>1</sup>, EDSON BENEDITO RONDON FILHO<sup>2</sup>

### RESUMO

O artigo trata do tema da violência urbana. O objetivo geral é analisar se a falta de acesso a elementos ligados à urbanização influencia na prática de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) na cidade de Porto Velho-RO. Os objetivos específicos foram: a) Coletar registros de homicídio doloso, roubo seguido de morte e lesão corporal com resultado morte entre os anos de 2010 a 2018; b) Analisar por meio de estatística descritiva possíveis relações entre CVLI e serviços urbanos. A abordagem é quanti-qualitativa com fase exploratória seguida de descrição com recurso na pesquisa bibliográfica, além de suporte de análise na Teoria da Microfísica da violência de Tavares dos Santos. Como resultado, considerou-se que os CVLI na unidade de análise não têm relação direta com os serviços públicos existentes. Contudo, a pesquisa aponta para a necessidade de novos estudos que auxiliem na compreensão da relação entre criminalidade e expansão urbana na cidade de Porto Velho, parte do bioma Amazônia.

**Palavras-chave:** crimes violentos letais intencionais (cvli); microfísica da violência; violência urbana; Porto Velho.

### ABSTRACT

The article deals with the theme of urban violence. The general objective is to analyze whether the lack of access to elements linked to urbanization influences the practice of Intentional Lethal Violent Crimes (ILVC) in the city of Porto Velho-RO. The specific objectives were: a) To collect records of intentional homicide, theft followed by death and personal injury resulting in death between the years 2010 to 2018; b) Analyze through descriptive statistics possible relationships between ILVC and urban services. The approach is quanti-qualitative with an exploratory phase followed by a description using the bibliographic research, in addition to supporting analysis in the Microphysics of Tavares dos Santos' violence. As a result, it was considered that ILVC in the unit of analysis has no direct relationship with existing public services. However, the research points to the need for further studies to help understand the relationship between crime and urban expansion in the city of Porto Velho, part of the Amazon biome.

**Keywords:** intentional lethal violent crimes (ilvc); microphysics of violence; urban violence; Porto Velho.

DATA DE SUBMISSÃO: 05/11/2020 - DATA DE APROVAÇÃO 12/12/2020

1 Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Cuiabá-MT, Brasil. Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Porto Velho-RO, Brasil. Servidor Público do Estado de Rondônia, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/832575443477749>; *E-mail:* [fredsonfranca@gmail.com](mailto:fredsonfranca@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4796-6000>

2 Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre-RS, Brasil. Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Cuiabá-MT, Brasil. Policial Militar de Mato Grosso, Brasil. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/8121682994001478>; *E-mail:* [edsonrondon@hotmail.com](mailto:edsonrondon@hotmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4267-2393>

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta resultado de pesquisa sobre a violência criminal urbana realizada entre 2018 e 2019 na cidade de Porto Velho – RO, localizada na região Norte do país, com ênfase na relação entre os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) e os equipamentos de serviços urbanos, o que possibilita compreender a questão da criminalidade violenta intraurbana em uma cidade de médio<sup>3</sup> porte da Amazônia Legal, uma vez que estudos sociológicos envolvendo análises espaciais de crimes violentos no Brasil têm como referência, comumente, as grandes cidades.

De acordo com o relatório *The economic value of peace*, 2018, o sentimento de insegurança afeta o consumo e os investimentos no mundo, fazendo com que governos direcionem boa parte do Produto Interno Bruto (PIB) de seus países para políticas de segurança interna e externa, afetando, também, a coesão social, o que reduz o nível de confiança em uma sociedade. O relatório afirma que o Brasil está entre os dez países onde a população mais sente medo de andar pelas ruas, principalmente à noite, onde 64% dos brasileiros são tomados pelo sentimento de insegurança, o que leva o país a disputar junto com o Afeganistão a 5ª posição no ranking (IEP, 2018).

O medo que acomete os brasileiros pode ser compreendido pela quantidade de crimes violentos registrados – uma das principais causas de morbidade e mortalidade entre a população – e o destaque que a mídia lhe dá diariamente. De modo geral a criminalidade violenta em áreas urbanas tem despertado cada vez mais temor e preocupação nos brasileiros.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), divulgou no Atlas da Violência 2018 que nos últimos dez anos 553 mil pessoas perderam suas vidas devido a mortes violentas nas cidades brasileiras, o equivalente a 30,3 mortes para cada 100 mil habitantes, isso significa 30 vezes a taxa da Europa (IPEA, 2018). Ainda, segundo a mesma publicação, no ano de 2016, o Brasil registrou 62.517 homicídios. No ano de 2015 as notificações oficiais chegaram a 59.080. Esses números se distanciam da casa dos 48 a 50 mil homicídios praticados anualmente entre 2005 e 2007, por exemplo, revelando um substancial crescimento das taxas de crimes violentos em menos de duas décadas (IPEA, 2018). O efeito imediato, dentre outros, dessa escalada histórica de violência é o aumento da sensação de medo e insegurança vivida por pessoas de todos os estratos sociais que residem em áreas urbanas, o que não quer dizer que não há violência em áreas rurais (IPEA, 2018).

O 9º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública publicou que em 2014 as capitais registraram 15.932 mortes decorrentes de crimes violentos letais intencionais, ou seja, juntas as 27 capitais tiveram uma taxa média de 33 mortes violentas por 100 mil. Na capital de Rondônia, Porto Velho, a taxa de crimes violentos letais foi de 30,6 para cada 100 mil habitantes, ocupando a 20ª posição no cenário nacional nesse mesmo ano (FBSP, 2015).

Diante desse quadro apresentado, buscou-se analisar se determinado conjunto de elementos estruturais e serviços ofertados pelo Estado e ligados ao

<sup>3</sup> O IBGE considera município de médio porte aqueles que possuem mais de 50 mil habitantes (IBGE, 2001, p. 30).

aspecto de urbanização influenciam na concentração espacial e dinâmica de CVLI na cidade de Porto Velho. Os objetivos específicos foram: a) Coletar registros de homicídio doloso, roubo seguido de morte e lesão corporal com resultado morte entre 2010 a 2018 ocorridos na unidade de análise para compor o indicador CVLI; b) Analisar por meio de estatística descritiva as relações entre CVLI e serviços e equipamentos urbanos.

A abordagem foi quanti-qualitativa, com fase exploratória seguida de descrição com recurso na pesquisa bibliográfica e suporte analítico no campo da sociologia da conflitualidade, mais precisamente na concepção da microfísica da violência de José Vicente Tavares dos Santos (2009), chave de compreensão das contradições e conflitos sociais, presentes na complexidade das relações sociais e de poder que se manifestam tanto em sentido horizontal quanto vertical nos eixos estruturantes das sociedades. Lembramos que neste século XXI a preocupação com as violências é parte da agenda política global, fazendo da violência difusa uma questão social mundial, em razão de sua disseminação e dramatização pelos meios de comunicação, o que levanta um conjunto de questões sociológicas que orientam a investigação sobre o significado do social e cultural dessas múltiplas formas de violências<sup>4</sup>.

## 2 PORTO VELHO, O URBANO DENTRO DA HILEIA AMAZÔNICA

O lócus da pesquisa foi o município de Porto Velho, que está localizado a 8°45'36" Latitude Sul e 63°58'00" Longitude Oeste, situado na região Norte do país. Seu território tem uma área de 34.090,96 km<sup>2</sup>, o equivalente a 15% da porção do estado de Rondônia, destacando-se por ser a capital com maior área territorial. Dados do IBGE apontam que entre 2010 a 2016 a densidade demográfica passou de 12,57 para 14,99 hab/km<sup>2</sup> para uma população de 529.544 habitantes (PORTO VELHO, 2017).

Em relação às suas fronteiras o município faz divisa ao norte com os municípios de Lábrea, Canutama e Humaitá no estado do Amazonas; ao sul com os municípios de Nova Mamoré, Buritis, Alto Paraíso, Candeias do Jamari, Cujubim e Machadinho d'Oeste, todos em Rondônia e, ainda uma extensa fronteira com a Bolívia; na parte oeste faz divisa com o município de Acrelândia no estado do Acre.

De forma privilegiada a cidade de Porto Velho está localizada no noroeste de Rondônia, à margem direita do trecho navegável do rio Madeira e no entroncamento de duas importantes rodovias da região Norte (BR-364 e BR-329), configurando-se como um polo de articulação entre a região Norte e Sul do país e outros destinos (PORTO VELHO, 2017). O município integra a chamada mesorregião Madeira-Guaporé e a microrregião de Porto Velho, juntamente com os municípios Nova Mamoré, Buritis, Campo Novo de Rondônia, Candeias do Jamari, Cujubim e Itapuã d'Oeste (PORTO VELHO, 2018).

4 Advertimos ao leitor que o emprego das palavras "violência" e "crime", fenômenos sociais distintos que podem se coincidir, como no caso dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), por conveniência, podem ser relacionadas univocamente ao termo "violência", o que não implica reducionismo dos conceitos.

A Lei nº 1.378/1999 dividiu o município de Porto Velho em 12 distritos, referência para o Censo de 2010 do IBGE, embora a Lei nº 1.535/2003 e a Lei nº 2.082/2013 tenham criado os distritos de União Bandeirantes e Rio Pardo, contudo não há registros de decretos regularizando a delimitação deles. Sendo assim, análises da estrutura territorial do município e seus aspectos sociodemográficos devem ter os 12 distritos originais como base, dispostos em três regiões complementares: Alto, Médio e Baixo Madeira. A região do Alto Madeira é composta pelos distritos de Nova Califórnia, Extrema, Vista Alegre do Abunã e Fortaleza do Abunã. A região do Médio Madeira é composta pelos distritos de Abunã, Mutum Paraná, Jaci Paraná, mais o distrito-sede, Porto Velho (mancha urbana maior). A região do Baixo Madeira é composta pelos distritos de São Carlos, Nazaré, Calama e Demarcação, cujo acesso é somente por via fluvial.

A aglomeração populacional da cidade seguiu assimétrica: as áreas residenciais mais ao centro abrigam famílias com maiores rendas, enquanto que nas bordas estão aquelas com menores rendimentos. Domicílios com renda de até um salário mínimo se juntam nos lados leste e sul da cidade. Os domicílios com condições de renda maior se concentram na parte oeste e norte relativamente. Isso porque bairros situados na parte mais ao centro da cidade são os mais antigos, onde reside em boa medida a população mais estável financeiramente. São as áreas mais valorizadas, pois são dotadas de serviços urbanos em larga escala. Nesses locais as áreas residenciais disputam espaço com áreas comerciais. Os empreendimentos comerciais e condomínios residenciais com vigilância privada reservados ao público com maior poder aquisitivo estão em áreas próximas ao único shopping center da cidade. Essa verticalização dos empreendimentos de alto padrão mais ao norte e oeste contrasta com a parte horizontal do lado leste e sul. Isso, além de impactar na paisagem de Porto Velho, reforça a segregação socioespacial, fazendo surgir ocupações precárias (PORTO VELHO, 2018).

São consideradas ocupações precárias, e em situação de vulnerabilidade social e ambiental, as moradias situadas às margens do rio Madeira e Igarapés. Essas áreas demandam maior atenção do poder público dadas as condições não só do local, mas também da moradia. Na capital estão localizadas nos seguintes bairros: Areal, Baixa União, Costa e Silva, Triângulo, Santa Bárbara, Flodoaldo Pontes Pinto, Eletronorte, Floresta, Esperança da Comunidade, Pantanal, Planalto, Socialista, Jardim Santana, Tancredo Neves (PORTO VELHO, 2018).

À medida que loteamentos regulares se situam em locais com melhores condições de moradia, loteamentos irregulares estão assentados em áreas onde a infraestrutura é mediana. Já loteamentos clandestinos estão localizados em áreas periféricas e carentes de serviços públicos. Os poucos loteamentos regulares existentes apresentam o que há de melhor em infraestrutura e planejamento urbano (vias pavimentadas, iluminação, segurança pública e privada, etc.) enquanto nas periferias a ausência de equipamentos e serviços públicos se revela um problema crônico (PORTO VELHO, 2018).

Outro fator preocupante está relacionado com o sistema de água e esgoto. Menos de 40% dos domicílios estão ligados à rede geral de água, enquanto os resíduos sólidos ainda são despejados no aterro sanitário Vila Princesa (em vias de desativação). Isso mostra que o desenvolvimento urbano, promovido em grande

parte pelo governo federal, vinculado ao crescimento econômico entre os anos de 1970 e 2000, não foi capaz de garantir qualidade de vida à população (PORTO VELHO, 2018).

### **3 INDICADORES E VARIÁVEIS EM ANÁLISE**

#### **3.1 SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS URBANOS**

A zona urbana, principalmente para efeito de incidência do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), é o território que possui pelo menos dois dos seguintes equipamentos e serviços urbanos construídos ou mantidos pelo Poder Público: a) Meio-fio ou calçamento com canalização de águas pluviais; b) Abastecimento de água; c) Sistema de esgoto sanitário; d) Rede de iluminação com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; e) Escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado (PORTO VELHO, 2004).

O padrão de urbanização na cidade de Porto Velho foi composto pelas seguintes variáveis qualitativas: educação (escolas municipal e estadual), saúde (unidades municipal e estadual), lazer (praças e quadras desportivas) e segurança (Batalhões da Polícia Militar e Delegacias de Polícia Civil).

Os dados relacionados à educação foram obtidos na Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e Secretaria de Estado da Educação (SEDUC). Os dados relacionados à saúde foram adquiridos na Secretaria Municipal de Saúde (SEMUSA) e Secretaria de Estado da Saúde (SESAU). Os dados de lazer e desporto foram extraídos do sítio da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEMPOG). Os dados relacionados à segurança foram extraídos dos sítios da Polícia Militar (PM) e Polícia Civil (PC) de Rondônia. No caso da segurança não foram contabilizadas as unidades especializadas de ambas as corporações em razão de suas especificidades na condução de operações pontuais no combate à criminalidade.

A Revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho (2018) foi importante no auxílio de nossa análise devido a seus dados recentes e consolidados. Este documento consiste em um contrato firmado entre a Prefeitura do Município de Porto Velho e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). O objetivo foi o assessoramento técnico e metodológico da revisão do Plano Diretor Participativo do município de Porto Velho (PDPV). A equipe responsável pelo PDPV produziu relatórios de maneira a permitir apontar para questões críticas e potencialidades do Município. Foram confeccionados os relatórios: Produto 1 – Plano de Trabalho; Produto 2 – Diagnóstico Preliminar; Produto 3 – Diagnóstico Consolidado; e Produto 4 – Diretrizes e Propostas Preliminares. No curso da pesquisa usamos informações dos Produtos 2 e 3, principalmente leitura de mapas relacionados à densidade demográfica de domicílios, rendimento mensal, empreendimentos imobiliários, loteamentos regulares e irregulares e ocupações precárias.

### **3.2 INDICADOR DE CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS (CVLI)**

As altas taxas de crimes dolosos contra a vida vêm se destacando como uma das principais causas de morbidade e mortalidade entre a população, principalmente em áreas urbanas. CVLI – Crimes Violentos Letais Intencionais – não se trata apenas de uma sigla, mas de um indicador que tem por finalidade agrupar crimes de maior relevância social para criar modelos estatísticos que beneficiem uma análise científica (HERMES, 2014). A abreviação serve para classificar ocorrências policiais que envolvem, além dos homicídios dolosos, outros tipos de crimes congêneres, orientando para uma tendência maior ou menor.

Em 2006 a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) definiu como CVLI todos os crimes praticados de forma violenta e intencional que resultam na morte da vítima (CAPPI; GUEDES; SILVA, 2013). O pressuposto fundamental do indicador CVLI é o resultado morte dentro de práticas violentas dolosas e tipificadas como criminosas.

Além de procurar instaurar uma padronização de registros criminais para produção de estatísticas confiáveis, o indicador CVLI procura superar algumas lacunas existentes em nosso ordenamento jurídico. De acordo com a Súmula nº 603 do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1984), por exemplo, o crime de latrocínio não é de competência do tribunal do júri, mas do juiz singular da ação. O fundamento se pauta no fato de que o latrocínio não é crime doloso contra a vida, mas crime contra o patrimônio. O entendimento expresso é que, uma vez que a conduta do infrator é dirigida a tomar os bens da vítima, o resultado morte é apenas um meio para alcançar seu intento: o patrimônio alheio.

Os crimes que constituem este indicador se referem às infrações penais praticadas de maneira violenta, cometidas de forma proposital e que levam a vítima à morte. Do ponto de vista do Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848/1940, a morte é um estado determinado por lei de não existência de um ser humano; mas, no caso específico do homicídio, esse evento advém de maneira criminoso. O indicador CVLI é composto dos seguintes crimes<sup>5</sup>: homicídio doloso/feminicídio, lesão

<sup>5</sup> Seguem mais especificações conforme Manual de Metodologia para aferição de indicadores e metas da Secretaria de Segurança Pública de Goiás (GOIÁS, 2017). Homicídio doloso (Código Penal, art. 121) - Ato de uma pessoa matar outra. É considerado homicídio doloso quando o infrator quer o resultado ou assume a autoria do crime. Este tipo de crime está inserido no capítulo relativo aos "crimes contra a vida" e é considerado a mais grave violação contra o ser humano, sendo reprimido pela lei e pela sociedade civilizada. Suas penas variam entre 12 e 30 anos de reclusão. Para este tipo penal dentro da sistematização classificatória do indicador CVLI, temos: a) Todos os homicídios praticados de forma voluntária ou intencional por qualquer instrumento ou meio. b) As ocorrências de homicídios simples, qualificado e privilegiado são incluídas na categoria homicídio doloso. c) Estão excluídas desta categoria para fins estatísticos as "Mortes por intervenção policial", que são aquelas mortes praticadas por agentes de segurança pública em estado de necessidade, em legítima defesa própria ou de terceiros e no estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito. d) Todas as tentativas de homicídios em que a vítima venha a óbito posteriormente dentro do ano de aferição. Lesão corporal seguida de morte (Código Penal, art. 129, § 3º) - Qualquer dano trazido à integridade corporal ou a saúde de outrem. Suas tipificações preveem penas que variam de 4 a 12 anos de reclusão. Para este tipo penal dentro da sistematização classificatória do indicador CVLI, temos: Soma de todos os casos de lesão corporal seguida de morte (ofensa voluntária à integridade corporal ou à saúde de outrem, resultando na morte involuntária da vítima). A vítima de lesão corporal que vir a óbito dentro do ano do registro da ocorrência policial deve ser realocada na classificação "homicídio doloso", caso contrário será em conformidade com o adotado no inquérito policial. Roubo seguido de morte ("latrocínio", Código Penal, art. 157, § 3º, in fine) - Trata-se de roubo, qualificado pela consequência da morte da vítima, sendo, portanto, um crime complexo devido a fusão de dois delitos: roubo e homicídio. Para este tipo penal dentro da sistematização classificatória do indicador CVLI, temos: a) Soma de todos os casos de roubo em que a violência utilizada resultou na morte da vítima. b) Todo e qualquer tipo de roubo ou roubo tentado resultante em morte (a transeunte, em residência, a instituição financeira, de veículo, de carga, em estabelecimento comercial, etc.).

corporal com resultado morte e latrocínio (GOIÁS, 2017).

Os dados criminais utilizados na composição do indicador CVLI foram coletados no Departamento de Estratégia e Inteligência (DEI) da PCRO por meio de aplicações conhecidas por *Business Intelligence* (BI), ou seja, a extração dos dados se deu pela técnica *Extract, Transform and Load* (ETL) ou Extrair, Transformar e Carregar. São tecnologias desenvolvidas para integrar bases de dados de diferentes aplicações. Foi utilizado o processo *Pentaho Data Integration* (PDI), cuja função foi integrar as bases de dados das aplicações<sup>6</sup> Sisdepol (versão 1), Infopol e ainda Sisdepol (versão 2) ou CSP.

Formada a base de dados das ocorrências policiais (homicídio doloso, roubo seguido de morte e lesão corporal com resultado morte), a contar do ano de 2010 a 2018, efetuamos a técnica de amostra aleatória simples no programa MS Excel. Em uma amostra aleatória simples de tamanho “n”, por exemplo, a seleção é feita de tal forma que toda amostra de mesmo tamanho n tem a mesma chance das demais de ser escolhida (TRIOLA, 2012).

Para obter os quatro anos do nosso conjunto amostral, foram utilizados no MS Excel as fórmulas e conteúdos: =ALEATÓRIOENTRE(1;10)+A2/4; =ORDEM(D2;\$D\$2:\$D\$13) e =PROCV(E2;\$A\$2:\$B\$13;2;0). A intenção foi obter de forma aleatória (a partir da listagem de nove itens) apenas quatro períodos de registros de ocorrências criminais. Na ordem de correspondência aleatória, os anos sorteados foram 2013, 2017, 2015, 2011, nesta ordem.

Levando em consideração que tanto o *Anuário Estatístico 2010-2016 do Município de Porto Velho* quanto o relatório do *Diagnóstico Consolidado da Revisão Plano Diretor* e legislação urbanística de Porto Velho têm o *Censo IBGE 2010* como base de dados relacionados aos aspectos urbanos da cidade, resolvemos substituir as ocorrências policiais registradas no ano de 2017 pelo ano de 2010 em nosso conjunto amostral, ou seja, além de o recorte temporal se alinhar com as bases e fontes de dados, ainda diminuimos o espaço temporal entre as amostras selecionadas. Dessa forma foi possível organizar e classificar o conjunto amostral de CVLI nos seguintes anos: 2010, 2011, 2013 e 2015.

Na fase de classificação foram excluídas ocorrências policiais de outros distritos, zonas rurais e outros crimes sem relação com o CVLI, a exemplo dos crimes tentados.

Frisa-se que, até a adoção do Sisdepol CSP em 2016, as ocorrências da Polícia Judiciária Civil de Rondônia (PCRO) não eram georreferenciadas. Para georreferenciar o conjunto de equipamentos e serviços urbanos e as ocorrências policiais para embasar o indicador CVLI, foi preciso buscar as coordenadas geográficas dos respectivos locais físicos e eventos criminais junto ao *Google Earth Pro*, aplicativo de mapas tridimensional mantido pelo site de buscas *Google*. Após a criação de tabela XLS com as coordenadas geográficas dos serviços urbanos e das ocorrências policiais, criaram-se arquivos no formato KMZ e KML. O formato KMZ/KML é usado para exibir dados geográficos da Terra por meio de programas de mapas como *Google Earth*, *Google Maps* e *Google Maps* para celular.

6 Aplicações web usadas no registro de ocorrências policiais pela Polícia Civil do estado de Rondônia. As duas primeiras aplicações foram descontinuadas em razão da implantação de uma terceira em 2016.

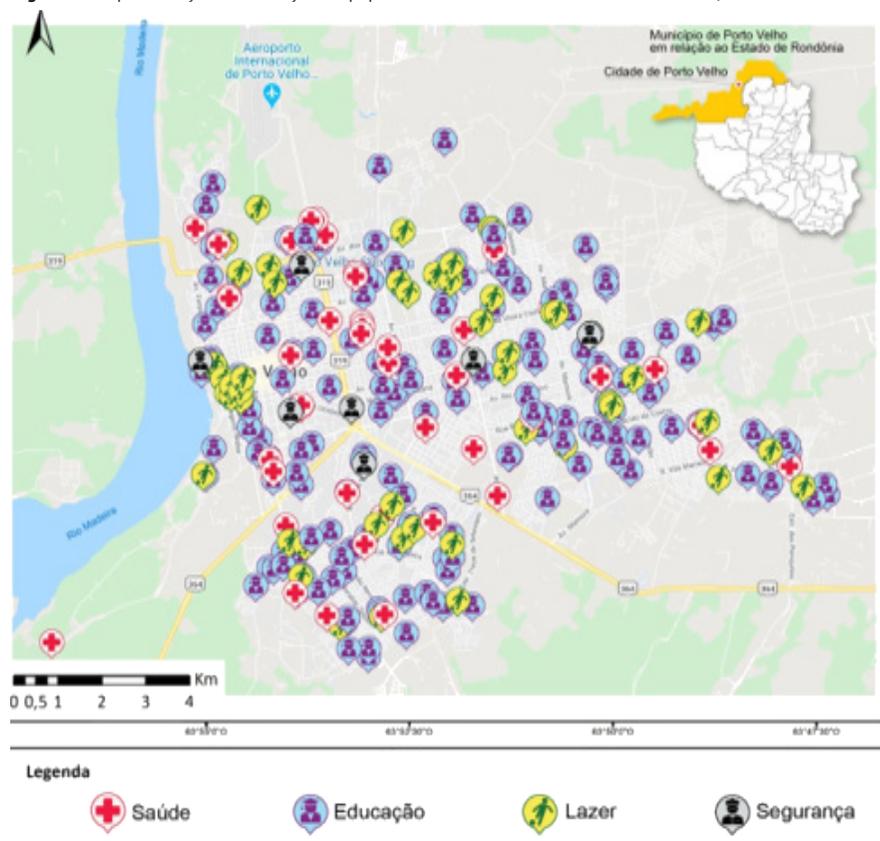
#### **4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

Anote-se que o padrão de urbanização da pesquisa serviu para atestar a presença de equipamentos e serviços urbanos na cidade e não a eficácia e efetividade deles, conforme Figura 1.

Na área educacional as escolas estaduais e municipais na cidade de Porto Velho estão distribuídas de maneira abrangente, mas deficitárias quanto ao acesso. As escolas de atenção básica, de responsabilidade dos municípios, estão em maior número, 120 unidades. As escolas estaduais voltadas ao ensino fundamental e médio contam com 66 unidades. Esses estabelecimentos de ensino se complementam na tarefa formal de educar os portovelhenses. No entanto, dados oficiais indicam que 7,44% da população do município não é alfabetizada (IBGE, 2010). Embora o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2010 confira a Porto Velho a 876ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros, com Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) 0,736, destaque para a área da Educação, 0,638 (ADHB, *online*).

O serviço de saúde pública na cidade de Porto Velho também é dividido entre unidades administradas pela prefeitura e pelo estado dentro daquilo que preconiza o Sistema Único de Saúde (SUS). As unidades de saúde vão da atenção básica (ambulatorial), passando por internações (enfermarias) e até procedimentos mais complexos (cirurgias). A saúde municipal está presente em todas as áreas da cidade, facilitando o acesso ao Programa Saúde da Família, voltado para a prevenção de doenças. De acordo com a Secretaria Municipal de Saúde (Semusa), a rede municipal de saúde conta com unidades de atendimento de urgência e emergência, como é o caso das Unidades de Pronto-Atendimento (UPA), ambulatórios especializados (Policlínica Rafael Vaz e Silva, Policlínica José Adelino da Silva, Policlínica Ana Adelaide), Centro de Referência de Saúde da Criança, Centro de Referência em Saúde da Mulher, Centro de Especialidades Médicas, maternidade e outras unidades de saúde mental por meio de três Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).

Figura 1 – Representação dos serviços e equipamentos urbanos da cidade de Porto Velho, 2019



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

No Serviço de Atendimento Móvel de Urgência e Emergência (SAMU), a população conta com equipe de médicos disponível 24h por dia durante sete dias da semana.

As unidades de saúde do estado estão presentes, mas em menor número, sendo representadas por laboratórios, hospitais e prontos-socorros com equipes médicas especializadas em atendimentos complexos. Hospital Infantil Cosme e Damião, Hospital e Pronto-Socorro João Paulo II, Hospital de Base Dr. Ary Pinheiro são exemplos de unidades que prestam esse atendimento. Já a Policlínica Osvaldo Cruz é uma unidade dedicada a consultas diversas. O Centro de Medicina Tropical (Cemetron) é mais uma unidade estadual de saúde pública que realiza atendimento ambulatorial e hospitalar. O estado oferece dois laboratórios de análises clínicas, LEPAC e LACEN, e um centro de reabilitação, CEARO.

Equipamentos urbanos como praças e áreas de lazer estão disponíveis em todas as direções do perímetro urbano em quantidades aquém das necessidades da cidade. A construção de mais espaços de lazer deve ser constantemente incentivada. Indubitavelmente esse tipo de ambiente propicia maior interação entre os cidadãos.

O policiamento de Porto Velho está a cargo das polícias Militar e Civil, dentro dos seus respectivos papéis constitucionais. No caso da Polícia Militar existem dois batalhões (1º e 5º) que dividem a cidade para melhor operar. Quanto às delegacias da Polícia Civil, muitas, exceto as especializadas, estão dentro de Unidades Integradas de Segurança Pública (Unisp), prédios que abrigam policiais e bombeiros militares e policiais civis.

Com base nos dados coletados sobre CVLI, temos que os crimes violentos letais intencionais em Rondônia entre os anos pesquisados mostram taxas acima dos 30 óbitos por 100 mil habitantes/ano, de acordo com a Tabela 1.

**Tabela 1** – Taxa de CVLI em Rondônia 2010, 2011, 2013 e 2015

Ano	População	N. Absolutos	Taxa por 100 mil
2010	1.662,857	582	35,0
2011	1.686,992	415	24,6
2013	1.731,183	483	27,9
2015	1.765,472	542	30,7

Fontes: IBGE, FBSP.

Na Tabela 2 vemos que os CVLI praticados na cidade de Porto Velho no mesmo período pesquisado apresentam semelhanças em relação às variações das taxas anuais registradas em Rondônia, mostrando a forte influência da criminalidade violenta da capital no estado.

**Tabela 2** – Taxa de CVLI em Porto Velho 2010, 2011, 2013 e 2015

Ano	População	N. Absolutos	Taxa por 100 mil
2010	428.527	97	22,6
2011	435.732	60	13,7
2013	484.992	80	16,5
2015	502.748	89	17,7

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

As taxas de CVLI por 100 mil habitantes em Porto Velho oscilam, mas se mantêm acima de dois dígitos, tendo o período de 2010 a maior taxa registrada. Contudo, os números são inferiores à taxa nacional, que foi de 29/100 mil em 2015, conforme divulgado pelo IPEA e FBSP no Atlas da Violência 2018. Não é demais lembrar que em 2014 a taxa de CVLI em Porto Velho foi de 30,6 por 100 mil (ABSP, 2015).

A Tabela 3 mostra os meios mais utilizados na prática de CVLI em Porto Velho.

**Tabela 3** - Meios empregados em CVLI em Porto Velho, 2010, 2011, 2013 e 2015

Meio empregado	Anos				Total	%
	2010	2011	2013	2015		
Arma de fogo	75	41	57	66	239	73
Arma branca	10	12	18	11	51	16
Outros meios empregados	8	3	4	6	21	6
Não informado	4	4	1	6	15	5
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>60</b>	<b>80</b>	<b>89</b>	<b>326</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Os crimes de homicídio e latrocínio são em sua maioria praticados com o uso de arma de fogo. É pertinente lembrar que o município de Porto Velho é uma região de extensa fronteira nacional e internacional. O controle fronteiriço ainda é um grande pesadelo para o setor de Segurança Pública e para as Forças Armadas do país.

A Macrozona Urbana da cidade de Porto Velho é dividida em sete zonas urbanas. Porém alguns bairros ainda estão sem zona definida ou sem lei de criação. Isso significa que a cidade conta com bairros distribuídos (legal e ilegalmente) dentro e além do perímetro urbano. Na pesquisa levamos em consideração apenas bairros catalogados no site da prefeitura de Porto Velho, ou seja, 70 bairros distribuídos dentro da zona urbana.

A Tabela 4 mostra a distribuição de CVLI em Porto Velho por bairros. Nesse caso, somaram-se **326** registros de CVLI em um período de quatro anos não sequencial. Uma média de **81,5** pessoas assassinadas na capital a cada ano pesquisado. Na classificação é possível notar que existem bairros que estão entre os lugares com maior número de eventos criminais e outros não, com número zero de eventos, por exemplo.

*Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) em Porto Velho - Rondônia: a relação entre a violência criminal urbana e os equipamentos de serviços urbanos*

**Tabela 4** – CVLI na cidade de Porto Velho em 2010, 2011, 2013 e 2015

Item	Bairro	2010	2011	2013	2015	Total	Média
1	Cidade Jardim	0	0	0	1	1	0,25
2	Ulisses Guimarães	4	0	0	3	7	1,75
3	Socialista	3	4	3	1	11	2,75
4	Área Militar e Aeroporto	0	0	0	0	0	0,00
5	Jardim Santana	1	2	3	1	7	1,75
6	Ronaldo Aragão	1	0	1	0	2	0,50
7	Cidade Nova	3	1	4	4	12	3,00
8	Bairro Novo	0	0	0	0	0	0,00
9	Nova Esperança	0	1	0	0	1	0,25
10	Olaria	3	0	0	0	3	0,75
11	Areal	1	1	1	4	7	1,75
12	Militar	0	0	0	1	1	0,25
13	Nacional	1	2	0	1	4	1,00
14	Liberdade	1	0	1	1	3	0,75
15	Km 1	0	0	2	1	3	0,75
16	Roque	1	0	0	0	1	0,25
17	São Cristóvão	0	0	0	3	3	0,75
18	Caiari	0	1	0	0	1	0,25
19	São João Bosco	0	0	0	2	2	0,50
20	Nossa Senhora das Graças	0	0	0	0	0	0,00
21	Tupi	0	0	0	0	0	0,00
22	São Sebastião	3	0	0	1	4	1,00
23	Tucumanzal	2	0	0	0	2	0,50
24	Costa e Silva	3	0	0	1	4	1,00
25	Pedrinhas	0	0	0	0	0	0,00
26	Mato Grosso	2	1	0	0	3	0,75
27	Triângulo	0	0	1	1	2	0,50
28	Arigolândia	0	0	0	0	0	0,00
29	Panair	0	0	1	0	1	0,25
30	Centro	4	0	0	2	6	1,15
31	Baixa União	2	1	1	0	4	1,00
32	Mocambo	2	1	1	0	4	1,00
33	Santa Bárbara	0	0	0	0	0	0,00
34	Flodoaldo Pontes Pinto	1	0	1	2	4	1,00
35	Rio Madeira	0	0	0	0	0	0,00
36	Lagoa	1	3	2	4	10	2,25
37	Agenor M. de Carvalho	4	3	1	3	11	2,75
38	Embratel	2	2	1	3	8	2,00
39	Nova Porto Velho	1	1	0	2	4	1,00

(continuação)

40	Industrial	0	0	1	0	1	0,25
41	Floresta	1	0	1	3	5	1,25
42	Eletronorte	3	3	4	5	15	3,75
43	Cohab	3	0	2	0	5	1,25
44	Areia Branca	3	1	0	0	4	1,00
45	Novo Horizonte	0	0	3	0	3	0,75
46	Nova Floresta	1	2	5	1	9	2,25
47	Cidade do Lobo	0	1	1	0	2	0,50
48	Aeroclube	1	0	0	1	2	0,50
49	Conceição	0	1	0	0	1	0,25
50	Castanheira	2	1	2	3	8	2,00
51	Caladinho	1	5	5	1	12	3,00
52	Eldorado	0	0	0	0	0	0,00
53	Lagoinha	1	1	1	0	3	0,75
54	Juscelino Kubitschek	1	2	2	2	7	1,75
55	Cuniã	1	0	1	2	4	1,00
56	Planalto	2	0	0	1	3	0,75
57	Cascalheira	2	0	2	1	5	1,25
58	Igarapé	1	0	3	4	8	2,00
59	Aponiã	2	1	0	0	3	0,75
60	Tancredo Neves	2	2	1	2	7	1,75
61	Escola de Polícia	0	0	1	3	4	1,00
62	Três Marias	4	1	1	5	11	2,75
63	Tiradentes	2	1	1	1	5	1,25
64	Maringá	0	0	0	0	0	0,00
65	Pantanal	0	0	0	0	0	0,00
66	Esperança da Comunidade	1	0	2	5	8	2,00
67	Teixeirão	2	1	3	1	7	1,75
68	Marcos Freire	4	5	1	1	11	2,75
69	Mariana	4	5	6	2	17	4,25
70	São Francisco	7	3	7	3	20	5,00
	<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>60</b>	<b>80</b>	<b>89</b>	<b>326</b>	<b>81,5</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Os bairros Socialista, Cidade Nova, Lagoa, Agenor Martins de Carvalho, Eletro-norte, Caladinho, Três Marias, Marcos Freire, por exemplo, figuram entre os bairros com média de CVLI entre **2,5 a 4,5** ano. Já os bairros Mariana e São Francisco, ambos situados no extremo leste da cidade, são os bairros que tiveram maior média, **4,25 e 5** respectivamente.

A cidade de Porto Velho apresentou registros de CVLI dentro de todo seu perímetro urbano e além. Mas os bairros situados no extremo leste e sul registraram as maiores taxas de eventos criminais. Os bairros com maiores médias de CVLI

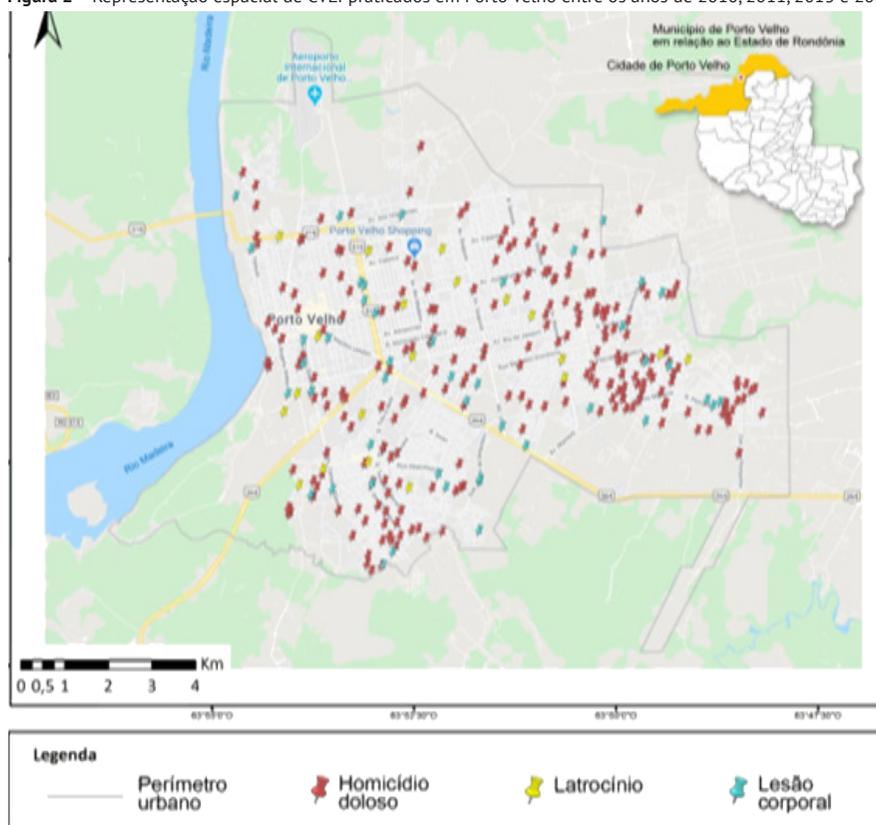
não aparecem na região central de Porto Velho, onde as condições de acesso aos serviços e equipamentos urbanos são maiores, mas em locais onde a concentração de renda é menor e mantém condições deficitárias de infraestrutura urbana.

Os bairros situados na parte mais central da cidade são os mais antigos e mais valorizados, tendo acesso mais facilitado aos serviços públicos. As áreas residenciais mais ao centro abrigam famílias com maiores rendas, enquanto nas periferias estão as com menores rendimentos. Domicílios com renda de até um salário mínimo se localizam mais ao leste da cidade, ao passo que domicílios com renda maior estão a noroeste.

Não significa dizer que os bairros que mantêm condições de renda e deficiência no acesso a conveniências sociais e com maiores incidências de CVLI devem ser rotulados como ambientes altamente perigosos. A lógica da criminalidade violenta urbana se vincula a outras dimensões da vida social que não estão relacionadas apenas com a oferta de serviços públicos.

Os números de CVLI, principalmente homicídios e latrocínios, praticados com uso sistemático de arma de fogo demonstram a dificuldade das autoridades em controlar o acesso a este tipo de armamento e mais, de se impedir o iter criminoso na passagem ao ato.

Figura 2 – Representação espacial de CVLI praticados em Porto Velho entre os anos de 2010, 2011, 2013 e 2015



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

A espacialização dos CVLI mostra que a criminalidade violenta letal está espalhada por todo o perímetro urbano da cidade, mas alguns bairros situados na região leste detêm maior agrupamento de ocorrências. De fato existem áreas onde a incidência espacial de eventos criminais é maior, mesmo que os serviços e equipamentos urbanos estejam disponíveis pelos quatro cantos da cidade. Os CVLI não estão ocorrendo no vazio, mas em contextos que regulam sua incidência no espaço urbano de Porto Velho, conforme Figura 2.

Verifica-se que dentro da metodologia proposta – exploração e descrição – levantamos para o caso de Porto Velho (RO) a hipótese de que a concentração espacial de CVLI em suas zonas urbanas não mantém relação com a falta de condições mínimas de acesso aos equipamentos e serviços urbanos diante do quadro difuso da violência. Ou seja, as variáveis qualitativas apresentadas relacionadas ao aspecto de urbanização na cidade de Porto Velho não estabelecem ligação direta com taxas de CVLI registradas nos anos pesquisados.

Conforme a Teoria da Microfísica da Violência de Tavares dos Santos, essa violência difusa, incrustada nas relações sociais, na cidade de Porto Velho, atravessa as sociabilidades, frustrando as expectativas do próprio processo civilizatório e controle social. Os processos de integração intermediados entre os campos macro e micro das relações sociais estão ameaçados por processos de fragmentação, a exemplo da segregação socioespacial e da deletéria exclusão ocasionada pela dinâmica urbana.

Diante desse contexto, concordamos com Tavares dos Santos (2009) quando sustenta que as raízes sociais de práticas de violências estão inseridas nos processos de fragmentação social como reflexo do rompimento dos princípios da solidariedade como base de harmonia social, mostrando a ineficácia do Estado no enfrentamento dessa violência. Nessa perspectiva a coalescência deve ser fomentada e trabalhada com estratégias de políticas públicas conjugadas em transversalidade entre a segurança pública e ações efetivas que corroborem os direitos sociais e a seguridade social (saúde, previdência e assistência social), bem como a cultura, o esporte e o lazer, dentre algumas possibilidades.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho tratou sobre a criminalidade violenta na cidade de Porto Velho, capital do estado de Rondônia, após reunião de dados e informações no intuito de responder em que medida um conjunto de elementos estruturais e serviços ligados ao aspecto da urbanização influencia ou não na concentração espacial de crimes violentos letais intencionais (CVLI) no perímetro urbano de uma cidade de médio porte da Amazônia Legal.

Pode-se inferir que a violência é uma questão de hostilidades e maus tratos que expressa agressividade e crueldade, causando lesões ou traumas junto ao outro, não reconhecido enquanto sujeito de direitos. Isso interfere diretamente na qualidade do processo de socialização e sociabilidades.

A concepção de uma violência global frustra as próprias expectativas criadas em torno do processo civilizatório, já que o controle do Estado parece não ter mais eficácia na imposição da autodisciplina por meio de coerções sociais. A vio-

lência se tornou difusa e generalizada, como defende Tavares dos Santos (2009), e está presente em todos os espaços e entre todos os extratos sociais ao redor do mundo. Significa dizer que as manifestações de violências, seja na esfera material ou simbólica, são visíveis em modo planetário, rompendo com a ideia de progresso, resquício do evolucionismo presente na Sociologia clássica.

A violência difusa marca um descompasso entre a tese do processo civilizatório e a tese do contrato social. As diversas formas de violência espalhadas pelo território brasileiro expressam uma crise de hegemonia do Estado, onde os processos de solidariedade social estão comprometidos por processos de individualização, refletindo na socialização. A violência naturalizada como norma produz o enfraquecimento dos laços sociais, apontando para uma crise nas instituições originariamente socializadoras e na democracia brasileira.

A (re)produção da violência na sociedade brasileira está relacionada à forma como a riqueza e os privilégios são distribuídos (ADORNO, 2002), e é pelo seu caráter difuso que devemos orientar nossas reflexões sobre o controle social. Isso porque existe a dificuldade em celebrar um contrato social democrático que garanta direitos e liberdades, como afirmado por Tavares dos Santos (2009).

Verificamos a prevalência da hipótese onde a concentração espacial de crimes violentos letais intencionais nas zonas urbanas de Porto Velho (RO) não mantém relação direta com a falta de condições de acesso aos equipamentos e serviços urbanos ofertados pelo Estado, o que pode indicar uma dinâmica diferenciada nas cidades de médio porte em relação aos CVLIs e a necessidade de estudos complementares para verificação de outras variáveis interferentes, como as ligadas aos fatores econômicos, sociais, ambientais e motivacionais. Contudo, se, por um lado, as variáveis qualitativas apresentadas relacionadas à urbanização não foram suficientes para estabelecer relação de dependência com as taxas de CVLI registradas; por outro lado, a forma como a cidade de Porto Velho vem se expandindo lança luz a novos estudos sobre o tema, em que pesquisas poderão ser realizadas em áreas onde há reincidência de crimes violentos letais intencionais, justamente para melhor compreensão da relação entre criminalidade violenta e urbanização no espaço amazônico, tendo em vista suas especificidades ecológicas.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, S. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 8, dez. 2002, p. 84-135. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/soc/n8/n8a05](http://www.scielo.br/pdf/soc/n8/n8a05). Acesso em 09 maio 2020.

**ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL**: base de dados. Disponível em: [www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/porto-velho\\_ro](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/porto-velho_ro). Acesso em 09 maio 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 09 maio 2020.

BRASIL. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 09 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n° 603. In: BRASIL. **Súmulas**. Brasília, DF, 17 out. 1984. Disponível em: [www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2683](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2683). Acesso em 09 maio 2020.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 9. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015. Disponível em: [www.forumseguranca.org.br/](http://www.forumseguranca.org.br/). Acesso em 09 maio 2020.

GOIÁS. Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás. **Manual de Metodologia para aferição de indicadores criminais e operacionais da Secretaria de Segurança Pública de Goiás**. Disponível em: [www.ssp.go.gov.br/Observatorio/Manual/METODOLOGIA-PARA-AFERI%C3%87%C3%83O-DE-INDICADORES-E-METAS-DA-SSPAP.pdf](http://www.ssp.go.gov.br/Observatorio/Manual/METODOLOGIA-PARA-AFERI%C3%87%C3%83O-DE-INDICADORES-E-METAS-DA-SSPAP.pdf). Acesso em 09 maio 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mapa Integrado dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos dos Estados da Amazônia Legal**. Disponível em: [ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/mapas\\_doc5.shtm](http://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/mapas_doc5.shtm). Acesso em 09 maio 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros**. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv84006.pdf>. Acesso em 01 dez. 2020.

HERMES, Ivenio. **CVLI: A Nomenclatura e suas Estatísticas Valorizadoras da Vida**. 2014. Disponível em: <http://j.mp/1u8P4Sj>. Acesso em 09 maio 2020.

IEP - Institute for Economics and Peace. **The Economic Value of Peace 2018**. Disponível em: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2018/11/Economic-Value-of-Peace-2018.pdf>. Acesso em 09 maio 2020.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: Ipea; FBSP, 2018. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em 09 maio 2020.

PORTO VELHO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Anuário Estatístico 2010-2016**. Porto Velho: Sempog, 2017. 103 p. Disponível em: <https://sempog.portovelho.ro.gov.br/artigo/19643/anuario-estatistico>. Acesso em 09 maio 2020.

PORTO VELHO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho 2018** [Produto 2 – Diagnóstico Preliminar]. Porto Velho: Sempog, 2018. 275 p. Disponível em: <https://plano-diretor.portovelho.ro.gov.br/>. Acesso em 09 maio 2020.

PORTO VELHO. **Lei Orgânica do Município de Porto Velho**. Diário Oficial do Município de Porto Velho, Porto Velho, RO, 27 de março de 1990. Disponível em: <http://www.portovelho.ro.gov.br/uploads/docman/leiorganicadeportovelho.pdf>. Acesso em 09 maio 2020.

PORTO VELHO. **Lei Complementar n. 199**, de 21 de dezembro de 2004. Dispõe sobre o Código Tributário Municipal de Porto Velho. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/codigo-tributario-porto-velho-ro>. Acesso em 09 maio 2020.

PORTO VELHO. **Lei Complementar n. 311**, de 30 de junho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Porto Velho. Disponível em: <https://sempog.portovelho.ro.gov.br/arquivos/lista/23982?plano-diretor>. Acesso em 09 maio 2020.

PORTO VELHO. Secretaria da Educação. Disponível em: <https://semed.portovelho.ro.gov.br>. Acesso em 09 maio 2020.

PORTO VELHO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Diretor de Porto Velho 2008**. Porto Velho: Sempog, 2008. 61 p. Disponível em: <https://sempog.portovelho.ro.gov.br/arquivos/lista/23982?plano-diretor>. Acesso em 09 maio 2020.

PORTO VELHO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Anuário Estatístico do Município de Porto Velho 2018**. SILVA, R. M. P. (Coord). Porto Velho: Sempog, 2018. 82 p. Disponível em: <https://sempog.portovelho.ro.gov.br>. Acesso em 09 maio 2020.

RONDÔNIA. **Polícia Civil do Estado de Rondônia**. Disponível em: [www.pc.ro.gov.br](http://www.pc.ro.gov.br). Acesso em 09 maio 2020.

RONDÔNIA. **Polícia Militar do Estado de Rondônia**. Disponível em: [www.pm.ro.gov.br](http://www.pm.ro.gov.br). Acesso em 09 maio 2020.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. **Violências e conflitualidades**. Porto Alegre: Tomo, 2009.

TRIOLA, Mario F. **Introdução à estatística**. Trad. Vera Regina Lima de Farias e Flores. 10. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

**REVISTA**  
**SUSP** —

**ENSAIO**



## ENSAIO SOBRE A LUTA DAS CIÊNCIAS POLICIAIS NO CAMPO CIENTÍFICO: UM ESTUDO COMPARADO

### TEST ON THE FIGHT OF POLICE SCIENCES IN THE SCIENTIFIC FIELD: A COMPARATIVE STUDY

AZOR LOPES DA SILVA JÚNIOR<sup>1</sup>

#### RESUMO

Este ensaio teórico objetiva apresentar as bases legais que propõe os fundamentos epistemológicos das Ciências Policiais como área do saber no Brasil, após seu reconhecimento pela Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação. A problematização se dá ao passo que traz referenciais comparativos de outros países, e sugere sua classificação como ciência complexa, que ainda está em busca de seu lugar dentre os campos científicos dominantes nos espaços acadêmicos. A revisão bibliográfica e documental balizou a metodologia utilizada. Os resultados salientam que o saber científico policial não deve se confundir com conhecimento popular ou técnico, pois trata-se de uma ciência sistêmica, cuja produção do conhecimento decorre de métodos específicos. A Segurança Pública (objeto de investigação científica) é um campo mais amplo, dentro do qual as Ciências Policiais (somatória de saberes que partem da práxis policial e fonte de conhecimento) faz parte. Conclui-se que é preciso olhar o policial como produtor qualificado de respostas ao problema; entretanto, é trabalho da comunidade científica policial desvencilhar-se das amarras postas pelos dominantes do campo científico, estabelecendo estrategicamente o rol de ciências auxiliares e delas os saberes específicos que devam compor essa “nova” Ciência Policial, complexa por natureza, mas que tem objeto, método e terminologia próprios.

**Palavras-chave:** ciência policial; segurança pública; ciência sistêmica.

#### ABSTRACT

This theoretical essay aims to present the legal basis that proposes the epistemological foundations of Police Sciences as an area of knowledge in Brazil, after its recognition by the Higher Education Chamber, of the National Council of Education. The problematization occurs as it brings comparative references from other countries, and suggests its classification as a complex science, which is still searching for its place among the dominant scientific fields in academic spaces. The bibliographic and documentary review guided the methodology used. The results emphasize that police scientific knowledge should not be confused with popular or technical knowledge, as it is a systemic science, whose production of knowledge results from specific methods. Public Security (object of scientific investigation) is a broader field, within which the Police Sciences (sum of knowledge that comes from police praxis and source of knowledge) is part. It is concluded that it is necessary to look at the police as a qualified producer of answers to the problem; however, it is the job of the police scientific community to free itself from the bonds placed by the do-

1 Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, com pós-doutorado em Hermenêutica e especialização em Direito (Unesp, SP, Brasil), mestre em Direito pela Universidade de Franca (São Paulo, Brasil), graduado em Direito pelas Faculdades Integradas Rio-pretense (SP, Brasil); especialista em Segurança Pública pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (RS, Brasil) e pela Universidade Federal do Paraná (PR, Brasil). Advogado (OAB/SP, Brasil), professor universitário (UNIRP, SP, Brasil) e Coronel da Reserva da Polícia Militar do Estado de São Paulo, Brasil. Presidente do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (SP, Brasil). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6088271460892546>; e-mail: [azor.lopes@gmail.com](mailto:azor.lopes@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6340-6636>

minants of the scientific field, strategically establishing the role of auxiliary sciences and from them the specific knowledge that should compose this “new” Police Science, complex by nature, but which has an object own method and terminology.

**Keywords:** police science; public security; systemic science.

## 1 INTRODUÇÃO

As Ciências Policiais surgem em um espaço muito falado, mas pouco conhecido: a Segurança Pública. Este ensaio se justifica ao passo que ao final de 2019, conforme consta no site do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (IBSP) fruto da fomentação da Polícia Militar do Estado de São Paulo, a emissão do Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) da Câmara de Educação Superior (CES) nº 945 (BRASIL, 2019), votou “favoravelmente à **inclusão das Ciências Policiais como área de conhecimento no rol das ciências estudadas no Brasil**, [...] aconteceu a homologação do parecer [...] por meio do ‘Despacho de 8 de junho de 2020’, publicado no Diário Oficial da União nº 109” (BRASIL, 2020 *apud* IBSP, 2020, grifo do autor).

A título historiográfico, vale aqui registrar que no dia 23 de julho de 2020, durante a aula inaugural da primeira turma de Doutorado em Direitos Humanos para profissionais em Segurança Pública (Goiânia, PPGIDH, IFG)<sup>2</sup>, aberta a palavra após a fala do palestrante daquela Aula Magna, professor doutor Eduardo Winter, Coordenador-adjunto de mestrados profissionais da área de avaliação interdisciplinar da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), na condição cerimonial de presidente do Instituto Brasileiro de Segurança Pública, levantamos a seguinte questão<sup>3</sup>:

Como você vê a hipótese de que ‘segurança pública’ não se mostra reconhecida na academia como ‘área do saber’ ou mesmo uma ciência e, quando muito como técnica, enquanto os profissionais que atuam no setor são vistos como ‘objeto’ de pesquisa coisificados e não como sujeitos produtores de saber científico e difusores de um olhar próprio do problema? Estaríamos diante de uma ‘mera atividade’ e não de uma ciência? Se for assim, a que ‘área do saber’ estaria mais adequadamente ligada?

A resposta veio densa, com a final conclusão de recomendação do palestrante aos profissionais de segurança pública: “Aproveitar e assumir o lugar de fala como produtor do conhecimento”; importantes foram também as falas da professora doutora Helena Esser dos Reis e do professor doutor Ricardo Barbosa de Lima, que deram ênfase àquele questionamento, oportunizando a Eduardo Winter aditar à sua recomendação que “segurança pública é, sim, área de conhecimento”, mas pontuou que faltaria ainda responder ao desafio de se estabelecer “o que a constitui” e que “sim, na maioria das vezes o profissional de segurança pública é objeto de estudo, coisificado”, concluindo que “é essencial” que se tomem atitudes

2 Trata-se do Seminário de início das atividades do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos (PPGIDH), inserido no Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas em Direitos Humanos (NDH), da Universidade Federal de Goiás (UFG), coordenado pela professora doutora Helena Esser dos Reis e que tem como vice-coordenador o professor doutor João da Cruz Gonçalves Neto.

3 O questionamento partiu das reflexões de Jack R. Greene (GREENE, Jack R. **Administração do Trabalho Policial**: Questões e Análises. São Paulo: EdUSP, 2002).

para mudar esse cenário de forma a “deixar de ser objeto” (WINTER, 2020, n.p.).

Na tarde daquele mesmo dia, o Instituto Brasileiro de Segurança Pública conseguiu pautar uma reunião na agenda do presidente do Conselho Nacional de Educação, o professor doutor Luiz Roberto Liza Curi, onde sustentamos um espaço das “Ciências Policiais” como um saber particular dentro de uma área mais ampla (a “Segurança Pública”) que, por sua vez, não se confundiria com áreas afins (“Ciências Militares” e “Ciências da Defesa”), a ser enquadrada no campo da “Área Interdisciplinar”, o que recebeu sua concordância.

## **2 UM PROBLEMA DE “CAMPO CIENTÍFICO”: A LUTA POR POSIÇÕES DOMINANTES**

Já dissemos que “segurança pública” é “uma terra de muitos donos”, num tom academicamente crítico ao fato de que a Academia brasileira há algumas décadas veio se interessando pelos problemas ligados à segurança pública e como também sofre a Criminologia até hoje;

Existe abundante investigação empírica sobre o delinquente, o crime, a criminalidade, mais recentemente sobre a vítima e o sistema de justiça. Rara é, porém, a investigação que sistematiza criticamente a evidência empírica e teórica da criminologia e, quando existe, a fundamentação epistemológica é praticamente nula” (AGRA, 2001, p. 63).

Não houve quem pudesse apontar, com eficiência, em qual campo do saber ela deveria aportar, nem quais saberes compõem seu objeto e tampouco quem são os produtores desse conhecimento científico; mas isso não é um mal que assombra somente esse ou aquele campo do conhecimento; o Direito já passou – e ainda passa – por isso, apesar de todo o esforço epistemológico de Hans Kelsen; também a Sociologia teve em Durkheim o grande referencial por seu reconhecimento como ciência autônoma; o fato é que ambas venceram as disputas e interesses próprios do “campo científico” (BOURDIEU, 1975) e encontraram seu espaço.

Bourdieu inegavelmente é referência quando se pretende encarar a concorrência pela autoridade dentro do campo científico, o que revela – em suas palavras – uma luta pela dominação:

Em outras palavras, o campo científico é um espaço no qual se tem uma luta por posições dominantes. A posição dominante é obtida com a posse de alto índice de capital científico e do conhecimento sobre o funcionamento das regras objetivas do campo o que, por sua vez, garante o poder de estabelecer os limites do campo dos problemas, dos métodos e das teorias que os dominantes no campo consideram científicas (BOURDIEU, 1975, n.p.).

O campo científico (lugar de luta política pela dominação científica) é que designa a cada pesquisador, em função da sua posição, seus problemas políticos-científicos, bem como seus métodos e estratégias que - por se definirem expressa ou objetivamente na referência ao sistema de posições políticas e científicas que forma o campo científico - são ao mesmo tempo estratégias políticas (BOURDIEU, 1976, p. 116).

Já se tem como paradigma epistemológico que uma ciência se identifica por seu objeto, seu método e sua terminologia próprios; vale ainda distinguir o “conhecimento científico”, que é real, contingente, sistemático, verificável e sujeito à falibilidade (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 80), do “conhecimento técnico”, por sua vez marcado pelo empirismo (CHAUÍ, 1997, p. 225) e pela transmissão oral (GRANGER, 1994, p. 25) e do “conhecimento popular”, que se mostra superficial, sensitivo, subjetivo, assistemático e acrítico (ANDER-EGG *In* MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 77). A questão problema que então enfrentamos é: “Ciências Policiais” são campo científico?

Para responder é preciso que inicialmente identifiquemos seu objeto, seu método de produção de saber e sua terminologia própria; num segundo momento – tomando como hipótese o que Bourdieu (1976) chamou de “lugar de luta política pela dominação científica” (o “campo científico”) – é preciso reconhecer que os dominadores desse campo já consolidado de pares, que dominam o espaço acadêmico, (i)legitimamente oporão resistência política ao ingresso de novos pares e, por essa razão, também resistirão em reconhecer essa área do conhecimento como ciência, argumentando em autodefesa que o conhecimento policial talvez seja, se não meramente popular, quando muito conhecimento técnico, mas jamais conhecimento científico.

Mas, se isso já não fosse o bastante, se também por hipótese superarmos o hermetismo do campo científico, ainda restará uma disputa entre os neonatos pares desse novo campo: “Ciências Policiais” seriam uma parte de uma área maior (“Segurança Pública”) ou vice-versa?

### **3 UM ENSAIO TEÓRICO EM RESPOSTA ÀS CIÊNCIAS POLICIAIS**

Diante das demandas e conseqüentes oportunidades surgidas, nas últimas décadas emergiram do campo científico brasileiro pesquisadores e “especialistas em segurança pública<sup>4</sup>”, porém nem sempre dotados de expertise empírico-científica para enfrentar os problemas e assim, recorrente e predominantemente, a metodologia utilizada pouco avançou para além da revisão bibliográfica, ora de textos jurídicos, ora de trabalhos das ciências sociais (notadamente Sociologia); pelas lentes do Direito os fenômenos da segurança pública se limitaram – no mais das vezes – em teorias da punibilidade e da prevenção criminal; já no campo das ciências sociais os fenômenos eram avaliados a partir de teorias de matriz político-econômica para sustentar hipóteses e conclusões de criminalização da pobreza, violência policial e controle social democrático; muito raros e superficiais são os trabalhos que focam o olhar e a produção intelectual dos operadores profissionais do sistema de segurança pública ocupantes das agências policiais.

---

4 Vale aqui trazer a reflexão de Bicalho, Kastrup e Reishoffer (2012): “Para fugirmos da sedução que está presente na posição de ‘especialistas em segurança pública, enquanto produtores de uma determinada ordem social que deveria ser apenas aceita e comprada pela sociedade como um todo ou, como atualmente podemos analisar, vendida como a solução de todos os problemas da violência criminal. O uso de outras armas e de outros parceiros se faz necessário e imprescindível, o papel dos especialistas (mais uma noção produzida e fortalecida dentro da ordem científica positivista) em criminalidade deve ser reavaliado e transformado. Para isso, é imprescindível que uma ordem social para os coletivos interessados seja construída com os próprios interessados.”

O olhar do Direito é restrito (posso afirmar com minha vivência acadêmica de professor de Direito Penal) e suas pesquisas se limitam à visão jusfilosófica e sua metodologia é basicamente bibliográfica (doutrina) e documental (jurisprudência); quando o jurista se encoraja para fora disso já se vê no terreno da Sociologia e, nesse “outro campo científico”, ele é alvo de preconceito e presa fácil dos que dominam as teorias sociológicas.

Já quando os sociólogos abordam o problema, o resultado é também contaminado por conta de questionamentos tão etéreos quanto, no mais das vezes, enviesados pela ideologia (pouco importa qual delas); e quando aqui se critica a promiscuidade entre ideologia e ciência se toma como referência o fato de que “sociologicamente e politicamente, ciência e ideologia se encontram em mundos distintos: aquela no campo da indagação e do conhecimento e esta no da convicção e da ação política” (BRANDÃO, 2010, p. 849-856). Enquanto a ciência se valida pela abertura aos testes de contestação quanto às hipóteses tomadas e métodos de sua comprovação e refutação, a ideologia se afirma pela dogmática de seus postulados irrefutáveis, pela retórica e pelas ações de marketing social; noutras palavras, enquanto uma se submete ao crivo dos pares (a ciência), outra se impõe aos seus adeptos (a ideologia).

É bem verdade que há estudos, especialmente produzidos por sociólogos, que se saem do universo puramente teórico e do enviesamento ideológico para se aventarem em pesquisas de campo e em entrevistas com os profissionais das agências policiais, porém em regra os resultados acabam por se mostrarem superficiais ou distorcidos pela resiliência dos respondentes e natural inabilidade do pesquisador, posto que o “campo policial” é também fechado a profanos.

A complexidade do tema e do problema muitas vezes é o maior dificultador ao pesquisador<sup>5</sup> que não vai além do horizonte; é hora de calçar como luvas as palavras de Moraes e Bignotto (2001):

Ora, no contexto moderno, a verdade constitui-se, antes, como resultado de uma atividade do homem. Estamos acostumados a entender a ciência como uma elaboração intelectual, de que pode resultar ou não algum tipo de desenvolvimento técnico. Os melhoramentos técnicos são considerados geralmente como subprodutos do conhecimento científico, isto é, eles não dizem respeito à natureza intrínseca da ciência. Entretanto, esta não é a visão que Hannah Arendt tem da ciência moderna. Para ela, o contrário teria ocorrido no início da Era Moderna – a ciência moderna, e, de forma mais ampla, toda a história moderna dependeram, em sua origem, da invenção de um artefato feito pela mão do homem – o telescópio (MORAES; BIGNOTTO, 2001, p. 41).

---

5 Extrai-se de Popper (1986, p. 94): “[...] iniciamos nossas investigações partindo de problemas. Sempre nos encontramos numa situação problemática e escolhemos um problema que esperamos poder solucionar. A solução, que sempre tem o caráter de tentativa, consiste numa teoria, numa hipótese, numa conjectura. As várias teorias rivais são comparadas e discutidas criticamente, a fim de se identificar suas deficiências; os resultados permanentemente cambiantes, sempre inconcludentes, dessa discussão crítica, formam o que poderia ser denominado a ciência do momento”.

#### 4 ALGUNS REFERENCIAIS HISTÓRICOS E COMPARATIVOS MODERNOS

Historicamente recorreremos ao trabalho de Goldstein (2003) sobre a “moderna função da polícia”, que vai para além do controle da criminalidade para 8 outras grandes categorias de atividades ao lado da atuação na repressão criminal e, mesmo nesta, se revela bem mais complexa que a simples prisão do criminoso, registro policial e encaminhamento ao Poder Judiciário.

1) Prevenir e controlar condutas amplamente reconhecidas como atentatórias à vida e à propriedade; 2) Auxiliar pessoas que estão em risco de dano físico, como as vítimas de um ataque criminoso; 3) Proteger as garantias constitucionais, como o direito à liberdade de expressão e de reunião; 4) Facilitar o movimento de pessoas e de veículos; 5) Dar assistência àqueles que não podem se cuidar sozinhos: os bêbados, os viciados, os deficientes mentais, os deficientes físicos e os menores; 6) Solucionar conflitos, sejam eles entre poucas pessoas, grupos ou pessoas em disputa contra seu governo; 7) Identificar os problemas que têm potencial de se tornarem mais sérios para o cidadão, para a polícia ou para o governo; 8) Criar e manter um sentimento de segurança na comunidade (GOLDSTEIN, 2003, p. 56-57).

Sobre a “Educação Superior e a Polícia” Goldstein rememora a evolução norte-americana a partir de 1917, quando August Vollmer recrutaria estudantes da Universidade da Califórnia como policiais de meio-período em Berkeley, resultando numa tentativa que não prosperou naquele país, senão em 1930, quando em razão da depressão econômica e na falta de outras oportunidades de emprego, profissionais com nível universitário se submetiam ao trabalho (p. 350).

O autor lembra que em 1967 esse cenário começaria a se alterar a partir da recomendação da *President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice* de que todos os agentes de execução e chefia deveriam ter nível de bacharelado. A partir dessa necessidade imposta e com o auxílio do governo federal, vários cursos universitários com duração de 2 anos foram criados, notadamente por meio de universidades comunitárias, entretanto um ponto duramente criticado foi o objeto de estudo a ser ofertado à carreira policial. A base crítica partia do fato de que os objetos de conhecimento necessários ao exercício da atividade policial seriam distintos daqueles dirigidos à justiça criminal – geralmente não aberto às reflexões da atividade de polícia –, impondo-se a reformulação dos conteúdos dos programas até então oferecidos pela comunidade universitária, o que resultaria no aprimoramento da relação entre as universidades e as agências policiais e no incremento de pesquisas nesse campo do conhecimento humano: a “ciência policial”.

Nessa mesma esteira a obra de Greene (2002, p. 90-94) revela as variedades de opiniões<sup>6</sup> sobre o conhecimento demandado na formação de um policial e também o conhecimento que ele ao final produz; ele traz o conflito entre as proposituras da *Academy of Criminal Justice Sciences*, que pretendia balizar os conteúdos curriculares da formação dos profissionais de polícia, e o contraposto Relatório Sherman, de 1978, que não admitia idênticas bases de conhecimento

6 Em parte, pode ser atribuído à diversidade do papel do policial e de funções especializadas dentro da ocupação policial. O fato de o papel do policial ser tão amplo não só torna difícil gerar um conjunto de conhecimentos e teorias específico para a ocupação, mas enfraquece as reivindicações dos membros da ocupação por um conhecimento exclusivo (GREENE, 2002, p. 90).

entre as áreas de justiça criminal e atividade policial. O autor aponta então que 3 grupos disputariam a definição das bases do conhecimento no campo policial: os acadêmicos, os chefes de polícia e os operacionais de polícia. Os primeiros (acadêmicos) insistiriam em fixar conhecimento policial no campo da justiça criminal, “como consistindo de cursos do núcleo das artes liberais, o estudo da reação social ao comportamento criminoso, e o uso de teoria e pesquisa para informar o processo de justiça criminal” (GREENE, 2002, p. 91); os segundos (chefes de polícia) defenderiam a “aplicação do conhecimento adquirido a partir de experiências práticas” (p. 91) e assim se voltariam ao campo do conhecimento que informa a administração pública; já os últimos (operacionais de polícia ou “policiais de linha”) sustentariam que a base do conhecimento é aquele por eles chamado de “vibrações da rua” (*street vibes*) e que “consiste dos significados que atribuíram aos tipos de pessoas e situações encontrados no dia a dia” (p. 91).

Modernamente, é seguro afirmar que, na Europa, é Portugal que desponta na delimitação do saber científico no campo das “Ciências Policiais”; atualmente, um repositório europeu interessante é a *European Union Agency for Law Enforcement Training* (CEPOL); dentre os policiais pesquisadores, Paulo Valente Gomes, superintendente da Polícia de Segurança Pública (PSP), aponta que é a partir da década de 1960 que despontam os trabalhos de Banton (1964) e Skolnick (1967) na Europa e Estados Unidos da América (GOMES, 2010, p. 112); particularmente na Europa, Gomes relata:

No caso concreto da Europa, a ciência policial não é, consensualmente, uma disciplina estabelecida como tal, pelo menos por agora. No entanto, em vários países europeus o conceito começa a ganhar forma. Em Portugal, país pioneiro nesta matéria, foi criado, em 1999, o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), instituição de ensino superior vocacionada para a formação de oficiais da Polícia de Segurança Pública e para a investigação científica nessas áreas. [...]

Ainda no panorama europeu, a Alemanha, em 2006, viria a criar a Universidade de Polícia em Münster, com o encargo de desenvolver as ciências policiais e de uniformizar a formação policial superior a nível da federação. Também nesse mesmo ano, a Universidade de Polícia da Noruega viria a iniciar o programa de mestrado em ciências policiais. [...]

No contexto europeu, já existe pelo menos uma definição operativa, adoptada pela Academia Europeia de Polícia (CEPOL)<sup>7</sup>: a ciência policial é o estudo científico da Polícia como instituição e da actividade policial como processo. Como disciplina aplicada, combina métodos de outras disciplinas vizinhas no âmbito da actividade policial. Inclui tudo o que a Polícia faz e todos os aspectos externos que têm um impacto na actividade policial e na ordem pública. Actualmente, este é um conceito operativo que descreve os estudos policiais rumo a uma disciplina científica aceite e consagrada. As ciências policiais tentam explicar factos e adquirir conhecimento sobre a realidade policial, tendo em vista generalizar e poder prever possíveis cenários (JASCHKE; NEIDHARDT, 2004 apud GOMES, 2010, p. 113-114).

Na América Latina, Jairo Enrique Suárez Alvarez aborda os estudos policiais desenvolvidos na Argentina, Colômbia, México e Peru, contudo, parece-nos curioso que esses estudos apontam que, particularmente na Colômbia, a “Ciência Policial” nasceu e ainda se identifica com o Direito e a Sociologia, ainda que com

7 Confira-se em: <https://www.cepol.europa.eu/science-research/conferences>.

olhares para outros campos do conhecimento, apesar da identidade que lhe procura dar o autor:

*La diferencia de todas las demás ciencias sociales, la ciencia de policía es quizás aquella que debe explicitar abiertamente su concepción ética sobre la vida y el tipo de mundo que pretende en sus fines últimos. La diferencia de otros científicos sociales que deben disimular su inclinación ideológica, o parecer 'neutros' u 'objetivos' ante ciertos fenómenos deplorables de la realidad humana, la personalidad del científico policial, sin desprestigiar éstos criterios epistemológicos, orienta con nitidez su rumbo metodológico y afina coherentemente sus estrategias de conocimiento, porque sabe bien hacia dónde va, cuál es el fin y el sentido de su trabajo sistemático: contribuir a la convivencia (ALVARÉZ, 2010, p. 38).*

## 5 O ESPAÇO DAS AGÊNCIAS POLICIAIS NOS SISTEMAS DE ENSINO NO MODELO BRASILEIRO

É a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) a agência governamental<sup>8</sup> reguladora da produção de pesquisa; também é fato que a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)<sup>9</sup> prevê a existência de um “sistema de ensino militar” e admite a equivalência de estudos, daí por que tanto nas Forças Armadas<sup>10</sup> quanto nas Polícias<sup>11</sup> e Corpos de Bombeiros Militares surgem cursos no âmbito da graduação e programas em nível de pós-graduação e, nesses sistemas próprios, os programas não são submetidos à regulação da Capes, contudo, a Câmara de Educação Superior (CES), do Conselho Nacional de Educação (CNE), aprovou o Parecer CNE/CES nº 147, de 4 de abril de 2017 (BRASIL, 2017), abrindo as portas para programas de pós-graduação *stricto sensu* nessas áreas do saber, mesmo assim, para aqueles que cursaram programas de pós-graduação *stricto sensu*, a Capes afirma que aceitar a equivalência não implica reconhecimento<sup>12</sup>, salvo se convalidado o título do pesquisador por universidade que possua Programa de Pós-Graduação, nível doutorado, na área ou equivalente, avaliado pela Capes<sup>13</sup>.

No Brasil, é forçoso dizer que somente a polícia federal, as polícias militares e corpos de bombeiros militares vêm dedicando esforços acadêmicos na construção da identidade epistemológica e parametrização com as agências reguladoras

8 Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992 (com as alterações pelas Leis nº 11.502, de 2007, nº 12.695, de 2012), regulamentada mais recentemente pelo Decreto nº 8.977, de 30 de janeiro de 2017.

9 Art. 83. O ensino militar é regulado em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino.

10 A Lei nº 9.786, de 8 de fevereiro de 1999, dispõe sobre o Ensino no Exército Brasileiro, prevendo cursos em nível de pós-graduação (Arts. 6º, § 1º e 12) e seu regulamento, o Decreto nº 3.182, de 23 de setembro de 1999, cria, além de programas lato sensu (Operações Militares, Ciências Militares e Política, Estratégia e Administração Militares), em nível de pós-graduação *stricto sensu* o mestrado em Operações Militares, o mestrado e o doutorado em Ciências Militares. Na Marinha o ensino é disposto na Lei nº 11.279, de 9 de fevereiro de 2006, e regulamentado pelo Decreto nº 6.883, de 25 de junho de 2009, que cria programas de mestrado e doutorado em Ciências Navais. Na Aeronáutica o ensino é disposto na Lei nº 12.464, de 4 de agosto de 2011, e promovido pela Universidade da Força Aérea Brasileira, criada pelo Decreto nº 88.749, de 26 de setembro de 1983, mais recentemente tratada pelo Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009, que oferece programas de pós-graduação.

11 Além de outras corporações policiais e de bombeiros militares estaduais, a título meramente exemplificativo, a Lei Complementar nº 1.036, de 11 de janeiro de 2008, dispõe sobre o ensino na Polícia Militar do Estado de São Paulo e prevê a existência de programas em nível de mestrado e doutorado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública.

12 Parecer PJR/JT nº 041, 23/11/98, requisitado pela Diretoria de Avaliação da Capes.

13 Parecer CNE/CES nº 310/2003, de 3/12/2003 (Relatora: Marília Ancona-Lopez).

do país das “Ciências Policiais”; já as polícias civis ainda não despertaram interesse relevante pelo tema, o que se explica – não é desarrazoado teorizar – pelo fato de que seus gestores (delegados de polícia) se identificam muito mais como operadores do Direito no desempenho das atividades de polícia judiciária que com o saber especificamente policial, ainda que haja estudos.

No país, é inegável que as polícias militares são pioneiras na busca de uma identidade e reconhecimento acadêmico das “Ciências Policiais”, o que se deve ao fato de que seus gestores têm sua primeira graduação acadêmica nas próprias academias policiais, cujos cursos de formação de oficiais são de há muito reconhecidos como “equivalentes” a cursos superiores<sup>14</sup> na área de “Segurança Pública” e com fundamento no que dispõe o artigo 83 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Todavia, duas questões principais emergem: (1) ora as instituições optam pela via do sistema próprio com equivalência de estudos (art. 83, LDB)<sup>15</sup>, ora optam por se submeterem às regras e reconhecimento do sistema regulado pelo Conselho Nacional de Educação e suas Câmaras de Educação Superior<sup>16</sup>; (2) a área do conhecimento é definida como “Segurança Pública” e não “Ciências Policiais” (a exceção vem com o Instituto Superior de Ciências Policiais da Polícia Militar do Distrito Federal).

Já a polícia federal adotou o modelo de “Escola de Governo<sup>17</sup>” (Portaria nº 273, de 23/2/2017) para sua Academia Nacional de Polícia, oferecendo cursos em nível de pós-graduação lato sensu aos seus profissionais; no âmbito das polícias militares, dentre outras, destaca-se que a Academia de Polícia Militar do Estado de Goiás também optou por se habilitar como Escola de Governo.

14 A partir do Parecer CFE nº 97/1970, de 4 de fevereiro de 1970, do Conselho Federal de Educação (CFE), os cursos de formação de oficiais das polícias militares passaram a ter reconhecida essa equivalência aos cursos superiores; adiante, em 4 de junho de 2001, sobreveio Parecer CNE/CES nº 771/2001 (modificado posteriormente pelos Pareceres CNE/CES nº 1.295/2001, 272/2002 e 287/2002), declarando que os diplomas emitidos por essas entidades com data anterior à edição não necessitam de novo registro e/ou apostilamento para equivalência de estudos, se registrados em universidades indicadas pelo CNE. Contudo, bem antes, o Curso de Formação de Oficiais Policiais-Militares da Academia Policial Militar do Guatupê/PR já conquistara essa equivalência desde 1968 (Parecer nº 400/82 do CFE, Diário Oficial da União nº 170, de 6 de setembro de 1982). Atualmente, a Escola Superior de Segurança Pública da Academia Policial Militar do Guatupê é vinculada academicamente à Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), conforme art. 6º da Lei Estadual nº 17.590, de 12 de junho de 2013. Em Minas Gerais a equivalência surgiu com o Parecer do CFE nº 237/83 (Processo MEC nº 23000.004481/83-3, de 10 de junho de 1983). No estado do Tocantins o reconhecimento no ano de 2008, pela Secretaria de Estado da Educação e Cultura (Portaria SEDUC nº 642/08, de 11/2/2008, publicada no Diário Oficial nº 2.597, de 25/2/2008). Pelo Parecer nº 666/93-CFE foi concedida a equivalência do curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar no Estado do Espírito Santo.

15 Esse é o caso, dentre outras corporações, da Polícia Militar do Estado de São Paulo, cujo reconhecimento vem pela Lei Complementar (SP) nº 1.036, de 11 de janeiro de 2008, com base no artigo 83, da LDB.

16 Esse é o caso do Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP) da Polícia Militar do Distrito Federal, credenciado pela Portaria nº 716, de 8 de agosto de 2013, do Ministério da Educação.

17 “Até 2009, as Escolas de Governo utilizavam as normas para credenciamento especial para oferta de cursos de especialização. Entretanto, a partir da Resolução CNE/CES nº 7, de 8 de setembro de 2011, essas instituições, criadas e mantidas pelo Poder Público, precipuamente para a formação e o desenvolvimento de servidores públicos, na forma do art. 39, § 2º, da Constituição Federal de 1988, e do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, poderiam oferecer cursos de especialização na modalidade de pós-graduação lato sensu, nos termos da Resolução CNE/CES nº 1, de 8 de junho de 2007, desde que se submetessem a processo de credenciamento educacional pelo Ministério da Educação” (PARECER CNE/CES Nº 295/2013).

## 6 CONCLUSÕES

Ainda que se tenha, neste ensaio, adentrado superficialmente em temas conexos como credenciamento de cursos e programas, respectivamente nos campos do ensino e pesquisa, isso só aconteceu para situar o leitor e orientar os pesquisadores interessados na questão, contudo, o ponto central deste ensaio teórico ainda é a questão epistemológica que envolve as “Ciências Policiais”.

Evidenciou-se que, mesmo na Europa e América Latina, onde o termo “Ciências Policiais” já não é tão novo (mas também não tão antigo), ainda não há uma clara definição de objeto desse campo científico e com frequência ele se imiscui com o Direito e com as Ciências Sociais; de igual sorte, também são tratadas “Segurança Pública” e “Ciências Policiais” sem uma clara distinção; seriam as “Ciências Policiais” um subcampo dentro da “Segurança Pública” ou o contrário?

Ao mesmo tempo, parece ser possível tomar algumas verdades inafastáveis; é evidente a luta pela dominação que deve ser superada pelos pesquisadores dessa área do conhecimento, seja no Brasil como também noutros países; não parece ser possível construir uma epistemologia das “Ciências Policiais” a partir do Direito, da Sociologia ou qualquer outra área do saber científico, assim como é demonstrável que “saber científico” policial não se confunde com conhecimento popular ou técnico, mas se mostra como “ciência sistêmica” (MORIN, 1999, p. 24), e que a produção desse conhecimento decorre de métodos próprios que Omnés (1996, p. 274) chama de um “método de quatro tempos<sup>18</sup>”.

Todavia, aqui se sustenta que “Segurança Pública” é um campo mais amplo, dentro do qual as “Ciências Policiais” são parte; e isso porque, enquanto aquela é objeto de investigação científica de tantos, estas últimas estão focadas na produção de conhecimento para os agentes que operam nas agências policiais (não necessariamente por esses operadores).

Enquanto a “Segurança Pública” tem por objeto de pesquisa os fatos (criminalidade, catástrofes, etc.) que interferem na paz social, os instrumentos (aparato normativo, políticas públicas) para seu controle, e os atores (qualificação/atuação dos profissionais de segurança pública e *accountability*) que operam no sistema, as “Ciências Policiais” se compõem de uma somatória de saberes que partem da práxis policial e onde ela não é objeto de indagações, mas fonte de conhecimento, ainda que produzido por pesquisadores externos às agências policiais, mas desde que observando o cenário pelas lentes desses agentes policiais. Noutras palavras, “Ciências Policiais” são o olhar próprio da polícia sobre a “Segurança Pública” (um algo maior).

A partir dessas conclusões é possível deixar de observar o policial como parte do problema da segurança pública e admiti-lo como produtor qualificado de respostas ao problema; entretanto, é trabalho da comunidade científica policial desvencilhar-se das amarras postas pelos dominantes do campo científico, esta-

18 “Empirismo: ‘passa pela observação dos fatos, por experiências ‘para ver’ pelo estabelecimento de um catálogo de dados e, eventualmente, pela constatação de regras empíricas’; conceptualização: ‘ou melhor dizendo, da concepção. Consiste em elaborar e em selecionar conceitos adequados a uma representação do Real, em inventar o princípio ou os princípios que poderiam regê-la’; elaboração: ‘consiste, então em reencontrar sistematicamente no corpus a presença universal da estrutura’; e verificação: a teoria se submete à refutação). Como ciência empírica em sua estrutura central o método aplicado em regra será o hipotético-dedutivo” (POPPER, 2007).

beleçando estrategicamente o rol de ciências auxiliares e delas os saberes específicos que devam compor essa “nova” Ciência Policial, complexa por natureza, mas que tem objeto, método e terminologia próprios; enquanto isso não ocorrer, as Ciências Policiais ainda estarão numa posição desvantajosa nesse cenário de “luta política pela dominação científica”, nas palavras de Bourdieu.

## REFERÊNCIAS

AGRA, C. **Separata de estudos em comemoração dos cinco anos da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**: Elementos para uma Epistemologia da Criminologia. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

ALVARÉZ, J. E. S. Avanços na Ciência Policial na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Policiais** (ISSN 2178-0013), Brasília, v. 1, n. 1, p. 21-80, jan - jun. 2010. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/29>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BICALHO, P. P. G.; KASTRUP, V.; REISHOFFER, J. C. Psicologia e segurança pública: invenção de outras máquinas de guerra. **Psicologia Social**, Belo Horizonte, v. 24, n. 1, p. 56-65, abr. 2012.

BOURDIEU, P. La spécificité du champ scientifique et les conditions sociales du progrès de la raison. **Sociologie et Sociétés**, Montréal, v. 7, n. 1, p. 91-118, 1975.

BOURDIEU, P. O campo científico. In: ORTIZ, R. **A sociologia de Pierre Bourdieu**. São Paulo: Olho d'Água, 1976. p. 112-143.

BRANDÃO, Z. Indagação e convicção: fronteiras entre a ciência e a ideologia. **CADERNOS DE PESQUISA**, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 849-856, dez. 2010.

BRASIL. **Parecer CNE/CES nº 147/2017**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/maio-2017-pdf/65331-pces147-17-pdf/file>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. **Parecer CNE/CES Nº 945/2019**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2019-pdf/132881-pces945-19/file>. Acesso em: 23 nov. 2020.

GOLDSTEIN, H. **Policiando uma sociedade livre**. Tradução de Marcello Rollemberg. Série Polícia e Sociedade, n. 9. São Paulo: EdUSP, 2003.

GOMES, P. V. A actividade policial como ciência. **Revista Brasileira de Ciências Policiais** (ISSN 2178-0013), Brasília, v. 1, n. 2, p. 105-125, jul.-dez. 2010. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/44>. Acesso em: 23 nov. 2020.

GREENE, J. R. **Administração do Trabalho Policial**: questões e análises. São Paulo: EdUSP, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Departamentos de Pesquisa**. 2019. Disponível em: <http://ibsp.org.br/orgaos-de-direcao/departamentos-de-pesquisa/>. Acesso em: 23 nov. 2020.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva S.A, 1997.

MORAES, E. J.; BIGNOTTO, N. **Hannah Arendt**: diálogos, reflexões, memórias. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

MORIN, E. Por uma reforma do pensamento complexo. In: PENA-VEJA, A.; ALMEIDA, E. P. (Org.). Tradução Márcia Cavalcanti Ribas. **O pensar complexo**: Edgar Morin e a crise da modernidade. Rio de Janeiro: Garamond, p. 21-34.

OMNÉS, R. **Filosofia da ciência contemporânea**. São Paulo: UNESP, 1996.

POPPER, K. R. **Autobiografia intelectual**. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1986.

SILVA JÚNIOR, A. L. **O modelo brasileiro de segurança pública e a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. 2014. 274 f. + CD. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara), 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/115772>.

# A IMPOPULARIDADE DAS CORREGEDORIAS: PROJEÇÃO DA SOMBRA OU SOLIDARIEDADE? A IMAGEM DAS CORREGEDORIAS POLICIAIS

## THE IMPOPULARITY OF CORREGEDORIES: PROJECTION OF SHADOW OR SOLIDARITY? THE IMAGE OF THE POLICE OFFICERS

TÂNIA MARIA MATOS FERREIRA FOGAÇA<sup>1</sup>

### RESUMO

Este estudo aborda os aspectos que permeiam a atividade profissional dos policiais corregedores, sob os conceitos de “solidariedade” de Durkheim e de “sombra” de Jung. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa de revisão bibliográfica. Exploraram-se as abordagens sobre a impopularidade das corregedorias e as dinâmicas conceituais que envolvem a atividade policial. Os resultados iniciais afirmam que a corregedoria é compreendida como unidade repressora de atos ilegais produzidos por funcionários públicos, que carrega a impopularidade como característica intrínseca e figura como fenômeno sociológico contemporâneo. Nessa perspectiva, identifica-se que os olhares críticos lançados sobre a corregedoria provêm dos investigados e de grande parte do corpo policial, que registram seu sentimento pessoal negativo em relação aos componentes do órgão fiscalizador. O sofrimento no trabalho policial, caracterizado pela constante exigência de combate heroico aos males da sociedade, une os indivíduos da organização de forma peculiar. Apurar e punir desvios são tarefas essenciais à estabilidade do Estado em seu exercício funcional. O Estado deve expurgar condutas não condizentes com seu principal objetivo: agir em razão e para a sociedade, mediante uso dos devidos processos legais, corolários do sistema democrático. Conclui-se que as abordagens suscitadas não esgotam o tema e, portanto, não seriam a “solidariedade” e a projeção da “sombra” os únicos eventos sociológicos responsáveis pela impopularidade das corregedorias. Sugere-se o desenvolvimento de pesquisa de campo, para fomentar novos elementos que contribuam para a interpretação do fenômeno da impopularidade das corregedorias, inclusive para a construção de novos modelos de controle interno.

**Palavras-chave:** impopularidade das corregedorias; policiais corregedores; estado e sociedade; controle interno.

### ABSTRACT

This study addresses the aspects that permeate the professional activity of police officers, under the concepts of “solidarity” by Durkheim and “shadow” by Jung. Methodologically, it is a bibliographic review research. We explored approaches to the unpopularity of internal affairs and the conceptual dynamics that involve police activity. The initial results state that internal affairs is understood as a repressive unit of illegal acts produced by public officials, which carries unpopularity as an intrinsic characteristic and figures as a contemporary sociological phenomenon. In this perspective, it is identified that the critical looks cast on internal affairs come from those investigated and from a large part of the police force, who register their negative personal feeling in relation to the components of the supervisory body. Suffering in police work, characterized by the constant demand

1 Delegada de Polícia Federal. Diretora-Geral do Departamento Penitenciário Nacional, Especialista em Direito Constitucional, a autora é Delegada de Polícia Federal desde 2003. Foi Superintendente da Polícia Federal no Rio Grande do Norte entre 2018 e 2020. Atualmente, é Diretora-Geral do Departamento Penitenciário Nacional, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9917-7372>

for heroic combat against the ills of society, unites the individuals of the organization in a peculiar way. Determining and punishing deviations are essential tasks for the stability of the State in its functional exercise. The State must purge conduct that is inconsistent with its main objective: to act in reason and for society, through the use of due legal processes, corollaries of the democratic system. It is concluded that the approaches raised do not exhaust the theme and, therefore, “solidarity” and the projection of “shadow” are not the only sociological events responsible for the unpopularity of internal affairs. The development of field research is suggested, in order to foster new elements that contribute to the interpretation of the phenomenon of unpopularity in internal affairs, including the construction of new models of internal control.

**Keywords:** unpopularity of internal affairs; law enforcement officers; state and society; internal control.

## 1 INTRODUÇÃO

A linha tênue entre o uso permitido da força estatal e o desvio condenável, aliado ao dever de agir<sup>2</sup> imposto aos homens e mulheres da polícia, sustenta um espaço propício para discussões sobre o acerto ou desacerto de condutas policiais.

O arcabouço legislativo sobre o tema não é capaz de afastar a prática de desvios condenáveis, inclusive criminalmente. Essa delicada divisão binária, entre o certo e o errado, ainda está imbricada à especificidade de esses profissionais estarem submetidos, diuturnamente, a decisões sobre o que fazer, como e onde, constantemente não existindo espaço para opções relacionadas ao quando fazer. Não é difícil imaginar situações de confronto, em que a decisão entre reagir ou aguardar uma melhor oportunidade seja tomada em frações de segundo.

É importante que o leitor perceba quão exaustiva pode ser a tarefa de lidar rotineiramente com decisões sobre usar ou não o poder de polícia contra ou a favor do cidadão.

Goldstein<sup>3</sup> bem lembra em seu artigo *Administrative Problems in Controlling the Exercise of Police Authority*, que todas as movimentações policiais ocorrem em um cenário bastante peculiar:

*Contacts between officers and citizens are often initiated under conditions that are emotionally charged – such as immediately after a fight, a disturbance, or the commission of a crime of passion. Any action on the part of an officer, in restraining the parties or in effecting an arrest, serves to raise the emotions of those involved to a still higher pitch. The exchange of words in so highly charged an atmosphere often leads to physical reactions—with each verbal or physical act by the citizen and the officer countered by a stronger reaction—frequently escalating to the point that force is applied (GOLDSTEIN, 1967, p. 164).*

Em qualquer situação, a reação estatal deve ser imediata e acertada, pois a falha humana não será bem interpretada e poderá causar danos irreparáveis. O

2 Código de Processo Penal, Artigo 301. Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.

3 GOLDSTEIN, Herman. *Administrative Problems in Controlling the Exercise of Police Authority*. Estados Unidos da América: The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science, 1967. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/s013/papers.cfm?abstractid=2536602>. Acesso em 8 nov.. 2020.

cidadão cumpridor de seus deveres, em especial o pagador de impostos, exige da polícia uma atuação linear, padronizada, livre de desvios e, obviamente, eficaz.

Para garantir a normalidade da vida em sociedade, sem abusos do Estado, foi necessária a construção de um sistema complexo para controle das atividades da polícia, na mesma medida do poder conferido a este ente estatal.

No Brasil, o controle externo é exercido primordialmente pelo público, nas ruas, palco principal da atividade policial. Munido de ferramentas aptas a registrar a movimentação dos agentes estatais, o indivíduo é a primeira testemunha dos eventuais desvios de conduta e a ele são oferecidos muitos canais para delação dos fatos irregulares.

A Polícia Federal brasileira, por exemplo, oferece à população em sua página pública na internet [www.pf.gov.br](http://www.pf.gov.br) canais de contato direto com as unidades da corregedoria central, como a Coordenação de Assuntos Internos, responsável pela administração das ações policiais de repressão a desvios funcionais praticados por servidores da Polícia Federal. Além disso, ao cidadão também é franqueado o canal de acesso à Ouvidoria do órgão, setor responsável pelo recebimento e encaminhamento de manifestações da sociedade, inclusive reclamações ou denúncias sobre as políticas e os serviços públicos em geral<sup>4</sup>.

Além do cidadão comum, também são fiscais da atividade policial o Ministério Público<sup>5</sup>, estadual ou federal; os membros da Advocacia, pública ou privada; o Poder Judiciário, estadual ou federal; os Tribunais de Contas; o Poder Legislativo; e inúmeros outros entes que compartilham a responsabilidade de fiscalizar os eventuais desvios da polícia.

A complexidade do sistema de freios e contrapesos é proporcional à parcela significativa de poder cedida pelo Estado à polícia, seu braço forte. Nenhum dos fiscais das atividades da polícia, no entanto, exerce a peculiar atividade das corregedorias policiais, entes fiscalizadores e julgadores inseridos na própria estrutura organizacional do órgão. Constituem o controle interno da instituição.

Criadas com a finalidade de apurar (disciplinarmente e criminalmente) os desvios funcionais de policiais no exercício de sua atividade, as corregedorias detêm o papel de cortar na própria carne, expressão utilizada pelo então Diretor-Geral da Polícia Federal, Paulo Lacerda, no ano de 2003, quando deflagrada uma das maiores operações policiais feitas pela instituição contra o crime de corrupção praticado na fronteira em Foz do Iguaçu/Paraná: a operação Sucuri<sup>6</sup>.

Ao apurar e punir, as corregedorias protegem a instituição, seus membros e a sociedade da ação dos maus servidores públicos, os quais vendem informações, destroem trabalhos investigativos e colocam em risco a segurança do grupo policial. Contudo, cabe considerar que cortar a própria carne pode ser doloroso, como a expressão sugere. Esse papel cabe às corregedorias.

A literatura especializada apresenta inúmeras citações em artigos sobre a peculiaridade da ação das corregedorias policiais no contexto da organização,

4 Disponível em: [www.pf.gov.br/institucional/ouvidoria](http://www.pf.gov.br/institucional/ouvidoria). Acesso em 8 nov. 2020.

5 O Ministério Público possui atribuição privativa de fiscalizar as atividades das polícias (artigo 129, VII, da Constituição Federal do Brasil). No entanto, outros órgãos também realizam o controle na medida em que fiscalizam contas, ações, efetividade e outros reflexos da atividade policial.

6 Disponível em: [www.pf.gov.br/imprensa/grandes-operacoes](http://www.pf.gov.br/imprensa/grandes-operacoes). Acesso em 8 nov. 2020.

considerando a legislação e as ações no âmbito do poder Executivo.

No Brasil, a Controladoria-Geral da União<sup>7</sup>, no caderno “Orientações para implantação de unidades de corregedoria nos órgãos e entidades do Executivo Federal”<sup>8</sup>, ao enumerar características desejáveis dos servidores indicados para atuarem nas corregedorias, anuncia a sensibilidade da função:

Há que se ressaltar que o corregedor deve possuir perfil técnico e gerencial inerente às funções a serem desempenhadas. Nesse contexto, exercendo suas atribuições com competência e imparcialidade, a credibilidade na instituição, tanto por seus pares quanto pelos órgãos de controle, se solidificará. Portanto, sugere-se que possua os seguintes requisitos: 1) larga experiência no trato de matérias disciplinares; 2) relação de independência com a Administração Superior; 3) sensibilidade e paciência; 4) capacidade de escuta; 5) equilíbrio emocional; 6) capacidade de trabalhar sob situações de pressão; 7) proatividade e discrição; 8) análise crítica; 9) independência e imparcialidade; 10) adaptabilidade e flexibilidade; 11) maturidade na prevenção, apuração e solução de conflitos (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2019, p. 14).

Na Nota Técnica As Corregedorias dos Órgãos de Segurança Pública no Brasil<sup>9</sup>, publicada, em 2014, pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do então Ministério da Justiça (MJ), foi reproduzida a precisa citação abaixo:

[...] relatam a dificuldade de formar equipes de funcionários para trabalhar nas corregedorias, pois muitos policiais tendem a percebê-las como órgãos cujo objetivo é perseguir os policiais. Dessa forma, os membros das corregedorias acabam com frequência sendo tratados como ‘dedos duros’ pelo resto da corporação. Em função disso, a seleção de pessoal para compor tais órgãos se baseia, sobretudo, em redes pessoais e em convites feitos pelo corregedor (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003 *apud* SENASP, 2014, p. 86).

No volume 72, de julho de 2003, do *Federal Bureau Investigation Law Enforcement Bulletin*<sup>10</sup>, o policial Sean F. Kelly fez a seguinte afirmação acerca da corregedoria (*internal affairs*) “*What do internal affairs investigators try to find out? The truth and, sometimes, the truth hurts. They try to learn whether an officer has violated departmental policies or any laws*”.

O *Internal Affairs Policy & Procedures*<sup>11</sup>, publicado pelo governo de Nova Jersey, Estados Unidos, também visitou o tema de forma pontual, destacando a impopu-

7 A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A CGU também deve exercer, como Órgão Central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária. Disponível em [www.cgu.gov.br/sobre/institucional](http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional). Acesso em 8 nov. 2020, p. 14.

8 Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Orientações para Implantação de Unidades de Corregedoria nos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal. Distrito Federal. BRASIL. 2019. Disponível em: [https://corregedorias.gov.br/utilidades/conhecimentos-correcionais/manuais/manual\\_implementacaocorregedoria.pdf/view](https://corregedorias.gov.br/utilidades/conhecimentos-correcionais/manuais/manual_implementacaocorregedoria.pdf/view). Acesso em 8 nov. 2019.

9 Secretaria Nacional de Segurança Pública. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Distrito Federal. BRASIL. 2014. Ministério da Justiça. Disponível em [https://forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/lote\\_02\\_2016\\_12\\_12/FBSP\\_Corregedorias\\_organos\\_seguranca\\_publica\\_brasil\\_2014.pdf](https://forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/lote_02_2016_12_12/FBSP_Corregedorias_organos_seguranca_publica_brasil_2014.pdf). Acesso em 8 nov. 2020, p. 04.

10 Disponível em <https://leb.fbi.gov/file-repository/archives/july03leb.pdf/view>. Acesso em 8 nov. 2020.

11 Disponível em [http://www.nj.gov/oag/dcj/agguide/internalaffairs2000v1\\_2.pdf](http://www.nj.gov/oag/dcj/agguide/internalaffairs2000v1_2.pdf). Acesso em 8 nov. 2020.

laridade da tarefa da corregedoria: “*Internal affairs personnel must be of unquestioned integrity and possess the moral stamina to perform unpopular tasks. [...] The investigator must possess the ability to be tactful when dealing with members of the department and the Community*” (NOVA JERSEY, 2019, p. 16).

Na dissertação “Trabalho Policial, Violação de Direitos Humanos e as Respostas da Corregedoria” (2012)<sup>12</sup>, o trabalho das corregedorias policiais foi objeto de pesquisa acadêmica, tendo os autores concluído que:

[...] iniciar uma ação disciplinar contra um “membro-problema”, contrariando uma subcultura interna e os valores cultivados pela corporação, poderia levar a consequências negativas para um gestor, na medida em que o mesmo poderia ser percebido pelos próprios subordinados como alguém que provavelmente tem algum motivo escuso e pessoal (SOUZA; REIS, 2012, p. 1).

De outro giro, a impopularidade observada não seria exclusiva das corregedorias policiais. Entre os anos de 2010 e 2012, a ex-Ministra Eliana Calmon, do Superior Tribunal de Justiça, ocupou a função de Corregedora-Geral da Magistratura no Conselho Nacional de Justiça do Brasil<sup>13</sup>. No período, a Ministra investigou intensamente a corrupção dentro do Poder Judiciário brasileiro. Muito embora o trabalho devesse ser aplaudido, a Ministra sofreu duras críticas internas, principalmente ao utilizar-se da expressão “bandidos de toga”, quando se referiu aos juízes que utilizavam o cargo para prática de corrupção. Apesar de ter apurado inúmeros desvios de membros do Poder Judiciário, a Ministra foi pesadamente censurada e a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) ingressou com ação no Supremo Tribunal Federal<sup>14</sup> para limitar a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Mas qual a razão da impopularidade atribuída ao trabalho da corregedoria se ela, como os demais operadores da Justiça, tem como função precípua a apuração de desvios e aplicação de penalidades? O desejo geral da sociedade não é coibir os desvios? Se a impopularidade é real, do que decorre este sentimento negativo nutrido contra a corregedoria?

Neste estudo serão abordados os aspectos que permeiam a atividade profissional dos policiais corregedores, por meio de diálogos com os conceitos de “solidariedade” de Durkheim (2010) e de “sombra” de C. Jung<sup>15</sup>. Para isso, serão feitas duas abordagens sobre a impopularidade das corregedorias, a partir da revisão de bibliografia; e, por fim, demonstrar as dinâmicas conceituais que envolvem a atividade policial.

12 SOUZA, J. L. C.; REIS, J. F. G. **Trabalho Policial, Violação dos Direitos Humanos e as Respostas da Corregedoria**, XV CISO - Encontro Norte e Nordeste de Ciências Sociais, 2012.

13 O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual. Possui como missão institucional contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade em benefício da sociedade. Disponível em: [www.cnj.jus.br/](http://www.cnj.jus.br/). Acesso em 8 nov. 2020.

14 Disponível em: [www.conjur.com.br/2011-out-05/acao-amb-poder-correcional-cnj-pauta-corporativista](http://www.conjur.com.br/2011-out-05/acao-amb-poder-correcional-cnj-pauta-corporativista). Acesso em 09 nov. 2020.

15 ZWEIG, C.; ABRAMS, J. (orgs.). *Ao encontro da sombra – O potencial oculto do lado escuro da natureza humana*.

## **2 UNIDADES DE CONTROLE INTERNO EM ÓRGÃOS POLICIAIS**

Em linhas gerais, o modelo traçado pelo Brasil para suas unidades de corregedoria é aquele em que policiais da própria instituição são realocados para unidade específica e passam a receber e apurar notícias de desvios funcionais de seus pares<sup>16</sup>.

As unidades de controle interno são criadas dentro da mesma estrutura principal do órgão policial. As corregedorias são ocupadas por policiais que já estiveram ou estarão em outro momento entre os demais policiais na rotina diária das investigações comuns.

Os policiais que atuam na corregedoria conhecem as angústias da vida policial comum, caracterizada fortemente pela necessidade constante de lidar com o imprevisível e valorar, a cada ato, o quanto de força estatal a ser utilizada. Entende-se por força estatal a movimentação naturalmente constrangedora que permeia quase todos os atos do Estado impostos ao cidadão.

O policial da corregedoria, portanto, quase sempre já experimentou a vivência policial das ruas e das investigações criminais comuns, o que o torna psicologicamente próximo da realidade profissional daquele cujo desvio de conduta será julgado.

O distanciamento entre a figura do investigado e o policial da corregedoria surge formalmente quando o agente infrator elege uma solução para o conflito a ele apresentado díspar daquela que a lei permite, diferente daquela que seria adotada pelo corregedor, ou assume o risco de chegar a um resultado não amparado pela legislação. O policial investigado pode, ainda, ter sido surpreendido numa prática culturalmente e informalmente aceita em determinada região brasileira.

Diante da situação real vivenciada, o policial investigado visualiza o gigante leque de possibilidades e escolhe a maneira errada ou a mais duvidosa. Alguém poderia perguntar: diante de tantas normas existentes, ao policial ainda é possível escolher equivocadamente o caminho incorreto? A lei não estabelece diretrizes objetivas sobre o certo e o errado?

Ocorre que, conforme o dizer de Dominique Monjardet (2003), não existe uma adição de tarefas previamente estabelecidas para o trabalho policial, sendo os próprios interessados os seletores de suas atividades. Para o autor, não há aplicação mecânica de regras e ordens no trabalho policial, o que garante um lugar para o discernimento.

Com tranquilidade, é possível verificar que o trabalho policial, mesmo regido por normas complexas, devido à imprevisibilidade de seu objeto, possui como característica indissociável a liberdade para escolhas, ou melhor, a discricionariedade. Inexiste, com efeito, um código deontológico aprovado pelo Poder Legislativo direcionado às práticas policiais.

Não se pode afastar a existência de desvios funcionais conscientes e deliberados, não decorrentes de escolhas equivocadas – inclusive as escolhas morais feitas antes mesmo do ingresso na instituição policial. Esses certamente são mais

<sup>16</sup> O modelo estrutural das corregedorias é compartilhado por órgãos congêneres como Ministério Público e o próprio Poder Judiciário.

fáceis de comprovar e enquadrar no dispositivo legal incriminador.

Invariavelmente, esses desvios comportamentais intencionais são resultantes da trajetória social do indivíduo, pois “o indivíduo é, inicialmente, um herdeiro” (GAULEJAC, 2014, p. 31). Alguns indivíduos carregam consigo sinais determinantes de comportamentos ilegais conscientes. A esses a lei reserva todo seu rigor, independentemente da análise das relações sociais e da posição social desses indivíduos.

No entanto, não só as condutas conscientemente ilegais ocupam os processos analisados pelos policiais corregedores. Os processos em trâmite nas corregedorias tratam também de casos em que policiais decidiram discricionariamente diante da situação imprevisível, acabaram errando nesta escolha e infringindo a lei.

De fato, muitas discussões sobre o certo e o errado na conduta policial a ser avaliada pela corregedoria são as decorrentes de eventos inesperados apresentados para o policial, não necessariamente correspondentes a ações protocolares traçadas pela lei, ou seja, são aqueles eventos não previstos em cartilhas publicadas pelo Estado.

É aquele espaço entre o certo e o errado, o espaço não tratado antes, o espaço que dá abertura para escolhas pessoais e, eventualmente, equivocadas que rotineiramente funcionam como palco para as condutas a serem julgadas pelos pares. De uma forma ou de outra, cumpre aos corregedores a árdua tarefa de valorar a conduta supostamente desvirtuada de seu semelhante e, a partir daí, adotar decisões, buscando a homogeneidade e justiça.

As funções de registrar, investigar e punir são bastante comuns dentro de um órgão policial. Aliás, este é o business das polícias. Não existem diferenças relevantes em termos de aplicação da lei, se comparada uma investigação que recaia sobre um cidadão comum e a que recaia sobre um policial infrator.

Se diferenças existem, são relacionadas ao maior inconformismo da sociedade, pois seria o próprio Estado infringindo as leis por ele criadas ou ao maior grau de apenamento, sobretudo, porque a legislação impõe maiores penas a alguns crimes praticados por servidor público.

Se por um lado a corregedoria é compreendida como unidade repressora de atos ilegais produzidos por funcionários públicos, os quais abalam e causam repugnância social, por outro, observa-se que a corregedoria carrega a impopularidade como característica intrínseca e figura como fenômeno sociológico contemporâneo.

Nessa perspectiva, identifica-se que os olhares negativos lançados sobre a corregedoria não provêm apenas dos investigados (policiais eventualmente infratores), mas também de grande parte do corpo policial, que direta ou indiretamente (mediante mensagens subliminares) registra seu sentimento pessoal negativo em relação aos componentes do órgão fiscalizador.

A aparente impopularidade da corregedoria é também verificada nas organizações policiais norte-americanas. Nos Estados Unidos, os policiais que atuam nas corregedorias recebem apelidos como *rat squad* ou *cheese eaters*, expressões facilmente encontradas em buscas na internet.

A cotidiana integração entre os policiais, por meio do compartilhamento de experiências e divisão das aflições elencadas, pode, em certa medida, justificar este olhar negativo direcionado às corregedorias, vez que, ao final, faz o papel de algoz no interior do próprio grupo.

A este “algoz” nem sempre são submetidos à análise casos criminosos que causam repulsa automática no corpo policial ou na própria sociedade, como naquelas situações em que a unidade precisa condenar policiais que reagiram equivocadamente ao imprevisível, ou seja, apenas adotaram uma solução para o inesperado diferente daquela aguardada pelos órgãos julgadores. Escolheram o uso da força estatal quando outros não fariam.

Por sua vez, algemaram aquele que não deveria ter sido algemado ou deixaram fugir aquele que deveria ter sido recolhido com algemas. Exigiram o documento equivocado ou deixaram de conferir a autenticidade do documento exigível. Permitiram a fuga do veículo que furou a barreira ou autorizaram a passagem do veículo em fuga para não provocar um acidente maior. Atiraram em alguém para evitar um assalto ou deixaram de ferir uma pessoa, mas permitiram o crime ao patrimônio. Avaliaram mal o momento ideal de reagir em legítima defesa ou omitiram reação e geraram resultado desastroso.

Não é difícil imaginar que a escolha errada (dentre tantas imagináveis) pode ser feita por qualquer policial. A sensação do “poderia ser eu” ganha espaço quando o desvio apurado soa como potencialmente possível em qualquer realidade e a corregedoria assume uma posição de inimiga comum (ENRIQUEZ, 1990)<sup>17</sup>, figura comumente construída pelos grupos organizacionais e que funciona como elemento agregador.

A percepção dos demais policiais sobre a atuação da corregedoria, de certa forma, sinaliza para um possível temor de serem eles os próximos a serem submetidos ao julgamento da unidade policial fiscalizadora, pois as incontáveis situações limítrofes entre o certo e o errado, o dever agir ou omitir, constroem uma edificação facilmente habitável por qualquer policial. É o sentimento do “poderia ser eu naquela situação”.

Renegar o trabalho da corregedoria, considerando ser legítima a pecha e a impopularidade que recaem sobre ela, é um sentimento de despreço do servidor por um mal que pode eventualmente atingi-lo. Seria uma defesa prévia do policial, contra aquilo que pode voltar-se contra si em algum momento futuro, desconsiderando a reflexão se há justiça em seu posicionamento estabelecido *a priori*.

Ao elegerem a corregedoria como inimiga comum (ENRIQUEZ, 1990), parece-me menos um perdão sumário ao colega por aquilo de errado que tenha feito, e mais propenso tratar-se de uma solidariedade policial genérica, surgida na formação do próprio ethos policial.

17 ENRIQUEZ, Eugene. *Da Horda ao Estado*. 1990. p. 31.

### 3 SOLIDARIEDADE POLICIAL E DEVER FUNCIONAL

A solidariedade policial abrange a empatia em face do policial investigado pela corregedoria, mas não se limita a ela. Veja que esta solidariedade é resultado de uma junção de fatores sensíveis, como a convivência diária sob risco, em que o auxílio mútuo entre os policiais é extremamente relevante. O sofrimento no trabalho policial (DEJOURS, 1998)<sup>18</sup> – caracterizado pela constante exigência de combate heroico aos males da sociedade – une os indivíduos da organização de forma peculiar.

O leitor deve saber que, apesar de transitarem em outros grupos sociais, os policiais não podem falar abertamente sobre suas ansiedades no trabalho com pessoas alheias à sua organização, sob pena de violar o sigilo funcional. Os assuntos tratados no interior da polícia devem permanecer no interior da polícia. São fatos e pessoas que não podem ser expostos para terceiros, por dever legal. Por essa razão, a convivência social fica limitada ao ambiente policial.

Esta dependência social aproxima os policiais dentro e fora das organizações. Os grupos sociais, em muitos casos, limitam-se apenas aos mesmos grupos institucionais. São estes fatores que determinam a intensa solidariedade no meio policial, característica positiva nas organizações.

Émile Durkheim, em sua obra *Da Divisão do Trabalho Social*, apresenta conceitos que parecem interpretar fielmente o fenômeno ora estudado:

Porque é impossível que homens vivam juntos, estejam regularmente em contato, sem adquirirem o sentimento do todo que formam por sua união, sem que se apeguem a esse todo, se preocupem com seus interesses e o levem em conta em sua conduta. Ora, esse apego a algo que supera o indivíduo, essa subordinação dos interesses particulares ao interesse geral, é a própria fonte de toda atividade moral (DURKHEIM, 2010, p. XXI)<sup>19</sup>.

De forma instintiva, o grupo reflete sua própria imagem naquele que é investigado pela corregedoria e é exatamente neste ponto que a solidariedade de Durkheim se caracteriza fortemente: “só pode haver solidariedade entre outrem e nós se a imagem desse outrem se une à nossa” (DURKHEIM, 2010, p. 28).

O trabalho policial, por sua intensidade e diversidade, estabelece no grupo social uma interdependência, nutrida pela contínua necessidade de cooperação entre os membros da instituição. O trabalho em equipe é primordial para o sucesso das atividades da polícia.

Esta interdependência cria fortes vínculos sociais dentro da organização; as situações extremas enfrentadas pela polícia acabam gerando constante exposição da personalidade do indivíduo policial em meio aos colegas da organização. Os indivíduos não suportam longas simulações de papéis sociais, que se expõem e se fundem constantemente. Essa importante troca de conhecimento entre os policiais colabora para o vínculo criado entre as equipes.

A corregedoria, como se tem observado, parece ocupar uma posição destacada das demais unidades policiais, quando, em seu papel institucional, precisa investigar e punir um dos membros do grupo solidário.

18 DEJOURS, Christophe. *A loucura do trabalho*. 1949. p. 48.

19 DURKHEIM, Émile. *Divisão do Trabalho Social*. 2010. p. XXI.

Enfrentar a solidariedade organizacional (DURKHEIM, 2010) é um dos desafios das corregedorias. Mas a solidariedade entre os pares pode não ser suficiente para explicar a aparente complexidade da impopularidade das corregedorias. É possível imaginar que esse sentimento também possa ser impulsionado pelo pensamento do “eu teria feito o mesmo, pois se fez justiça”.

Se de um lado a impopularidade é gerada pela projeção de sua própria imagem na pessoa julgada pela corregedoria, a partir do sentimento do “poderia ser eu”, não menos real é a existência de aversão àqueles julgamentos impostos a pessoas que tenham agido erroneamente, mas sob argumento de estarem amparados pelo senso popular de justiça.

Aqui, são afloradas as opiniões mais indizíveis do indivíduo, por meio da expressão de sentimentos negativos – é a revelação da sombra. Trata-se de fenômeno bastante complexo, mas possivelmente real: o indivíduo critica o julgador porque aceita o ilegal, já que o ato não ofende diretamente nenhum sentimento coletivo (DURKHEIM, 2010, p. 50).

O sujeito deseja impor ao Estado o dever de fechar os olhos para aquela conduta, pois ela visava um fim supostamente mais importante. A finalidade do ato ilegal teria sido louvável, o que retiraria a negatividade da ação.

Muitos grupos sociais, como sabido, possuem parâmetros bastante elásticos quanto ao uso da violência, a depender da prática humana criminosa repelida. Para esses grupos, melhor solução não existe para repressão do crime do que aquela sumária, desprovida de qualquer processo legal (a justiça com as próprias mãos). Com efeito, a pena de morte é aceita em diversas sociedades. Os bárbaros crimes cometidos contra crianças e idosos causam tamanha repugnância, que parcela da sociedade relativiza imediatamente seus parâmetros de certo e errado e aplaude a vingança, por meio da violência.

O agente estatal percebe esta tolerância de parcela da sociedade e inevitavelmente absorve parte de tal sentimento, com reflexos irreversíveis na sua atividade diária de representação do Estado, pois este anseio social sombrio contradiz o que é imposto pela lei e pelos bons costumes. Insuficientes tais justificativas, será submetido ao julgamento do controle interno.

Em seus estudos sobre a sombra, Jung trouxe importantes reflexões aplicáveis à problemática agora estudada. Ao discorrer sobre a sombra, Jung dizia que a sombra “é a parte negativa da personalidade, isto é, a soma das propriedades ocultas e desfavoráveis, das funções mal desenvolvidas e dos conteúdos do inconsciente pessoal” (JUNG, 2007b, p. 58)<sup>20</sup>.

Os indivíduos evitam a revelação objetiva e pública dessas opiniões sombrias. Aceitar a sombra pessoal é reconhecer possíveis imperfeições e relativizar conceitos. O encontro com a sombra pessoal pode gerar consequências psicológicas avassaladoras no indivíduo, principalmente se por muitos anos ele viveu de conveniências (JUNG *et al.*, 2007). Por esta razão, nem sempre os sentimentos negativos armazenados nos espaços mais escondidos da personalidade podem ser revelados objetivamente.

20 JUNG, C. G. *Psicologia do Inconsciente*. 2007b, p. 58.

A expressão da sombra pode ser encarada como possível razão da impopularidade da corregedoria, mesmo que de forma subliminar. Atribuir aos policiais-corregedores o adjetivo de *rats* ou imaginar que eles tenham a única missão de dedos-duros é expressão natural de sentimentos negativos, ao arrepio daqueles classificados como mais nobres e socialmente aceitos.

Ao projetar a sombra, os policiais críticos à atuação da corregedoria estariam expressando que o trabalho do grupo de controle interno não seria tão simpático como o de outros setores (repressão ao tráfico de drogas, corrupção, lavagem de dinheiro), numa espécie de reconhecimento de que o bom e o mau podem ser relativizados, a depender de cada situação em particular.

A corregedoria dentro do órgão é a responsável por revelar e lidar com a sombra (o crime interno) e, nesse sentido, expõe ao policial (indivíduo) que, se o ilegal existe no órgão, existe nele próprio o lado obscuro com o qual ele vai ter de lidar eventualmente. A maioria das pessoas reage à visão da própria sombra com medo e negação; seria diferente com a corregedoria?

Apurar e punir desvios são tarefas essenciais à estabilidade do Estado em seu exercício funcional. O Estado deve expurgar condutas não condizentes com seu principal objetivo: agir em razão e para a sociedade, mediante uso dos devidos processos legais, corolários do sistema democrático.

As práticas ilegais vêm revestidas de alto grau de pessoalidade; satisfazem desejos e interesses pessoais de seu autor. A corrupção, a tortura, a fraude trazem benefício econômico ou moral para o infrator.

Ao Estado é vedada a pessoalização de qualquer ato de sua competência, porque se vincula ao ganho econômico ou moral, ou seja, expedientes incompatíveis com a finalidade pública.

Mas, se a impopularidade das corregedorias existe, ela significaria a divergência entre as visões de certo ou errado da organização (membros) e do agente fiscalizador. O sentimento do “eu teria feito o mesmo, pois se fez justiça” está acompanhado da consciência do caráter ilegal da conduta humana, mas relativizada pela sombra; e o afloramento de sentimentos socialmente rejeitados.

A própria escolha da corregedoria como uma modalidade de inimigo comum (ENRIQUEZ, 1990) é uma das formas de expressão da sombra.

As abordagens acima, porém, não esgotariam o tema, portanto, não seriam a solidariedade e a projeção da sombra os únicos eventos sociológicos responsáveis pela impopularidade das corregedorias.

O desgastante trabalho do controle interno policial, como também ocorre em outras instituições, não está livre de críticas quanto à sua efetividade e a eventuais favorecimentos baseados na solidariedade aplicada a pequenos subgrupos organizacionais.

Além disso, o acanhado investimento em ações preventivas aliado à dificuldade na criação de instrumentos de reconhecimento do trabalho policial auxilia na ocasional construção de um conceito negativo das unidades de controle interno. A imagem do Estado sancionador pode ser mais evidente do que a do Estado que reconhece e elogia o servidor.

Não é demais agregar a este rol de motivações a possível utilização das corregedorias como instrumento de manobra das ações de órgãos da justiça por gestores mal intencionados. O recrudescimento das medidas de controle pode gerar temeridade e reduzir o poder de atuação institucional.

Em recente pesquisa, a organização Conectas<sup>21</sup> divulgou estudo que, em meio a outros aspectos, apontou o uso de processos sutis, no âmbito da corregedoria do Ministério Público no Estado de São Paulo, para o controle de ideias dentro da carreira. Os promotores em estágio probatório eram submetidos ao regramento de produção e envio de relatórios mensais sobre suas atividades para avaliação do teor das manifestações pela corregedoria. Neste processo, o promotor avaliado acabaria, de acordo com a organização Conectas, moldando seus entendimentos para agradar a corregedoria, o que os pesquisadores avaliaram como perigoso.

A pesquisa de campo da temática pode trazer novos elementos que contribuam para interpretação do curioso fenômeno da impopularidade das corregedorias, inclusive para construção de novos modelos de controle interno.

O aprofundamento do tema poderá servir, ainda, para instigar a sociedade e as organizações policiais a refletirem sobre o que esperam dessas unidades de controle interno, bem como qual a consequência de eventuais esvaziamentos das unidades corregedoras ou relativizações dos desvios funcionais.

Finalmente, não menos importante é verificar, em campo, quais os impactos da pretensa impopularidade nas decisões dos policiais corregedores e na compreensão geral da tropa. A impopularidade geraria reflexos nos julgamentos ou o formato atual pode evoluir para conscientizar julgados e julgadores sobre a importância da corregedoria nos processos de evolução das polícias?

Com estudos aprofundados em campo, será possível verificar se os modelos atuais de controle interno possuem efetividade suficiente ou se o formato adotado precisa ser repensado.

## REFERÊNCIAS

- DEJOURS, C. A. **Loucura do trabalho**: estudo de Psicopatologia do Trabalho. São Paulo: Cortez, 1998.
- DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- ENRIQUEZ, E. **Da horda ao Estado**. Psicanálise do Vínculo Social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.
- GAULEJAC, V. **A neurose de classe** - Trajetória social e conflitos de identidade. São Paulo: Via Lettera, 2014.
- JUNG, C. G. et al. **Ao encontro da Sombra** – O potencial oculto do lado escuro da natureza humana. São Paulo: Cultrix, 2007.
- MENDES, G. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MONJARDET, D. **O que faz a polícia**: Sociologia da Força Pública. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.

21 Disponível em matéria jornalística em: <http://www.justificando.com/2016/12/13/teias-de-influencia-o-ministerio-publico-e-o-governo-paulista/>. Acesso em 09 nov. 2020.

## THE DILEMMA OF PUBLIC SECURITY AND BUSINESS COMPETITIVENESS: WHAT SCHOLARS HAVE TO SAY TO POLICYMAKERS ABOUT IT?

### O DILEMA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DA COMPETITIVIDADE EMPRESARIAL: O QUE OS ESTUDIOSOS TÊM A DIZER AOS POLÍTICOS SOBRE ISSO?

NIDI BUENO<sup>1</sup>

#### ABSTRACT

The binomial public security and business competitiveness is not a prevailing trend neither in studies on strategic management nor in academic works on public safety. However, some significant works on the subject have already been published. This article surveys and classifies some of the main studies regarding how public safety and business competitiveness interact. Its main argument is that the studies about the security-competitiveness dilemma reveals two big academic debates: one focused on the impacts of public security on business competitiveness, and the other concentrated on the reversal side of the puzzle, i.e., on the impacts of business strategies on public security. The study is divided into three parts. The two first analyze the two big scholarly debates, while the third lists the two debates' main findings and, based on them, enumerates a brief list of policy prescriptions regarding the security-competitiveness dilemma.

**Keywords:** public security; business competitiveness; citizen security; business improvement district (bids).

#### RESUMO

O binômio segurança pública e competitividade empresarial, não é uma tendência predominante nos estudos sobre gestão estratégica ou, tampouco, nos trabalhos acadêmicos sobre políticas de segurança. No entanto, alguns trabalhos significativos sobre o assunto já foram publicados. Este artigo analisa e classifica alguns dos principais estudos acerca de como a segurança pública e a competitividade empresarial interagem. Seu principal argumento é o de que os estudos sobre o dilema segurança-competitividade revelam dois grandes debates acadêmicos: um focado nos impactos da segurança pública na competitividade empresarial, e outro concentrado na equação reversa, ou seja, nos impactos de certas estratégias empresariais sobre a segurança pública. O estudo está dividido em três partes. As duas primeiras analisam os dois grandes debates acadêmicos, enquanto a terceira consta as principais conclusões desses debates e, com base nelas, enumera uma breve lista de recomendações de políticas públicas relacionadas ao dilema segurança-competitividade.

**Palavras-chave:** segurança pública; competitividade empresarial; segurança feita pelo cidadão; distrito de melhorias empresariais (dmes).

---

1 Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília-DF, Brasil. Professor visitante da *School of Foreign Service, Georgetown University*, Washington, Estados Unidos. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/2367587840316707>; *E-mail:* [nidibueno@gmail.com](mailto:nidibueno@gmail.com), *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0001-9538-469X>

## INTRODUCTION

Foundational competitiveness, the cascading nature of public security risks, A multifaced, interconnected business strategy, the FPS-IPS surveillance model, Hong's RCA-PCA-MET-RCA framework, and BIDs adapted for/by developing countries: what all these mean to policymakers and government officials concerned about providing public goods such as higher standard of safety and lower rate of unemployment? All these terms and concepts are related to the two aforementioned public goods and have been developed and debated by scholars from both North Hemisphere and South Hemisphere. However, the dialogue between scholars and policymakers is still in a need for improvement.

The idea that there is a deep connection between competitiveness and security become for the very first time consolidated at earlier post-Cold War period. Borrus and Zysman (1991) left it clear in their today's classic *Industrial competitiveness and American national security*. The authors just start their article by stating straightforward that the "debate on US competitiveness must become a debate about national security" (p. 11). They were sure that "relative decline in economic position and failing technological leadership will soon undermine the exercise of American power" (p. 11). Nevertheless, although Borus and Zysman (1991) had indeed consolidated among scholars the existing linkage between security and competitiveness, they did so in terms of national security, a concept larger and different of the stricter concept of public security.

As long ago defined by Wolfers (1952), while national security refers mainly to crossborder safety issues and is overall under the jurisdiction of national government (p. 481), public security refers mainly to in-borders safety concerns and is overall under the jurisdiction of sub-national and local governments (p. 491). This distinction between the types of security demand also a two types the literature review. The present article focuses on the second kind: the interconnection between business competitiveness and public security.

Regarding this, although so much has been said in the academic field on public security as well as on business competitiveness, not so much has been said on the interconnectedness of these two important societal variables. Indeed, the study of the connections between public security and business competitiveness are not a prevailing trend neither in the works on strategic management nor in academic papers on public safety. Nevertheless, some significant works on the subject have already been published. This article surveys and classifies some of the main studies regarding how public safety and business competitiveness interact. Its main argument is that the studies about the security-competitiveness dilemma reveals two big academic debates: one focused on the impacts of public security on business competitiveness, and the other concentrated on the reversal side of the puzzle., i.e., on the impacts of business strategies on public security.

There are at least two clear reasons way this article is relevant to the epistemological community concerned about public security. First of all, because, as it will demonstrated by the literature review ahead, enhance in business competitiveness might positively reflect on public security. Additionally, all the way back, enhance in public security might positively impact on business competitiveness.

To a deeper understanding of the subject, this study is divided into three parts. The two first analyze the two big scholarly debates, while the third lists the two debates' main findings and, based on them, enumerates a brief list of policy prescriptions regarding the security-competitiveness dilemma.

### **I – THE FIRST SCHOLARY DEBATE: PUBLIC SECURITY'S IMPACTS ON COMPETITIVENESS**

A relevant concept developed in this first scholarly debate is the notion of foundation competitiveness. It is one of most useful analytical concepts in the specialized literature on the impacts of public security on business competitiveness. Delgado, Ketels, Porter and Stern (2012). *The determinants of national competitiveness* (No. w18249). National Bureau of Economic Research.

Developed by Delgado, Porter, and Stern (2012) – in a work concerned about *The determinants of national competitiveness*, which was published by the National Bureau of Economic Research –, the concept of foundational competitiveness refers to the projected level of production per working-age individual that is maintained by the complete quality of a nation as a place to do business. What makes the concept relevant is its focus on output per potential operative. This index has two advantages: first, it is a wider measure of national productivity than production per current worker; second, it reflects the double role of personnel participation and output per operative in defining a nation's standard of living.

In the process of designing an analytical framework to approach foundational competitiveness, the aforementioned Delgado, Porter, and Stern's work uses a scheme that establishes three comprehensive and interconnected drivers of foundational competitiveness: social infrastructure and political institutions, monetary and fiscal policy, and the microeconomic environment (2012, p. 16-34). It is in the first driver where the study goes through public security as a variable to impact on country's business competitiveness and it does so by using estimation of a theoretically grounded and empirically validated measure of national competitiveness. Such empirical strength is shown by a multiple data sets employed, encompassing more than 130 countries over a seven years period (2001-2008). The study comes to the conclusion that, as the other two drivers, social infrastructure in general, and public safety in particular, has a deep relation with the level of business competitiveness of all the 130 covered countries.

Risk increasing level, risk cascading nature, and organization ability to manage public security risks are the three main points observed by van Opstal (2009) *The resilient economy: integrating competitiveness and security*. Published by the Council of Competitiveness, the relevance of van Opstal work resides mainly in describing how crucial it is for business companies to take public security into account in their strategical plans. Technological complexity, globalization, climate and energy volatility, interdependence, terrorism, and pandemic potential are presented as being part of a scenario (that COVID-19 crisis has clearly shown to be realistic) in which prevails an increasing level of public security issues that societies and organizations are contemporarily facing.

Van Opstal (2009) study also demonstrates the cascading nature of the subject and that risks in the public safety arena are more and more interconnected. It means that disturbances in one area can cascade in multiple directions. It is noteworthy the fact that this intriguing nature of public safety risks demands from business strategy that is also multifaceted and interconnected. This is so important that it is one of the aspects addressed in the prescriptive section of the present article.

Although van Opstal (2009) works in a broader perspective, one can correctly infer from its seminal study that firm capacity to manage emerging public safety risks, forestall the interactions between diverse forms of public security risk, and bounce back from public safety disturbance is a competitive differentiator for both companies and countries in the contemporary global scene. This overall set of firm skills and abilities is what is termed in the study's title as economic resilience.

Far beyond general findings and premises, van Opstal (2009) also presents some practical strategic prescriptions to policymakers. Based in his work findings, he presents four main recommendations that appeared summarized below:

1. Businesses must root the case for investment in resilience strategies to manage a variety of risks in their strategies, including those derived from public safety minor risks that can potentially impacts on business continuity and shareholder value (p. 17);

2. Businesses must do not manage specific risk scenarios, rather they should create the agility and flexibility to cope with tempestuous circumstances (p. 19);

3. Policies to fortify risk management capabilities must attend security and competitiveness goals alike (p. 25);

4. CEOs and Boards must take into account that handling operational risks progressively affects real-time financial performance (p. 67).

Under the title *Balancing national security and competitiveness in the age of information*, Stanojević and Pavlović (2020) published one of the most recent study on the binomial public security and business competitiveness. This new work observes that "a secure environment plays a crucial role in the overall stability of the economy, having an impact and contributing to its competitiveness" (p. 1201).

When compared to other similar studies -- such as the one conducted by Delgado, Porter, and Stern (2012); Stanojević and Pavlović's work covers a reduced set of countries. However, even though, it still has a significant coverage, since it encompasses all the 27 European Union (EU) countries plus Serbia, a candidate to be an EU state-member. The study's temporal marks range from 2011 to 2017. What makes it representative is the analytical framework by its authors to approach the theme. It is composed by three drivers, each of them accompanied by a respective empirical indicator: first, business costs of terrorism; second, business costs of crime and violence, and organized crime; third, the reliability of policy services (p. 1203).

By providing a comparative investigation on each of the aforementioned indicators, the study evaluates their trend, keeping the focus of the analysis on the connection between national security and national competitiveness and pursuing

the objective of determining how the former affects the latter. Stanojević and Pavlović must important assumption is that, albeit the absence of security risks cannot positively drive the country's economic development and competitiveness, its existence would undeniably have far-reaching costs for the economy.

Spich and Grosse (2005) work is another applicable piece of the puzzle on what scholars have to say to policymakers about the interactions between public security and business competitiveness. Their study frames the matter regarding homeland security and its relationship to the international competitiveness of U.S. companies. Although their work is far from overcoming other studies in terms of empirical data – since it is a mostly conceptual statement, as the authors themselves assume (p. 457) – it guarantees its presence in this survey due to the fact it identifies the main areas of U.S. national security that are vital to companies as well as explores the management concerns of business regarding the risks and opportunities that have brought up by homeland security issues. The study's framework has four drivers related to the kinds of costs and risks that homeland security risks generate for U.S. international business: exports costs, imports costs, incoming costs, and investments costs (p. 485). Last but not least, despite its expressed conceptual nature, it enumerates a couple of some policy prescriptions for both companies and the U.S. Government toward mitigating the negative impacts of the homeland security challenges (p. 488).

Kajalo and Lindblom (2010) work reveals a subtle but interesting nuance of the binomial security and competitiveness: formal security mechanisms have a negative impact on firms competitiveness, at least for certain kinds of businesses. The study accomplished to provide a wide understanding of the ways in which retail entrepreneurs perceive the association between surveillance and customers' and employees' sense of security at the store level. Its findings revealed that formal surveillance has a negative impact on customers' feelings of security from the retailers' point of view (p. 300). On the other hand, it comes to the conclusion that, in contrast to formal surveillance, informal surveillance had positive impacts on customers' and employees' feelings of security (p. 305).

What could we learn and what kind of questions we could ask about the relations between Kajalo and Lindblom (2010) study's findings on retailer businesses surveillance and this present work on the broader notion of public security? The first question could be about the potential similarities and differences between private surveillance system and public security system. This would be and useful for the purpose of our present investigation. Its specific objectives could include to:

- check customers' and employees' sense of security not at the story level but at the story's surrounding level (SSSL);
- track SSSL under formal police surveillance (FPS) vis-à-vis SSSL under informal police surveillance (IPS);
- compare the findings on FPS and IPS;
- present a set of policy prescription based on the study main findings.

As for developing countries, an important group of studies refers to the tourism industry. That occurs mainly due to the fact that tourism is projected to become a foremost vehicle of economic development in industrializing nations in the twenty-first century. However, as defended to achieve this projection, countries with tourism-based economies must develop methods for transforming their comparative advantages into competitive advantages. This is the main assumption presented by W.C. Hong (2009, p. 105) in his *Competitiveness measurements for the tourism sector*.

Hong work's higher contribution is its proposed analytical framework. It has four components: Ricardo's comparative advantages (RCA), Porter's competitive advantages (PCA), tourism management's education and training ((MET), and environmental conditions (EC). The topics below summarizes the way Hong develops his framework in his article's 27 pages:

- Hong's RCA factor measures both exogenous comparative advantages (represented by the country's conditions of natural endowments) and endogenous comparative advantages (represented by the country's degree of technological change);
- Hong's PCA factor is used to describe the growth in trade among countries with similar factorial portfolios;
- Hong's MET factor highlights the role of tourism management in the provision of providing high-quality education and training as a way of enhancing both RCA and PCA;
- Hong's EC factor embraces domestic and the global environmental conditions alike and uses an analytic hierarchical process to weight these two evaluation dimensions.

## **II – THE SECOND SCHOLARLY DEBATE: BUSINESS STRATEGY'S IMPACTS ON PUBLIC SECURITY**

A second big scholarly debate about the security-competitiveness dilemma goes through the reversal side of the puzzle, emphasizing not the impacts of public safety on business competitiveness, but how business strategies and arrangement can impact on the provision of public security's goods. This debate is guided by the discussion of two main kinds of arrangements: Business Improvement Districts (BIDs) and those related to citizen security.

Although this kind of arrangement are better known and more frequent implemented in developed countries, they have been also registered in some developing countries. The most common among them is the so-called business improvement districts (BID). BID is a widespread economic development and urban revitalization model in industrialized nations in which local property and business holders pay an assessment tax that funds extra services, including private security. It is a non-profit organization formed by property owners to deliver local public goods, usually including public safety. When a BID is approved by a majority of property owners in a district, state law makes contributions to the BID budget compulsory (BROOKS, 2008, p. 388).

When it comes to forms of urban revitalization, BID arrangement is as much widespread as it is controversial. The key point of the dispute is the argument that it privatizes economic development and public safety initiatives in public

space. BID and its controversy has been approached by many scholarly analyses, including those conducted by Logsdon and Wood (2002), Brooks (2008), Cook and MacDonald (2011), Hallahan and Pehan (2011), MacDonald, Stokes, Grunwald, and Bluthenthal (2013), Muggah at alle (2016), and Muggah (2017).

Logsdon and Wood (2002) presented one of the first 21st century scholarly work on what has been known as citizen security. In their article they first make the case that development of the concept of global business citizenship, seeking to show “how the libertarian political philosophy of free-market capitalism must give way to a communitarian view in order for the voluntaristic, local notion of “corporate citizenship” to take root” (p. 155). They also distinguish the notion of global business citizenship from corporate citizenship, displaying the way by which the former notion requires a change from communitarian thinking to a position of universal human rights (p. 159).

Brooks (2008) pioneer empirical study on BIDs come to the conclusion that BIDs resolution of the district’s collective action problem reduces crime and that, crime decreases unrelatedly of estimation technique, from fixed effects and comparing BIDs to neighborhoods that considered, but did not adopt, BIDs to using propensity score matching and comparing BIDs to their neighbors. The study also points out that crime reduction brought by BIDs arrangement would also have a reducing relative cost (p. 395). Cook and MacDonald (2010) calls the attention to the requirement for a legal framework that helps neighborhoods solve the collective action problem (p. 211).

Hallahan and Pehan (2011) works on the alleged advantages of deploying a sole nationwide broadband wireless network to serve all public safety users over the current split public safety systems. They make the point that a national system could be formed to attend both public security and commercial contributors, by assuming that it would allow a provider to exploit significant economies but force it to meet the more costly requirements of public security (p. 250).

The two authors scrutinize the viability of a public–private partnership that serves public security and commercial propriety owners from a for-profit provider’s standpoint. To do so, they have developed a model that estimates the net present value (NPV) of a wireless network by calculating costs based on the number of cell sites required and revenue based on the projected number of subscribers acquired. The model is used to both a network that serves only propriety owners (on 10 MHz of 700 MHz) range and a public–private partnership that serves property owners and public security personnel (on 20 MHz of 700 MHz) range (p. 267).

Hallahan and Pehan (2011) comes to the main finding that NPV is superior for the public–private partnership than for the commercial-only network According to the authors, this finding was confirmed for any resident’s density, which shows that the value of 10 MHz of range exceeds the cost of meeting public security demands. They also argue that NPV/cell increases with residents’ density, in a way that “urban areas are profitable and rural areas are unprofitable” (p. 268).

Finally, Hallahan and Pehan (2011) conclude that a public-private partnership covering 94% of the US population disruptions even since the most urban 56% of

population supports coverage for the next 38%. They believe to have demonstrated that if initial deployment is funded, a financially sustainable public-private partnership can serve much more than 94% (p. 261).

MacDonald, Stokes, Grunwald, and Bluthenthal (2013) dedicate their study to answer a simple question (stamped in their work's subtitle): *do business improvement districts reduce violent crime among adolescents?* For the sake of finding an empirically based solution to their posed question, the authors examine whether BIDs provide concrete benefits beyond their immediate boundaries to local people in the form of reduced violence among teenagers. By comparing violent victimization among youths living in BID neighborhoods with those in correspondingly situated non-BID districts, they find no effect of BIDs on violence. Yet, they do find that BIDs might be an agent of crime reduction, but this benefit is likely concentrated only in their immediate borders and does not extend to adolescents living in adjacent neighborhoods.

Cook and MacDonald (2011) recognize that "private actions to avoid and prevent criminal victimization and assist public law enforcement are vital inputs into the crime-control process" (p. 445) and defends that, as one of the forms of private action, BID arrangement "appears particularly promising" (p. 445). In their research on 30 Los Angeles BIDs they demonstrate that the social benefits of BID expenses on security are a large multiple (about 20) of the private expenses. It also shows that crime displacement appears minimal, and that this reduction has been accompanied by a decrease in arrests, what indicates additional savings.

Muggah at alle (2016) 's work moves forward on Logsdon and Wood (2002)'s study on citizen security. First, it amplifies the focus from BIDs to cities. Second, it strays the focus from developed countries to developing nations. As the authors point out, the reason for them to considering cities instead of larger territories is the fact that they "are natural laboratories of policy innovation to prevent and reduce violence" (p. 221), what seems to be an interesting argument to be empirically checked. And they do so. By changing the focus of studies on citizen security from rich, industrialized countries to medium and large cities in Latin America and Caribbean, their study faces a bigger challenge, since figures on crimes and violence in this region are worldly known as being the highest in the planet.

As of 2016, yet Latin America was the home to 8% of the world's population, it was the site of 33% of the world's homicides; Latin American's regional homicide rate was crudely 21.5 per 100,000, more than three times the world average; .at least seventeen of the top twenty most murderous nations in the world were located in South America, Central America, and the Caribbean; nothing less than 43 of the 50 most homicidal cities in the world were located in Latin America (MUGGAH, 2017, p. 291). If it was not enough to show the challenges the region faces, data on economic and financial cost of crime and violence make the prospect even more complex. Between 2010-2014 that cost was about 3.5% of GDP, double that of more developed regions around the planet; and the total estimated financial burden of criminal violence was between \$114.5 and \$170.4 billion a year (MUGGAH, 2017, p. 299).

Although figures on crime and violence do show a huge challenge, Latin America is also a region that shows some innovative experiences in reducing these figures at the city level. Most of these experiences have been coined in bases of the so-called citizen security model. Cali, Bogota and Medellin – all of them in Colombia -- were the first cities in Latin America to implement citizen security arrangements, in 1998 (MUGGAH, 2017, p. 306).

### III – CONCLUSION AND PRESCRIPTIONS

That all being said, we come back to the initial question. Foundational competitiveness, the cascading nature of public security risks, A multifaced, interconnected business strategy, the FPS-IPS surveillance model, Hong's RCA-PCA-MET-RCA framework, and BIDs: what all these mean to policymakers and government officials concerned about providing public goods such as higher standard of safety and lower rate of unemployment? All these are the main findings scholars dedicated on sorting out the competitiveness-security dilemma have achieved through two different academic debates. There are at least five main points to be highlighted:

First, from the first scholarly debate we have learned on the projected level of production per working-age individual that is maintained by the complete quality of a nation as a place to do business. Scholars working in the field of the binomial public security and business competitiveness know it as foundational competitiveness, and in this field the use of this concept is in good measure the usage of terms has to do with Delgado, Porter, and Stern (2012)'s contribution to understanding of the subject. This analytical tool is particularly relevant, since, first, its focus is on output per potential worker rather than measuring production per current worker; second, because it highlights the double role of workers participation and output per worker in defining a nation's standard of living (p. 30).

Second, scholars have also learned the cascading nature of public security risks, meaning that in the public safety arena risks are more and more interconnected and that perturbations in one area can cascade in multiple directions, as show the findings of van Opstal (2009)'s study. In the same way, there is a significant scholarly consensus that this intriguing nature of public safety risks demands from business strategy that is also multifaceted and interconnected (p. 151). Albeit van Opstal handles in a wider perspective, scholars can infer from his study that business ability to manage emerging public safety risks, anticipate the interactions between diverse forms of public security risk, and bounce back from public safety disturbance become a competitive differentiator for companies as well as for countries.

Third, in addition to what have already found, scholars in the field are still proposing new interrogations such as what would be the potential similarities and differences between private surveillance system and public security system, and how findings about it could be useful for the purpose of equalizing the dilemma on business competitiveness and public safety's mutual impacts.

Last but not least, scholars have very much to say about BIDs and on what this kind of public private partnership has achieved in industrialized, rich countries – like in many cities in the U.S. – and in developing countries’ medium and large cities – like the Colombian *municipalidades* of Cali, Bogota and Medellin.

Based on these four elements, it is possible to present at least three policy prescriptions:

First, public security’s policymakers must promote a wider analysis of the scope of the impacts of public safety on the jurisdictional area and society groups they are in charge of, systematically considering also those impacts it has directly on business competitiveness and, indirectly, on unemployment rates. By doing so, policymakers would be making the most of Delgado, Porter, and Stern’s scholarly notion of foundational competitiveness.

Second, public security’s policymakers must fund or co-fund academic research focused on checking business customers’ and employees’ sense of security not at the story level (private space) but in public spaces -- at the story’ surrounding level (SSSL), tracking SSSL under formal police surveillance (FPS) vis-à-vis SSSL under informal police surveillance (IPS), and comparing the findings on FPS and IPS.

Third, particularly developing countries’ policymakers working in enhancing both public security and tourism competitiveness must work together to promote a better understanding of Hong (2009) framework. It can be especially useful, thanks to include a complex and comprehensive model that embraces well known analytical tools, including Ricardo’s comparative advantages (RCA) and Porter’s competitive advantages (PCA) as well as the innovative notions of tourism management’s education and training (MET), and environmental conditions (EC).

Fourth, policymakers from both public security area and business competitiveness promotion must foster the dialog between government official and scholars producing on the competitiveness-security dilemma. After all, the dialogue between scholars and policymakers is still in a need for improvement.

## REFERENCES

BORRUS, M.; ZYSMAN, J. **Industrial competitiveness and American national security**. 1991.

BROOKS, L. Volunteering to be taxed: Business improvement districts and the extra-governmental provision of public safety. **Journal of Public Economics**, v. 92, p. 388-406, 2008.

COOK, P.J.; MACDONALD, J. **Public safety through private action**: an economic assessment of bids, locks, and citizen cooperation (No. w15877). National Bureau of Economic Research. 2010.

COOK, P.J.; MACDONALD, J. Public safety through private action: an economic assessment of BIDS. **The Economic Journal**, v. 121(552), p. 445-462, 2011.

DELGADO, M.; KETELS, C.; PORTER, M. E.; STERN, S. **The determinants of national competitiveness** (No. w18249). National Bureau of Economic Research. 2012.

HALLAHAN, R.; PEHA, J. M. The business case of a network that serves both public safety and commercial subscribers. **Telecommunications Policy**, v. 35, p. 250-268, 2011.

HONG, W. C. Global competitiveness measurement for the tourism sector. **Current issues in tourism**, v. 12, p. 105-132, 2009.

LOGSDON, J. M.; WOOD, D. J. Business citizenship: From domestic to global level of analysis. **Business ethics quarterly**, p. 155-187, 2002.

MUGGAH, R. The rise of citizen security in Latin America and the Caribbean. In: **Alternative pathways to sustainable development: lessons from Latin America**. Brill Nijhoff, p. 291-322, 2017.

SPICH, R., & GROSSE, R. How does homeland security affect US firms' international competitiveness?. **Journal of International Management**, v. 11(4), p. 457-478, 2005.

STANOJEVIĆ, J.; PAVLOVIĆ, M. Balancing National Security and Competitiveness in the Age of Information. **TEME**, p. 1201-1215, 2020.

VAN OPSTAL, D. **The resilient economy: integrating competitiveness and security**. Council on Competitiveness. Brill Nijhoff, p. 132-154, 2009.

WOLFERS, A. "National security" as an ambiguous symbol. **Political science quarterly**, v. 67(4), p. 481-502, 1952.



**REVISTA**  
**SUSP** —

**TRADUÇÃO**



# AS FINANÇAS DO TRÁFICO DE PESSOAS E SUA INVESTIGAÇÃO: O CASO DO REINO UNIDO (RU)

## THE FINANCES OF HUMAN TRAFFICKING AND ITS RESEARCH: THE CASE OF THE UNITED KINGDOM (UK)

GEORGIOS A. ANTONOPOULOS<sup>1</sup>, TRADUÇÃO: ANDRÉ MAURÍCIO PENHA BRASIL<sup>2</sup>

### Resumo

O governo britânico afirmou sua determinação em lidar com as finanças do crime organizado, inclusive as finanças do tráfico de seres humanos, através de lidar com “os lucros ilegais substanciais dos traficantes”, “atacando o lucro de traficantes e escravagistas através de maior apreensão de bens e investigação financeira” (HM GOVERNMENT, 2015, p. 22) e tomando medidas para assegurar que a escravidão moderna não recompense os autores do crime. O propósito deste artigo, que é baseado em diversas fontes que incluem entrevista com agentes policiais e outros especialistas, relatórios de inteligência da polícia britânica e fontes abertas, é prover observações iniciais sobre a questão da investigação financeira de traficantes de seres humanos no Reino Unido e avaliar o quanto a intenção de combate ao tráfico de pessoas declarada pelo governo britânico está sendo realizada de fato.

**Palavras-chave:** crime organizado; Reino Unido; tráfico de seres humanos.

### Abstract

The British government affirmed its determination to deal with the finances of organized crime, including the finances of trafficking in human beings, through dealing with “the substantial illegal profits of traffickers”, “attacking the profit of traffickers and slaves through greater seizure of goods and financial investigation” (HM Government, 2015: 22) and taking measures to ensure that modern slavery does not reward the perpetrators of the crime. The purpose of this article, which is based on several sources including interviews with law enforcement officers and other experts, British police intelligence reports and open sources, is to provide initial observations on the issue of financial investigation of human traffickers in the United Kingdom and assess how much the British government’s stated intention to combat human trafficking is actually being realized.

**Keywords:** organized crime; United Kingdom; trafficking in human beings.

### 1 INTRODUÇÃO

A escravidão moderna, incluindo a exploração do trabalho, a exploração sexual e a servidão doméstica, custa, estimadamente, ao Reino Unido (RU) entre 3,3 e 4,3 bilhões de libras esterlinas (HOME OFFICE, 2016). O governo britânico afirmou sua determinação em lidar com as finanças do crime organizado, inclusive as finanças do tráfico de seres humanos, através de lidar com “os lucros ilegais substanciais dos traficantes”, “atacando o lucro de traficantes e escravagistas através

1 Professor de criminologia na Universidade de Teesside, RU. O artigo ora apresentado é baseado em um relatório escrito pelo autor (em língua inglesa) no contexto de um projeto patrocinado pela Comissão Europeia. [Grant number: HOME/2015/ISFP/AO/4000008751], ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6142-9909>

2 Graduado em Direito pela Universidade Cruzeiro do Sul (2019). Policial Militar da PMRJ. Atualmente é Servidor Mobilizado do Ministério da Justiça e Segurança Pública, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1568-5597>

de maior apreensão de bens e investigação financeira” (HM GOVERNMENT, 2015, p. 22) e tomando medidas para assegurar que a escravidão moderna não recompense os autores do crime. A legislação já prevê há bastante tempo o confisco de bens como método inter alia para perturbar as finanças do tráfico de pessoas. Adições mais recentes à legislação preveem indenizações para as vítimas. O Relatório Anual sobre a Escravidão Moderna (*UK Annual Report on Modern Slavery*) – (HM Government, 2018, p. 62) propôs vários questionamentos para pesquisa, incluindo “quais são as barreiras para a efetiva apreensão dos lucros ilícitos auferidos pela escravidão moderna?”. O propósito deste artigo é prover observações iniciais sobre a questão da investigação financeira de traficantes de seres humanos no RU e avaliar o quanto a intenção de combate ao tráfico de pessoas declarada pelo governo britânico está sendo realizada de fato.

O estudo é baseado inicialmente em entrevistas com 20 especialistas. Esses especialistas incluem pesquisadores acadêmicos trabalhando com “crime organizado” em geral e com tráfico de pessoal em particular, membros de Organizações Não Governamentais (ONGs), agentes da polícia britânica, da Agência Nacional de Crimes (NCA), Tesouro e Alfândega de Sua Majestade (HMRC), unidades regionais de operações especiais, um investigador de crimes financeiros do Ministério do Interior (HOME OFFICE, 2008), bem como um oficial dos serviços sociais. Além disso, relatórios de inteligência da Polícia Metropolitana<sup>3</sup> foram utilizados. Estes relatórios de inteligência são em sua essência perfis do problema de tráfico de pessoas em particular ou do “crime organizado” em geral, com o objetivo de informar o planejamento tático e de coordenar equipes dentro da polícia. Por último, fontes abertas sobre o tema foram utilizadas para obter um melhor entendimento dos modelos de negócio do tráfico de pessoas em geral. Essas fontes abertas incluem relatórios de acadêmicos, institutos de pesquisa, o próprio governo, forças policiais nacionais e internacionais (polícia britânica, NCA, Agência Escocesa de Combate ao Crime e às Drogas<sup>4</sup> (SCDEA), Autoridade de Abuso de Empregadores e Trabalho<sup>5</sup> (GLAA), Força Tarefa de Ação Financeira<sup>6</sup> (FATF) e ONGs. As fontes abertas incluem fontes de mídia e comunicados de imprensa.

Seguindo esta introdução, o artigo é baseado em três seções: a seção 2 prevê uma visão geral da organização social do tráfico de pessoas no RU; a seção 3 descreve os lucros auferidos pelo tráfico de pessoas e como esses lucros são gastos e reinvestidos; e a seção 4 lida com as boas práticas e desafios em relação à investigação financeira do tráfico de pessoas no RU.

## **2 A ORGANIZAÇÃO SOCIAL DO TRÁFICO DE PESSOAS NO RU**

Ao menos três fases podem ser identificadas no processo de tráfico de pessoas: a) recrutamento; b) transporte do lugar de origem para o destino e a potencial entrada ilegal da pessoa traficada; e c) a fase de exploração. A primeira fase, recrutamento, excluindo o evento de sequestro da vítima, é conhecida por ser facilitada por diversos atores, como amigos e família das vítimas, colegas de

<sup>3</sup> Nota do tradutor: *Metropolitan Police* refere-se à polícia da cidade de Londres.

<sup>4</sup> Nota do Tradutor: *Scottish Crime and Drug Enforcement Agency* – SCDEA.

<sup>5</sup> *Gangmasters and Labour Abuse Authority* – GLAA. Trata-se de uma agência de inspeção de condições de trabalho.

<sup>6</sup> Nota do Tradutor: *Financial Action Task Force* – FATF.

trabalho, figuras de autoridade espiritual, agências de emprego, ou até mesmo companhias de gerenciamento de artistas (UK-E1; UK-E2; UK-E3; UK-E4; UK-E5, etc.). Em alguns casos, o contexto da fase de recrutamento são redes informais em pequenas localidades no país de origem. Por exemplo, um número significativo de vítimas de tráfico da Romênia em um local do norte da Inglaterra é recrutado em igrejas pentecostais em algumas vilas específicas ou pequenas cidades no país, onde existe uma representatividade maior de pessoas de etnia roma<sup>7</sup> (UK-E11).

Os traficantes podem usar agências lícitas, mas até quando uma fachada ilícita é utilizada eles podem apresentar à vítima contratos e documentos legais a fim de aliviar qualquer desconfiância e mascarar a exploração pretendida (UK-E1; UK-E2; UK-E3). Muitos dos indivíduos explorados são sabida e voluntariamente recrutados tanto para a indústria do sexo quanto para trabalho convencional no RU. Apesar de conhecer ou suspeitar do setor de trabalho para o qual estão entrando, eles podem não saber do nível de exploração que irão sofrer. A falsificação ou obtenção de documentos necessários através de corrupção e suborno de policiais ou outros funcionários públicos é uma possibilidade nesse estágio. A fase de recrutamento também envolve falsas promessas, incluindo “pacotes de emprego”, onde a moradia também é oferecida (imposta) às vítimas como parte de seu trabalho, além de várias outras vantagens e facilidades para o dia a dia. Por exemplo, à maioria das pessoas romenas no norte da Inglaterra que vieram com promessas de emprego – a não ser as que trabalham em contratos temporários – foram prometidos ajuda com seus processos de recebimento de auxílios financeiros do governo e acesso à saúde (como serviços odontológicos). No caso do tráfico interno no RU, o recrutamento envolve muito frequentemente moradores de rua, pessoas pobres no entorno de bancos alimentares e “sopões”, indivíduos com problemas mentais e dependências químicas e o aliciamento de crianças e pessoas jovens (vulneráveis) em estruturas de acolhimento (UK-E7). Curiosamente, um dos participantes da pesquisa mencionou que um indivíduo, que havia sido identificado pela polícia local como estando sob “risco” de ser traficante, tentou ingressar como voluntário no Serviço de Divulgação de Exploração Sexual de Crianças (SECO) da Barnardo’s<sup>8</sup> para ter acesso a vítimas em potencial (UK-E4). Por último, o recrutamento também é facilitado pela tecnologia da informação e comunicações (ANTONOPOULOS *et al.*, 2020).

O transporte, incluindo o estágio e abrigar as vítimas em trânsito, também é uma fase em que diferentes atores executam diferentes funções – o que significa financeiramente que o envolvimento de diversos atores implica transações, que não podem ser indiscriminadamente consideradas como parte de uma “atividade de crime organizado”. O transporte para o RU, especialmente de outros países-membros da União Europeia (UE), é frequentemente executado de maneira lícita. No caso de pessoas de fora da UE, o transporte geralmente envolve portos nas costas Sul e Leste do país (UK-E5).

7 Nota do Tradutor: Pessoas de etnia roma são conhecidas vulgarmente como ciganos.

8 Nota do tradutor: A Barnardo’s é uma ONG britânica com o objetivo de proteger crianças e jovens vulneráveis. O SECO (*Sexual Exploitation Children’s Outreach Service*) é um de seus programas.

Existem duas principais formas de exploração: a) exploração sexual e b) exploração de trabalho, sendo essas relativamente mais visíveis e assim mais detectáveis que outras formas de tráfico de pessoas, tais como a coleta e tráfico de órgãos humanos. Vítimas de tráfico sexual podem ser muito visíveis e estar envolvidas em prostituição de rua, mas em várias instâncias o tráfico sexual ocorre em locais “clandestinos” como em residências e prostíbulos. Locais públicos e lícitos, como casas de massagem, spas, clínicas de estética e boates também podem servir de fachada para prostituição ilegal e tráfico de pessoas. De forma análoga, o trabalho forçado foi detectado em manufatura intensiva em mão de obra, construção civil e agricultura (ex.: fazendas de frutas em Kent, fazendas de mariscos na Cumbria, etc.), no setor de serviços, como em salões de manicure, lava a jato, oficinas mecânicas, serviços de limpeza, salões de bronzamento, na indústria hoteleira, restaurantes, no setor de cuidados, no aluguel de caçambas e coleta de lixo, além da servidão doméstica<sup>9</sup>. Algo que facilita o tráfico e a exploração de trabalhadores no RU são as longas cadeias de suprimentos, o que permite um alto grau de separação entre o agente (intermediário) que provê o trabalho em uma ponta da cadeia e o usuário final do trabalho na outra ponta. Em um sistema tão diverso e desenvolvido, negócios lícitos nem sempre estão cientes de onde seus trabalhadores estão vindo e como foram recrutados. Por último, vítimas de tráfico especialmente do Vietnã são exploradas em fazendas de maconha. De acordo com a NCA, em 2016 o tipo mais comum registrado de tráfico de pessoas, tanto adultas quanto menores, no RU foi o tráfico com a intenção de exploração de trabalho (NCA, 2017a). Alguns dos entrevistados de instituições policiais e ONGs também confirmaram que o tráfico e exploração de trabalhadores ocorre frequentemente nesses setores e ramos de negócio (apesar de ser necessário lembrar que existe uma interseção entre as formas de exploração, UK-E17; UK-E20).

O tráfico de pessoas é espalhado pelo país e é bastante difícil identificar as áreas críticas além das grandes cidades do RU (para a exploração sexual): Londres, Birmingham, Manchester, Glasgow, Newcastle, etc. Todavia, parece haver um número significativo de casos (conhecidos) de tráfico de trabalhadores no Sul e no Leste do país e um número significativo de casos (conhecidos) de tráfico de pessoas para exploração sexual no Oeste, Norte, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte (NCA, 2016). Também é interessante ressaltar que a exploração dos (mesmos) imigrantes pode envolver mais países que apenas o RU. Relatórios de inteligência revelam que homens e mulheres albaneses com passaportes italianos falsificados viajam para a Irlanda, onde eles são explorados na indústria da construção civil e agricultura, e depois vão para a Irlanda do Norte para as mesmas atividades. Na verdade, eles se mudam de um país para o outro de acordo com a disponibilidade de trabalho e para projetos de curta duração. Esses trabalhadores vivem em *trailers* alugados ou até em casebres.

Indivíduos explorados são controlados de várias formas. Trabalhadores às vezes são vendidos de um empregador para o outro. Por diversas vezes a violência e a ameaça da violência são empregadas. Todavia, vale a pena notar que, espe-

<sup>9</sup> Em diversos casos as duas formas de exploração coincidem. Por exemplo, a conjunção carnal com uma mulher traficada, mais especificamente em locais lícitos e públicos como casas de massagem, spas e boates, envolve a prestação de serviços não-sexuais. Ex.: uma massagem, uma dança, serviço de garçoneiro, etc.

cialmente na indústria do sexo, a competição obriga os traficantes/empresários a não ser indiscriminadamente violentos com as mulheres e meninas. Isso não quer dizer que a violência não está presente. Quanto mais clandestino o mercado, mais provável é a existência de abuso e violência (UK-E1; UK-E3; UK-4). É também importante notar que a violência no negócio do tráfico de pessoas é por diversas vezes associada com características culturais específicas de alguns traficantes. Por exemplo, de acordo com relatórios de inteligência da polícia, a propensão de alguns traficantes chineses a usar violência é vista como um método de manter sua reputação e ganharem status dentro da comunidade de traficantes de pessoas, mais do que como uma necessidade “racional” de controlar suas vítimas. No negócio de tráfico de pessoas, há menos necessidade de violência do que em outras atividades ilegais (ex.: mercado de entorpecentes, extorsão), e a razão para tal, de acordo com Kopp (2012), é a ausência da necessidade de controlar um território na fase de exploração. Isso se reflete, entre outras coisas, na coexistência relativamente harmônica de diversos esquemas de tráfico de pessoas em várias pequenas cidades do RU.

No tocante ao tráfico de trabalhadores, além da muito frequente natureza clandestina do fenômeno e a necessidade desesperada de ganhar dinheiro, existem outras condições e circunstâncias que levam à exploração, como a ignorância de direitos trabalhistas no RU, falta de domínio da língua e questões culturais como “a aceitação de uma hierarquia de controle familiar pelo medo de consequências sociais mais amplas se as condições de trabalho forem questionadas” (BEELS, 2017, p. 4). Evidências recentes no RU sugerem que em alguns casos os indivíduos explorados (especialmente os roma romenos que não conhecem a língua inglesa) são forçados a condições específicas através da ameaça de que, se não aceitarem, eles serão “expulsos do país” por causa do Brexit (ex.: UK-E9; UK-E11). Em condições excepcionais, traficantes forcem os trabalhadores explorados a cometer crimes como forma de prevenir que eles procurem a polícia e peçam ajuda.

## **2.1 ESTRUTURA DE MERCADO E ORGANIZAÇÃO DE REDES DE TRÁFICO**

Informações confiáveis sobre a estrutura e operações de redes de tráfico no RU não têm sido disponibilizadas, uma vez que dependem de estudos de casos específicos (SPENCER, 2014) e também dos perfis dos criminosos, retirados dos dados dos processos e sentenças. Reclamações sobre a qualidade e profundidade das informações são comuns e, enquanto essa situação é tipicamente justificada pela natureza clandestina da atividade (SURTEES, 2008), o envolvimento com uma variedade de atores que tem diversas posições na questão significa que o processo de produção de conhecimento relevante não está imune de vieses conceituais e dessa forma, inevitavelmente, de vieses factuais (WEITZER, 2015; ANTONOPOULOS; PAPANICOLAOU, 2018). Geralmente, o negócio do tráfico de pessoas no RU é fragmentado e descentralizado. Atores diferentes podem ter um papel significativo em diferentes estágios do processo do tráfico. Esses atores podem:

- a) Operar como “lobos solitários” engajando/aliciando mulheres jovens e meninas e depois forçando-as à prostituição. A presença do traficante solitário está em contraste gritante à afirmação do Home Office de que a proporção do tráfico de pessoas que é “organizada” é de 100% (MILLS *et al.*, 2013);
- b) Pertencer a estruturas organizacionais mais robustas que possuem estruturas hierárquicas. Estas estruturas organizacionais robustas, que são bastante raras, podem ser achadas majoritariamente entre grupos étnicos com fortes laços familiares como os albaneses e tipicamente refletem uma hierarquia familiar.
- c) Operar com redes mais fortes ou mais soltas, seja como indivíduos, duplas ou como parte de grupos menores, que desempenham atividades funcionais em uma ou mais fases do processo. Algumas dessas estruturas podem operar localmente e em nível muito pequeno ou podem operar em uma área muito mais abrangente. Por exemplo, um grupo polonês que foi desbaratado pelas autoridades operava através do RU e em cidades como Edinburgo, Belfast, Glasgow, Leeds e Newcastle. A rede empregava uma recepcionista em Londres, que era efetivamente a pessoa que atendia o telefone quando um cliente telefonava e coordenava as garotas nas cidades supracitadas (UK-E16).

Muitas organizações de tráfico operam de dentro de comunidades discretas de etnias ou de imigrantes. Todavia, existem acordos interétnicos e de vez em quando empregados e/ou vítimas são recrutados de fora do grupo étnico central (WEBB; BURROWS, 2009). Traficantes de pessoas chineses, exatamente por causa da saturação do negócio de restaurantes/*delivery* em Londres devido ao grande número de imigrantes chineses, ocasionalmente formam alianças com traficantes de outras nacionalidades para prover trabalho (forçado) para seus compatriotas (vítimas de tráfico). Como já foi mencionado, e excluindo as vítimas, existem vários atores no tráfico de pessoas, quais sejam:

- a) O organizador. O organizador está preocupado com o planejamento da operação, o estabelecimento de contatos com indivíduos, com o recrutamento de atores para uma organização, etc. Em esquemas pequenos, um organizador lida com todos os aspectos do esquema, do recrutamento e transporte à exploração (veja também Brã, 2008). Muito frequentemente um organizador é identificado como o proprietário de um estabelecimento onde a exploração acontece. Isso pode ser, por exemplo, um restaurante ou um lava a jato.
- b) Os recrutadores, que estão preocupados em “recrutar” pessoas para exploração sexual e do trabalho. O recrutador é alguém que mora permanentemente no país de origem dos indivíduos explorados e tem um bom domínio da língua, das peculiaridades de cada país e/ou local específico, ou até conhece as vítimas pessoalmente. Em alguns casos, e no caso da exploração sexual, ex-empregadas sexuais são usadas para persuadir mulheres e meninas para vir trabalhar no RU. No caso de exploração do trabalho, grupos de trabalhadores são recrutados e gerenciados por alguém da mesma ascendência étnica. Este indivíduo age como um intermediário entre os trabalhadores e o empregador e é frequentemente um ex-empregado do mesmo empregador.
- c) Os transportadores/escortas, que se preocupam em transportar ou ao menos auxiliar mulheres a entrarem no RU. Pode haver mais de um transportador/escorta durante a jornada, apesar de em muitos casos (especial-

mente do Leste europeu) as vítimas, tanto para exploração sexual quanto para exploração do trabalho, viajam sozinhas.

d) Os capangas. Em um esquema de tráfico, esses indivíduos têm a missão de “supervisionar” as vítimas em locais de exploração. Muitas vezes eles têm a missão de cobrar dívidas.

e) Os funcionários públicos corruptos. São aqueles que providenciam assistência durante o processo de tráfico (ex.: funcionários de embaixadas e consulados e/ou funcionários públicos locais) ou que fazem vista grossa para a exploração (ex.: policiais corruptos).

f) Os proprietários de negócios lícitos. Esses indivíduos são os donos dos lugares em que a fase de exploração acontece.

g) Facilitadores: podem ser advogados que auxiliam em estágios do processo do tráfico, bem como aconselham e defendem legalmente os traficantes de maneira regular ou ad hoc ou são profissionais essenciais para a administração financeira do negócio, como contadores (veja UK-E16).

h) Freelancers: são facilitadores que estão ligados periféricamente ao esquema de tráfico e podem de fato desconhecer o esquema ou o nível de exploração. Esses freelancers podem ser uma recepcionista em um negócio lícito, adolescentes que entregam panfletos para serviços de acompanhantes, motoristas de táxi e auxiliares em geral.

A apresentação desses atores dentro do negócio do tráfico não quer dizer necessariamente que eles existem em todas as organizações e/ou esquemas. Seria extremamente difícil prover um perfil preciso do membro do grupo de tráfico de pessoas, uma vez que parece haver uma diversidade de perfis ao invés de um único. Os indivíduos que participam desse negócio não são necessariamente criminosos experientes. Alguns têm a infraestrutura relevante para serem envolvidos (ex.: um escritório de advocacia, uma fazenda, um bar, uma casa de massagem ou um apartamento onde a fase de exploração acontece); outros entram no negócio sem nenhum recurso. A grande maioria é de homens, mas em alguns esquemas a participação de mulheres é funcional (ex.: na fase de recrutamento). Como já foi mencionado, traficantes nem sempre são desconhecidos pelas vítimas. Muitas vezes o traficante é um amigo, um vizinho, ou até um membro (direto ou indireto) da família. A idade de início da atividade criminosa é geralmente mais elevada que de outros criminosos convencionais (vinte e muitos/trinta e poucos anos) (BROAD, 2013).

Apesar de a crença da maioria dos entrevistados nesse estudo ser que os traficantes entram no negócio porque é um negócio lucrativo ([...] é inteiramente motivado por quantidades significativas de dinheiro [...]); UK-E5), a realidade é que existe um espectro de justificativas para entrar nesse mercado, um espectro que, como veremos na próxima seção, tem implicações financeiras:

a) Fazer dinheiro: Aqui, há um grande espectro de traficantes. Alguns (a maioria imigrantes) exploram os outros para ‘sobrevivência’ (veja também Broad, 2013), alguns exploram a oportunidade de fazer dinheiro e por diversas vezes dentro do contexto de um negócio lícito. Em um número muito pequeno de casos, traficantes de minorias étnicas (de nacionalidade britânica) iniciaram esquemas pequenos e efêmeros de prostituição envolvendo meninas menores de idade a fim de angariar capital para iniciar seus próprios negócios lícitos (UK-E2);

- b) Fazer dinheiro e tornar-se o 'provedor de prazeres sexuais' para os amigos: isso é exclusivo para o caso de tráfico para exploração sexual – '[...] para ser 'o cara' perante os amigos' (UK-E2);
- c) Evitar gastos e continuar competitivo, e salvar seus negócios. Esse é especialmente o caso de exploração do trabalho. De acordo com a GLAA, esse tipo de explorador é definido como 'jogador': "um indivíduo que [...] sabidamente ou não deixa de pagar corretamente os trabalhadores ou deixa de pagar direitos trabalhistas. Eles podem começar com boas intenções. Eles podem estar sob pressão para reduzir sua margem de lucro ou de perder um contrato vital. O jogador protege a margem de lucro de seu próprio negócio repassando uma parcela injusta da pressão comercial aos seus trabalhadores. O jogador também precisa acreditar que, ao fazer a coisa certa para seus empregados, o negócio não ficará em desvantagem competitiva' (BELLS, 2017, p. 4).

De forma semelhante a outras atividades e comércios ilícitos, os indivíduos podem envolver-se em tráfico de pessoas através de relações de confiança, familiar e por afinidade, e por contatos em sua vizinhança. No caso dos traficantes de pessoas chineses operando em Londres, os laços entre pessoas nascidas na mesma cidade (Tong Xiang Hui) são importantes. Por último, um fator ambiental muito importante para a formação e consolidação de relações para o tráfico de pessoas são negócios lícitos. Os negócios lícitos também funcionam como o pano de fundo em que relacionamentos (entre patrão e empregado e entre sócios) são forjados e transformados em relações de negócios criminosos, e a confiabilidade dos indivíduos é demonstrada (ANTONOPOULOS; Hall, 2016; CSD, 2015).

### **3 Os Lucros do Tráfico de Pessoas, Investimentos e Lavagem de Dinheiro**

É argumentado frequentemente que a escala em que ocorre o tráfico de pessoas para exploração sexual e do trabalho é associada a grandes lucros aos envolvidos (BELSER, 2005). Um estudo do Home Office do início dos anos 2000 estimou que a exploração sexual rendeu aproximadamente 275 milhões de libras esterlinas em 2003 (DUBOURG; PRICHARD, 2008). Da mesma forma, um estudo relativamente mais recente (também do Home Office) estimou que a exploração sexual (apenas de mulheres estrangeiras adultas) no RU rendeu aproximadamente 130 milhões de libras esterlinas (MILLS *et al.*, 2013), tomando por base uma renda estimada de 48.000 libras por trabalhadora sexual estrangeira, conforme proposto pela Agência Escocesa de Combate ao Crime e às Drogas (SCDEA, 2011). Algumas indicações da escala financeira do tráfico de pessoas para trabalho no RU podem ser encontradas nos relatórios anuais da GLAA em 2013/2014, 2014/2015 e 2015/2016. De 2013 a 2016, 78 ORCRIMs foram identificadas ou desbaratadas pela GLAA (e instituições parceiras), e o valor dos bens ilícitos identificados foi de 18.400.000 libras, e as quantias devidas em salários não pagos, férias não pagas ou cobranças excessivas por transporte chegaram a 6.600.000 libras. Obviamente, esses números se referem aos casos conhecidos pela GLAA (GLA, 2014; 2015; 2016a).

Gastando e reinvestindo os lucros do tráfico de pessoas: na maioria dos casos de tráfico de pessoas no RU, lucros são simplesmente gastos com itens de luxo, joias, viagens, presentes para namoradas e carros. De acordo com Gla (2016b), tra-

ficantes podem usar os nomes das vítimas para seguro e imposto sobre veículos, para que estes não sejam ligados aos traficantes. Parte significativa dos lucros é utilizada para pagar dívidas dos traficantes e de suas famílias e amigos. Os lucros também são investidos em negócios lícitos, especialmente em negócios de alto faturamento (que são frequentemente identificados como locais de exploração) como restaurantes de *fast food*, lava a jato e salões de manicure. Algumas quantias são utilizadas para a compra de imóveis no RU e no país de origem de traficantes não britânicos (UK-E9; UK-E14; UK-E16; UK-E20). Raramente os lucros do tráfico são utilizados para a expansão do negócio. Quanto mais clandestino o esquema, mais difícil é para expandi-lo; esquemas que são embutidos em negócios lícitos têm mais probabilidade de receberem investimentos.

Lavagem de dinheiro e a movimentação dos lucros do tráfico: a lavagem de dinheiro em uma escala sofisticada, complexa e sistemática não foi uma prática comumente identificada em nossa pesquisa. Na medida em que isso pode ser considerado lavagem de dinheiro, lucros ilícitos foram utilizados para estabelecer negócios lícitos. Todavia, os lucros ilícitos não foram subsequentemente lavados através desses negócios lícitos, uma vez que eles foram estabelecidos. Já houve o relato de casos, no entanto, em que traficantes envolvidos em esquemas pequenos lavaram seu dinheiro através de um esquema simples de fraude no recebimento de bolsa família. Em um caso um tanto excepcional, MX, uma cafetina chinesa que administrava uma série de bordéis no Norte de Londres, que supostamente teria fortes ligações com os Triads<sup>10</sup> e estava envolvida em um esquema de tráfico de pessoas e de drogas, foi condenada por lavagem de dinheiro - o relatório de inteligência foi fornecido em Hutton (2017).

No que diz respeito ao movimento de saída do dinheiro do tráfico de pessoas do RU, a percepção generalizada do decurso da pesquisa foi que, devido à fragmentação do negócio, não há muita necessidade de se movimentar dinheiro internacionalmente. Quando há o movimento de dinheiro do tráfico, instituições financeiras lícitas são utilizadas. No caso dos traficantes do Leste Europeu, tem havido alguma repatriação de divisas através de pequenas transferências bancárias que não alertem as autoridades e que “[...] não tem nada de extravagantemente sofisticado” (UK-E16). Um dos entrevistados se referiu à investigação da Unidade de Crime Organizado Regional (ROCU) em uma organização criminosa chinesa, que transferiu milhões de libras através de diversos bancos no RU para Hong Kong. As contas bancárias, que eram de lugares diferentes do país, estavam ligadas a bordéis. Estima-se que entre 5-15 milhões de libras foram transferidas para Hong Kong (UK-E14). Todavia, geralmente serviços de transferência instantânea, como *MoneyGram* ou *Western Union*, em que pequenos depósitos são feitos de cada vez, são utilizados por traficantes. Neste caso, dinheiro auferido pelo tráfico é transferido de volta ao país de origem dos traficantes e distribuído para família e amigos (um grande número de recebedores). Uma rede brasileira utilizava o *Telecom 2 Surf and Pay*, uma solução de internet segura para pagamento de cartões de crédito, para fazer seus pagamentos online. Uma parcela significativa dos gastos era no Brasil. Eles também utilizavam o serviço de remessa monetária do National Westminster Bank (NatWest) para repatriar quantias de dinheiro de

10 Nota do tradutor: Triads é um nome genérico para máfia chinesa.

volta ao Brasil (UK-E16). Finalmente, nos casos em que mulheres são coletadas nos pontos de entrada no RU e compradas na hora, os transportadores/escortas são pagos em dinheiro, e o dinheiro é imediatamente transportado fisicamente de volta ao país de origem (WEBB; BURROWS, 2009).

#### **4 A INVESTIGAÇÃO FINANCEIRA DO TRÁFICO DE PESSOAS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS**

Existem diversos dispositivos legais no RU contra o tráfico de pessoas e suas finanças, que dão às autoridades poderes para restringir, tomar e confiscar bens (MIDDLETON *et al.*, 2019 para detalhes). Ao lado dos dispositivos legais, o RU possui uma estrutura robusta no que diz respeito à investigação financeira do crime organizado em geral. Essa estrutura, que naturalmente é aplicável à investigação das atividades do tráfico de pessoas no país, envolve:

- a) Unidades de crimes financeiros que existem nas forças policiais e investigadores financeiros especializados. Além do uso dos policiais das unidades de crimes financeiros que existem nas forças policiais, agências de combate ao crime utilizam investigadores financeiros especializados que auxiliam a linha principal de investigação dos casos de crime organizado, antes e depois das prisões. Esses investigadores foram inicialmente treinados, credenciados e monitorados pela Agência Nacional de Melhoria Policial (NPIA), que foi fundada em 2007. A NPIA reteve a responsabilidade regimental de acordo com o POCA 2002 de entregar o treinamento, o credenciamento e monitoramento dos investigadores financeiros através do Centro de Bens Oriundos do Crime (POCC); todavia, essa função foi transferida para a NCA quando da dissolução da NPIA em 2013. O POCC também conseguiu manter o Banco de Dados Integrado de Recuperação de Bens (JARD), um banco de dados implementado em 2003, mantido pela NCA, e usado por aproximadamente 4.500 usuários através do país (NPIA, 2013). Ainda o POCC administra o Sistema de Apoio à Investigação Financeira (FISS), que provê recursos e ferramentas aos investigadores financeiros.
- b) O Banco de Dados Integrado de Recuperação de Bens (JARD), um banco de dados implementado em 2003, mantido pela NCA.
- c) As Equipes Regionais de Recuperação de Bens (RARTs) estabelecidas em 2004, com o próprio intuito de aumentar o número de confiscos e o valor dos bens tomados. As RARTs são basicamente equipes integradas por várias agências, que fornecem apoio especializado em vários aspectos da investigação financeira do crime organizado, e tem o objetivo, entre outros, de focar em facilitadores profissionais, como advogados e contadores.
- d) Parcerias Público-Privadas de compartilhamento de informações financeiras (FISPs) que juntam agências públicas e grandes instituições financeiras para enfrentar a lavagem de dinheiro (e o financiamento ao terrorismo) (MAXWELL; ARTINGSTALL, 2017).

Existem casos de investigações bem-sucedidas envolvendo tráfico de pessoas até através da utilização de aspectos financeiros rudimentares. Por exemplo, uma investigação pode ser instaurada devido a um traficante demonstrar (por exemplo, no *Facebook*) uma renda superior a 50.000 libras por ano sem ele/ela ter os meios lícitos correspondentes para sustentar esse padrão de vida. Em outros casos, inteligência financeira colhida através dos SARs (relatórios de atividades suspeitas) submetidos na Unidade de Inteligência Financeira do RU (NCA, Agên-

cia Nacional de combate ao Crime) foi fundamental para fomentar e apoiar investigações sobre o tráfico de pessoas. Em um caso em 2015, durante a investigação de um Grupo de Crime Organizado (OCG) suspeito de envolvimento em tráfico de pessoas, uma vítima em potencial foi identificada através de um SAR. A pessoa foi capaz de prover informações úteis aos investigadores, que confirmaram que ela havia sido traficada por aquela OCG, e as prisões foram realizadas. Em outro caso no mesmo ano, um SAR construiu o perfil de um indivíduo suspeito de envolvimento no tráfico de mulheres para exploração sexual e no gerenciamento de bordéis. A investigação instigada pelo SAR forneceu informações sobre pagamentos suspeitos realizados a hotéis (reservas em nome de clientes) e recebimentos em espécie pelo criminoso de origem desconhecida (NCA, 2015). Em uma investigação em curso sobre tráfico de pessoas e entorpecentes, diversos SARs foram recebidos referentes a créditos em espécie sendo depositados em todo o RU por indivíduos supostamente estudando e com vistos estudantis. Acredita-se que em torno de 2 milhões de libras foram transferidos a outras pessoas envolvidas. Como resultado, diversas prisões foram realizadas, mais de 600.000 libras em espécie foram confiscadas e mais de 400.000 foram congeladas (NCA, 2017).

Em outros casos a investigação financeira foi instrumental para condenar traficantes de pessoas no RU, e casos de lavagem de dinheiro foram processados onde o tráfico de pessoas foi o crime acessório da lavagem de dinheiro (apesar de o tráfico de pessoas ser um crime acessório de menor rentabilidade que as “principais atividades geradoras de renda da ORCRIM”) (MONEYVAL, 2005; 2015, p. 60). Em um caso, por exemplo, um casal estava recebendo bolsa família, mediante fraude, por uma criança sob sua guarda. Esse benefício estava sendo depositado diretamente na conta conjunta do casal e os indivíduos então sacavam os pagamentos em dinheiro de um caixa eletrônico. Algumas horas após o saque do dinheiro, o casal depositava o dinheiro de volta. A investigação financeira revelou que o dinheiro depositado de volta era procedente do tráfico de pessoas e que o casal estava utilizando o banco para lavar seu dinheiro do tráfico. Depois de algumas semanas, o casal sacava a quantia toda e transferia ao exterior através de um serviço financeiro. Os criminosos foram condenados por tráfico de pessoas e lavagem de dinheiro (FATF/OECD, 2011).

Apesar de haver uma estrutura bastante robusta no que diz respeito à investigação financeira do crime organizado em geral, um estrutura que naturalmente tem sido aplicável contra as atividades de tráfico de pessoas no país, não obstante os casos de sucesso supramencionados, existem possivelmente desafios significativos na investigação, processo e na organização em geral das investigações financeiras no tráfico de pessoas. Esses desafios incluem, primeiramente, questões de cultura institucional policial contra o tráfico de pessoas:

Existem 2 contadores forenses na Escócia [...] Portugal, que é apenas uma vez e meia maior que a Escócia, tem 30 contadores forenses. A questão é que nós temos que cobrir o tipo de especialização necessária para lidar com finanças [...]. É ridículo quando os policiais dizem ‘Eu não me sinto à vontade trabalhando com finanças’ [...] E o sistema de justiça criminal como um todo tem que se desenvolver dessa forma. Obter promotores de justiça que se sintam confiantes [...] sim, ‘confiante’ é a palavra [...] e que sejam

competentes em lidar com questões financeiras é difícil. A legislação existe! As ferramentas existem! [...] Existe uma questão lá [...] nós temos que fazer um ajuste cultural (UK-E16).

Apesar do tráfico de pessoas e escravidão moderna terem uma prioridade muito alta na plataforma política e na plataforma de combate ao crime no RU (cf. ATMG, 2013), os aspectos financeiros do tráfico de pessoas não são prioridade em nível local (UK-E8; UK-E18) (talvez com a exceção de unidades especializadas). A maior preocupação é interromper as atividades e salvar as vítimas:

O tráfico de pessoas é uma prioridade política. Existe muita pressão em lidar com ele internacionalmente e nacionalmente. Mas localmente nós ficamos com a 'boa fama' [...] em impedir que os traficantes de pessoas cometam seus crimes e salvando as vítimas [...] não em ir atrás do dinheiro dos traficantes (UK-E15).

O maior objetivo das autoridades locais relevantes tem sido assegurar uma condenação por tráfico. Como um dos especialistas entrevistados afirmou enfaticamente, "quando uma condenação por tráfico de pessoas é assegurada, por que se preocupar com finanças?" (UK-E8). Devido à natureza descentralizada do tráfico de pessoas, sua relativa simplicidade e a miríade de pequenos esquemas, geralmente não há aspectos financeiros interessantes que sejam necessários para assegurar uma condenação.

Em segundo lugar, a relutância por parte da polícia (local) em deflagrar investigações financeira nos casos de tráfico de pessoas, mesmo quando há elemento financeiro significativo, é o resultado de diversos fatores práticos. A integração de diversos esquemas de exploração sexual e do trabalho em negócios lícitos e na economia lícita fazem que os aspectos financeiros se tornem mais complicados, e tornam os policiais (com a possível exceção dos da HMRC) desconfortáveis e relutantes, e tornam necessários investigadores especializados, que são 'caros':

Investigar requer algumas habilidades em contabilidade financeira e especialização, e nos casos que requerem habilidades contábeis significativas, os policiais tendem a achar que é um trabalho para a HMRC ou contadores forenses [...] A investigação financeira de casos de tráfico de pessoas cai na armadilha do processo longo e complicado. A interrupção é aqui e agora! É rápida! Nós não devemos depender de finanças para fazer a coisa toda. Nós temos uma equipe de investigação financeira [na polícia] trabalhando nos casos de crime organizado e tráfico de pessoas [...] mas você chega a um ponto em que um contador forenses vai ser necessário e isso é muito, muito, muito caro [...] (UK-E9).

A investigação financeira de tráfico de pessoas também é considerada um processo muito longo e um "pesadelo processual" especialmente quando é necessária a contribuição de provas/declarações de instituições financeiras (ex.: bancos). Essas instituições são bastante relutantes em providenciar evidências para casos que não vão a julgamento (BROWN *et al.*, 2012). Sob o POCA (2002), os procedimentos para apreensão envolvem identificar as vantagens auferidas pelo crime nas finanças dos criminosos para que haja uma ordem judicial de retirada dessas vantagens. Bullock (2014) sugere que diversos fatores complicam a constatação de vantagem ilícita por um lado e dificultam a identificação da quantia

disponível para apreensão pelo outro, incluindo a discricionariedade de policiais e investigadores financeiros, restrições organizacionais e o meio-termo entre a acusação e a defesa. Como Hutton (2017) nota, os casos de apreensão e investigação financeira da Metropolitan Police frequentemente se estendem por anos e, em muitos casos, os traficantes de pessoas cumprem pena e são soltos antes do término do processo de apreensão.

Em terceiro lugar, uma investigação financeira no tráfico de pessoas geralmente não produz resultados proporcionais aos esforços e recursos investidos pelas forças policiais (UK-E14; UK-E19). A operação “Pentâmero 2”, lançada em outubro de 2007, por exemplo, foi uma empreitada integrada nacional, que envolveu todas as forças policiais no RU, SOCA, o Serviço de Imigração do RU, o Ministério Público da Coroa e diversas ONGs. A operação resultou em 528 traficantes presos e mais de “500 mil libras em espécie [...] recuperadas dos criminosos presos” (HOME OFFICE, 2008). Se, para simplificar o argumento, nós concedermos que 550 mil libras foram apreendidas, a quantia média apreendida por traficante foi de 1.041,66 libras. Sproat (2012) analisou os números de ordens de apreensão de bens do Ministério da Justiça Britânico colocadas sobre os traficantes de pessoas condenados no período de 2004-2009. Esses números mostram que 90% dos traficantes nem receberam uma ordem de apreensão de bens, o que fez Sproat oferecer uma explicação plausível: traficantes de pessoas “possuíam tão poucos bens [que] a polícia/ministério público nem se deram ao trabalho!” Isso veio de encontro ao relato de um dos entrevistados, sugerindo que, no que diz respeito ao crime organizado, traficantes de pessoas no RU não são financeiramente interessantes, comparado com outros criminosos organizados que são prioridade para investigação financeira, como traficantes de drogas:

Financeiramente falando, traficantes de pessoas, pelo menos aqueles no RU, estão embaixo na ‘cadeia alimentar’ dos criminosos organizados. Traficantes de entorpecentes estão no topo. São as Lamborghinis e Porsches dos traficantes de entorpecentes que a população quer que nós persigamos [...] (UK-E15).

Talvez seja relevante notar aqui que, de acordo com Bullock *et al.* (2009), que examinou os dados do Jard, em 2006/07, 62% das ordens de apreensão de bens foram emitidas em desfavor de crimes de “tráfico de drogas”, seguido por fraude/estelionato (10% das ordens), furto (7% das ordens) e fraude tributária (0,5% das ordens). No que diz respeito ao valor, as ordens de apreensão de maior valor médio foram fraude tributária (336 mil libras), seguida por lavagem de dinheiro (255 mil), roubo (21.500), tráfico de entorpecentes (20 mil) e furto (14.500). O tráfico de pessoas nem apareceu na análise. Ainda, em um estudo do Home Office; Brown *et al.* (2012) selecionaram um grupo de casos que tinham uma ordem de apreensão de 100.000 libras ou mais a fim de identificar os casos mais sérios, que também são mais provavelmente relacionados ao “crime organizado”. Desses, o percentual de casos que poderiam talvez (mas não necessariamente) estar “relacionados ao tráfico de pessoas” foram apenas 5% por prostituição (3 casos) e 7% por “crimes de imigração” (4 casos). A razão para o pequeno lucro relatado oriundo do tráfico de pessoas deve-se aos lucros pequenos de fato auferidos pelos traficantes de pessoas, uma vez que o negócio do tráfico de pessoas no RU é puramente compe-

titivo e pelo fato de o negócio ser baseado em transações em espécie, o que faz o rastreamento do dinheiro extremamente difícil, além de os pagamentos serem frequentemente realizados nos países de origem ou em países de trânsito. É claro que se deve ter em mente que é impossível para as autoridades diferenciarem entre os traficantes de pessoas que simplesmente gastaram seus lucros ilícitos daqueles traficantes que foram bem-sucedidos em esconder seus bens de outras formas. Por exemplo, MX, a cafetina chinesa no estudo de Hutton (2017), transferiu quantidades de dinheiro significativas para a China e a Malásia.

## **5 ALGUNS PENSAMENTOS PARA CONCLUSÃO**

Combinar as investigações diretas e financeiras do tráfico de pessoas tem vantagens teóricas: isso pode potencialmente desvendar a rede criminosa mais ampla, as atividades, os cúmplices, o alcance geográfico e, de forma importante, pode identificar proativamente os bens dos traficantes a serem apreendidos/confiscados. Na pesquisa elaborada, não foi sugerido que a estrutura legal estava desatualizada. Os poderes de investigação, de constrição, de apreensão e de confisco de bens existem e podem ser empregados. Todavia, essas vantagens teóricas são diluídas por considerações práticas, uma vez que a natureza do crime tráfico de pessoas não se presta bem à investigação financeira. Muitos dos esquemas de tráfico de pessoas estão embutidos em negócios lícitos, enquanto a maioria dos esquemas são pequenos e de natureza simples. Apesar de algumas somas significativas terem sido lavadas em alguns casos específicos, geralmente os esquemas sofisticados de lavagem são mais a exceção do que a regra no RU. A administração dos lucros oriundos do tráfico de pessoas revela primeiramente a natureza fragmentada da maioria dos esquemas, as habilidades financeiras dos criminosos e a possibilidade de integração de um esquema de tráfico de pessoas em um negócio lícito. Os investimentos são modestos (refletindo na maior parte dos casos os lucros modestos auferidos em uma indústria aberta e altamente competitiva). Tentativas de interromper a atividade do tráfico de pessoas são, compreensivelmente, priorizadas sobre a investigação financeira, a despeito da ênfase do governo na última.

## **REFERÊNCIAS**

ANTONOPOULOS, G.A., Baratto, G., Di Nicola, A., Diba, P., Martini, E., Papanicolaou, G. & Terenghi, F. (2020) *Technology in Human Smuggling and Trafficking*. Cham, Switzerland: Springer.

ANTONOPOULOS, G.A. & Hall, A. (2016) 'The Financial Management of the Illicit Tobacco Trade in the United Kingdom', *British Journal of Criminology*, 56(4), 709-728.

ANTONOPOULOS, G.A. & Papanicolaou, G. (2018) *Organised Crime*. Oxford: Oxford University Press.

ATMG (Anti-Trafficking Monitoring Group) (2013) *In the Dock: Examining the UK's Criminal Justice Response to Trafficking*. London: ATMG.

- BEELS, M. (2017) Preventing Labour Exploitation. Warwick Papers in Industrial Relations n.107. Coventry: University of Warwick.
- BELSER, P. (2005) Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits. Working Paper 42. Geneva: International Labor Office.
- BROAD, R. (2013) Stuck in Traffic: A Study of Individuals Convicted for Human Trafficking Offences Through the UK Criminal Justice System. Doctoral thesis, School of Law, University of Manchester.
- BROWN, R., Evans, E., Webb, S., Holdaway, S. Berry, G., Chenery, S. Gresty, B. and Jones, M. (2012) The Contribution of Financial Investigation to Tackling Organised Crime: A Qualitative Study. Research Report 65 London: Home Office.
- BULLOCK, K. (2014) 'Criminal Benefit, the Confiscation Order and the Post-Conviction Confiscation Regime', *Crime, Law and Social Change*, 62(1), 45-64.
- DUBOURG, R., & Prichard, S. (2008). Organised crime: revenues, economic and social costs, and criminal assets available for seizure. London: Home Office.
- GLA (2014) GLA Annual Report and Accounts, 1 April 2013 to 31 March 2014. Nottingham: GLA.
- GLA (2015) GLA Annual Report and Accounts, 1 April 2014 to 31 March 2015. Nottingham: GLA.
- GLA (2016a) GLA Annual Report and Accounts, 1 April 2015 to 31 March 2016. Nottingham: GLA.
- GLA (2016b) 'Horse trading'. Available online at: <https://www.youtube.com/watch?v=k-I5EtcewdM>.
- HOME OFFICE (2008) 'Major Police Probe into Trafficking Lead to 528 Arrests', Home Office News Release, 124/2008.
- HOME OFFICE (2014) Review of the National Referral Mechanism for Victims of Human Trafficking. London: Home Office.
- HUTTON, S. (2017) Organised Crime: An Ethnographic Study of the Monitoring and Disrupting of those Designated as High-Level 'Organised Criminals' Within the Metropolitan Police. Unpublished PhD thesis, Open University.
- KOPP, P. (2012) 'Human Trafficking and International Financial Flows'. In Reuter, P. (Ed.) *Draining Development: Controlling Flow of Illicit Funds from Developing Countries*. (pp.171-202) Washington, DC: World Bank Press.
- MAXWELL, N.J. and Artingstall, D. (2017) The Role of Financial Information-Sharing Partnerships in the Disruption of Crime. RUSI Occasional Paper. London: RUSI.

MILLS, H., Skodbo, S., & Blyth, P. (2013) Understanding organ-ised crime: estimating the scale and the social and eco-nomic costs. London: Home Office.

NCA (2015a) NCA Strategic Assessment: The Nature and Scale of Human Trafficking in 2014. London: NCA.

NCA (2015b) Suspicious Activity Reports (SARs), Annual Report 2015. Available online at: <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/publications/suspicious-activity-reports-sars/677-sars-annual-report-2015/file>.

NCA (2016) National Strategic Assessment of Serious and Organised Crime 2016. Available online at: <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/publications/731-national-strategic-assessment-of-serious-and-organised-crime-2016/file>.

NCA (2017a) Human Trafficking: National Referral Mechanism Statistics - End of Year Summary 2016. Available online at: <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/publications/national-referral-mechanism-statistics/788-national-referral-mechanism-statistics-end-of-year-summary-2016/file>.

NCA (2017b) National Referral Mechanism (NRM). Available online at: <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/about-us/what-we-do/specialist-capabilities/uk-human-trafficking-centre/national-referral-mechanism>.

NCA (2017c) National Strategic Assessment of Serious and Organised Crime 2017. Available online at: <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/publications/807-national-strategic-assessment-of-serious-and-organised-crime-2017/file>.

NCA (2017d) Suspicious Activity Reports (SARs) Annual Report 2017. Available online at: <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/publications/suspicious-activity-reports-sars/826-suspicious-activity-reports-annual-report-2017/file>.

NPIA (2013) Annual Report and Accounts 2012/2013. London: The Stationery Office.

SCDEA (2011) Human Trafficking Intelligence Assessment Summary. Paisley: SCDEA.

SPROAT, P. (2012) 'A Critique of the Official Discourse on Drug and Sex Trafficking by Organised Crime Using Data on Asset Recovery', *Journal of Financial Crime*, 19(2), 149- 162.

SURTEES, R. (2008) 'Traffickers and trafficking in Southern and Eastern Europe. Considering the other side of human trafficking', *European Journal of Criminology*, 5, 39-68.

WEBB, S. and Burrows, J. (2009) Organised Immigration Crime: A Post-Conviction Study. Research Report 15. London: Home Office.

WEITZER, R. (2015) 'Human Trafficking and Contemporary Slavery', *Annual Review of Sociology*, 41, 223-242.



**RELATO DE EXPERIÊNCIA**



# A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DA PERMANENTE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL E POLÍTICA DOS MILITARES ESTADUAIS PERANTE O PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO FEDERAL, O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS TRIBUNAIS SUPERIORES

## THE STRATEGIC IMPORTANCE OF THE PERMANENT INSTITUTIONAL AND POLITICAL ARTICULATION OF THE FEDERAL LEGISLATIVE AND EXECUTIVE POWER, THE FEDERAL SUPREME COURT AND THE SUPERIOR COURTS

ELIAS MILER DA SILVA<sup>1</sup>

### RESUMO

A relevância da permanente participação institucional e política das corporações militares estaduais junto aos Poderes da União guarda direta relação com a sua organização e funcionamento, uma vez que pelo caráter nacional destas instituições e de sua importância estratégica, inclusive na defesa da soberania do país, o constituinte resguardou à legislação federal normatizar regras gerais de organização, efetivo, material bélico, convocação, mobilização, bem como direitos e garantias, razão pela qual a defesa e o progresso institucional das corporações militares estaduais e de seus integrantes perpassam necessariamente a relação destas instituições com o Poder Legislativo Federal, com o Poder Executivo Federal e com o Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores.

**Palavras-chave:** relevância das instituições; policiais militares; participação política.

### ABSTRACT

The relevance of permanent institutional and political participation of the states' military corporations with the Federal government is directly related to their organization and operation, due to the national quality of these institutions and their strategic importance, including in the national defense interests. In that sense, the constituents kept the to the federal legislation the responsibility of regulating general rules of organization, staff, weaponry, mobilization, rights and benefits; For that reason, the defense and institutional progress from the states' military corporations and their members necessarily goes through their relationship with the Federal Legislative branch, the Federal Executive branch and the Supreme Court and Superior Courts.

**Keywords:** relevance of institutions; military polices; political participation.

### 1 INTRODUÇÃO

Compilar mais de vinte anos de experiência, atuando em defesa das instituições militares estaduais e de seus integrantes junto aos Poderes da União, especialmente perante o Poder Legislativo Federal, consiste em um primoroso desafio, mas ao mesmo tempo em uma honrosa oportunidade de relatar sobre a relevância estratégica desta atividade.

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pelas Faculdades Integradas de Guarulhos, São Paulo, Brasil. Especialista em Docência pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Brasília, Brasil. Professor do Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Brasília, Brasil. Diretor da Federação Nacional de Militares Estaduais (FENEME), Brasília, Brasil. Conselheiro da Frente Parlamentar de Segurança Pública da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Brasília, Brasil. *E-mail:* eliasmiler@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1089-0353>

Todos estes anos de experiência, na articulação institucional em Brasília-DF, resultaram inclusive no convite pelo Presidente da República eleito em 2018, para a minha atuação no Governo de transição, na área da Justiça e Segurança Pública.

Contudo, o início desta jornada se protagonizou após minha atuação na função de Chefe da Consultoria Jurídica da Polícia Militar do Estado de São Paulo, quando ainda acumulava a docência na seara de Direito Constitucional, na Academia Militar do Barro Branco (que centraliza toda a formação militar do Estado de São Paulo).

Por determinação do Comando da Instituição, no início da década de 1990, foi determinada minha lotação em Brasília-DF, para acompanhar a elaboração da lei que disporia da organização das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares de todo o Brasil.

O acompanhamento do processo legislativo, contudo, mostrou desafios ainda maiores, inclusive com proposições voltadas à alteração do texto constitucional e à supressão das instituições militares estaduais da redação da Magna Carta, onde passariam à esfera infraconstitucional e, portanto a uma destacada condição de fragilidade institucional.

Atuar junto ao Poder Legislativo Federal me permitiu efetiva articulação em defesa do estamento militar brasileiro, onde pude ombrear com importantes personalidades do Exército Brasileiro (EB), dentre eles o saudoso General Jaborandy, ex-Comandante Militar da Missão da Organização das Nações Unidas (ONU) no Haiti (na época Major Jaborandy na Assessoria Parlamentar do EB); General Villas Bôas, ex-Comandante do Exército Brasileiro (na época Coronel Villas Bôas, na Assessoria Parlamentar do EB); General Fernando – atual Ministro da Defesa (na época Coronel Fernando, na Assessoria Parlamentar do EB); General Ramos, atual Ministro-Chefe da Secretaria de Governo (na época Coronel Ramos, na Assessoria Parlamentar do EB); dentre outros.

De igual forma, o atual Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, Jorge Antonio de Oliveira Francisco, primeiro Ministro de Estado de origem policial militar de nossa história, também trabalhou conosco perante o Parlamento Federal, onde honrosamente pude contribuir com os seus aprendizados na parte de processo legislativo, e a forma exitosa com que tem desempenhado suas atribuições nas mais estratégicas ações do Governo comprova a relevância da prévia experiência legislativa e política para o aperfeiçoamento dos agentes públicos, inclusive dos profissionais de segurança pública.

Pela assessoria institucional pude trabalhar ativamente durante importantes reformas constitucionais e legais que hoje vigoram em nosso ordenamento jurídico, dentre elas as Emendas Constitucionais de nº 18, nº 19, nº 20, nº 41, nº 45, reformas das leis penais e processuais penais e outras, em articulação técnico-jurídica de suporte a parlamentares aliados.

O conhecimento das proposições que afetavam direta ou indiretamente as instituições militares estaduais fez com que iniciássemos à época um trabalho permanente de fortalecimento da representação institucional e associativa em Brasília-DF, por meio de palestras, cursos e outras iniciativas.

Atualmente, militares de diversos estados trabalham em representação institucional junto aos Poderes na Capital da República, bem como militares estaduais de todo o Brasil são constantemente representados por meio de legítimas associações, das quais destaco: Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (CNCG-PM/CBM), Federação Nacional das Entidades dos Oficiais Militares Estaduais/DF (FENEME), Associação Nacional das Entidades dos Militares Estaduais/DF (ANERMB), Associação Nacional de Praças (ANASPRA) e Associação dos Militares do Brasil (AMEBRASIL).

## 2 ATUAÇÃO INSTITUCIONAL JUNTO AO PODER LEGISLATIVO FEDERAL

Na atual legislatura 56<sup>a</sup> (2018-2022), a representação de parlamentares federais, oriundos das instituições militares estaduais, passou de 08 (oito), da legislatura anterior, para 20 (vinte) deputados e de nenhum senador para 2 (dois) senadores da República.

Tal Bancada, estruturada e voltada à defesa dos interesses comuns dessas instituições e de seus integrantes, age com o objetivo de neutralizar as iniciativas e ações de segmentos antagônicos, contribuindo para a defesa institucional, por meio da participação em comissões, discursos em plenário, apresentação de proposições e, mormente, união de esforços em torno de temas de interesse comum das Polícias e Corpos de Bombeiros Militares.

Deve-se ressaltar que, além dos militares eleitos, existem outros parlamentares que são muito importantes na defesa dos interesses da família militar estadual, pois há a necessidade de apoio dos parlamentares civis, simpatizantes dessas instituições, que podem auxiliar na defesa dos interesses e até mesmo apresentar proposições inovadoras, mediante um trabalho conjunto, de proximidade, sobretudo com vistas a aperfeiçoar o sistema de segurança pública do país.

Mais de oitocentas proposições legislativas em trâmite atingem direta ou indiretamente as corporações militares dos estados e seus membros, de modo que este acompanhamento é uma verdadeira necessidade.

A Constituição Federal reserva à lei federal as regras gerais de organização, efetivo, material bélico, direitos e garantias de militares estaduais.

Pela compreensão do acima exposto, conclui-se que não adianta o estado avançar em sua legislação local e descuidar das proposições junto ao Poder Legislativo Federal, uma vez que, em sendo aprovada lei federal dispendo de forma diversa, é suspensa a eficácia da lei local nos pontos conflitantes.

Recentes proposições, que tramitaram pelas Casas Legislativas Federais, trouxeram significativas implicações junto às instituições militares estaduais, dentre elas:

**Lei nº 13.491/2017** (alterou o Código Penal Militar), destacando-se a ampliação do conceito de crime militar para além dos previstos neste diploma específico, evitando-se inclusive a sobreposição de instituições policiais no procedimento investigatório (BRASIL, 2017, n.p.).

**Lei nº 13.869/2019** (nova Lei de Abuso de Autoridade), onde a Bancada da segurança pública trabalhou até o último momento para impedir o avanço

de dispositivos prejudiciais aos profissionais desta categoria, nos vetos que foram analisados, bem como na apresentação de novas proposições para alterar dispositivos em vigor que carecem de aperfeiçoamento ou supressão (BRASIL, 2019, n.p.).

**Lei nº 13.954/19** (reforma do Sistema de Proteção Social dos Militares da União e dos Estados), destacando-se que certos direitos e garantias permaneceram estritos aos militares, por exemplo, paridade e integralidade às pensionistas (BRASIL, 2019, n.p.).

Outra vertente que ainda não é muito explorada pelas polícias militares e corpos de bombeiros militares junto ao Poder Legislativo Federal consiste justamente na busca de recursos orçamentários, por meio das Emendas Individuais e de Bancada para estas corporações, contudo, a Frente Parlamentar da Segurança Pública tem realizado cursos de capacitação e treinamento aos membros das instituições de segurança pública dos estados, justamente para que possam compreender e atuar, não apenas junto ao Poder Legislativo, na formulação das Emendas ao Orçamento, mas também junto ao Poder Executivo Federal, para conferir efetividade a este processo e garantir que o recurso chegue na “ponta da linha”.

### **3 ATUAÇÃO INSTITUCIONAL JUNTO AO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

O Poder Executivo Federal possui relevantes atribuições no que diz respeito a temas de interesse das instituições militares estaduais, isto porque determinadas proposições legislativas, por mandamento constitucional, devem ser enviadas a partir do próprio Poder Executivo Federal, sob pena de sua inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

O Orçamento, inclusive contendo recursos que irão diretamente para as polícias militares e corpos de bombeiros militares, é processado junto a órgãos do Poder Executivo Federal, que conta com recursos próprios inclusive, para além das Emendas Parlamentares, que podem ser encaminhadas neste propósito, podendo o representante institucional das corporações buscar recursos em ambas as origens: Executivo e Legislativo.

Recentemente o Poder Executivo Federal editou o Decreto nº 9.940/2019 (BRASIL, 2019), que alterou o R-200, prevendo, enquanto exercício de função de natureza/interesse policial-militar ou bombeiro-militar, a nomeação ou designação para as instituições de ensino públicas do sistema estadual, distrital ou municipal de educação básica com gestão em colaboração com a Polícia Militar ou com o Corpo de Bombeiros Militar; os órgãos do Poder Legislativo federal, estadual, distrital ou municipal; para o Ministério Público dos estados e outros.

O exemplo supracitado reforça outra estratégia da articulação junto ao Poder Executivo Federal, que consiste na regulamentação da legislação existente, sendo este um importante instituto em variados momentos, para evitar que se busque uma nova lei ou alteração de legislação existente, em certas situações, um Decreto do Poder Executivo é o melhor instrumento para demandas específicas.

Por fim, cabe ressaltar que o órgão central do Sistema Único de Segurança Pública é o Ministério da Justiça e Segurança Pública, onde todas as Políticas são determinadas, que por sua vez balizam as ações do governo e a destinação dos

recursos, destacando-se então a especial relevância deste órgão para as instituições de segurança pública do país.

#### **4 ATUAÇÃO INSTITUCIONAL JUNTO AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E TRIBUNAIS SUPERIORES**

A par da essencial articulação junto ao Poder Legislativo Federal e junto ao Poder Executivo Federal, quem detém o controle concentrado de constitucionalidade é o Supremo Tribunal Federal, razão pela qual a aproximação institucional junto a este órgão se faz extremamente necessária, para esclarecer a legislação castrense e evitar que por decisão judicial a instituição acabe perdendo direitos e garantias duramente conquistados.

Atualmente o Supremo Tribunal Federal (STF) concentra processos que envolvem desde ações dos Corpos de Bombeiros Militares (taxas) até mesmo questionamentos, oriundos de determinados estados, sobre a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 13.954/19 (reforma do Sistema de Proteção Social dos Militares da União e dos Estados) (BRASIL, 2019).

O STF já reconheceu a constitucionalidade da Lei Federal nº 10.029/2000 (BRASIL, 2000), que regulamenta a prestação voluntária de serviços administrativos e de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares, bem como já decidiu pela constitucionalidade dos Inquéritos Policiais Militares, nos crimes dolosos contra a vida de civil, quando praticado por militares estaduais em serviço ou em razão dele, sem prejuízo do julgamento pelo júri (ADI 1494, R.E. 804269, R.E. 1146235 e outros).

Portanto, a efetividade da legislação aplicável às instituições militares estaduais passa pela devida articulação junto ao Supremo Tribunal Federal, bem como junto aos Tribunais Superiores, especialmente junto ao Superior Tribunal de Justiça, pois é responsável por uniformizar a interpretação destas normas, bem como de suas soluções, quando não envolvem matéria constitucional, nem da justiça especializada.

#### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A par de um preconceito que até hoje existe no ambiente de caserna, tendente a polarizar a atuação institucional da atuação junto aos Poderes, as Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), juntamente com outros estratégicos órgãos e entidades, todos contam com permanente assessoria institucional, inclusive com salas reservadas, para funcionamento destas representações, na sede do Poder Legislativo Federal.

Ao mesmo tempo, a atuação das instituições militares estaduais do Brasil, sejam as Polícias Militares ou Corpos de Bombeiros Militares, bem como as suas entidades representativas no campo político federal, especificamente no âmbito do Congresso Nacional (cenário de proposições, discussões e deliberações que afetam, direta ou indiretamente, a estabilidade e o trabalho desenvolvido por elas em prol do interesse público e da sociedade), deve ser considerada, pelos respectivos Comandos-Gerais, como um processo democrático, maduro e primordial ao aperfeiçoamento da segurança pública no país.

Quanto maior a participação democrática das instituições militares, dos seus integrantes e das entidades representativas no processo decisório político, maior a maturidade democrática do próprio Estado brasileiro e da defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, atendidos na prestação do serviço por estes profissionais, primeiros e últimos garantidores dos direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL, **ADI 1.494-3/DF**, p. 118 e 119, Órgão Julgador: Pleno, Ministro Celso de Mello, Data de Julgamento: 04/04/2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Código de Processo Penal Militar**. Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969. Constituição Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019**. Lei de Abuso de Autoridade. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm). Acesso em 23 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019**. Lei do Sistema de Proteção Social dos Militares da União e dos Estados. Disponível em: [www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.954-de-16-de-dezembro-de-2019-233744070](http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.954-de-16-de-dezembro-de-2019-233744070). Acesso em 23 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.940, de 24 de julho de 2019**. Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9940.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9940.htm). Acesso em 23 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.029, de 20 de outubro de 2000**. Prestação voluntária de serviços administrativos e de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9940.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9940.htm). Acesso em 23 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017**. Altera o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13491.htm). Acesso em 23 nov. 2020.



**REVISTA  
SUSP**

**REVISÃO DE LITERATURA**



# CONFLITO TRABALHO-FAMÍLIA EM SEGURANÇA PÚBLICA: UMA REVISÃO INTEGRATIVA

## WORK-FAMILY CONFLICT IN PUBLIC SAFETY: A INTEGRATIVE REVIEW

VICTORIA AYELEN GOMEZ, MARTINA MAZZOLENI, CARLOS MANOEL LOPES RODRIGUES, ALICE BENTES, MIKAELLY DE ARAÚJO AQUINO, CLÁUDIO VAZ TORRES, THIAGO NASCIMENTO, SÉRGIO EDUARDO SILVA DE OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CHAMBEL, CRISTIANE FAIAD

Integrantes do grupo da pesquisa nacional sobre as condições de saúde, segurança, valorização e qualidade de vida dos profissionais de segurança pública, fomentada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública. e-mail: crisfaiad@gmail.com

### RESUMO

Atualmente, percebe-se que as novas configurações do trabalho permeiam as relações da vida profissional e familiar, assim, podemos definir conflito trabalho-família como uma forma de conflito entre papéis em que as pressões dos domínios de trabalho e família são mutuamente incompatíveis em algum nível. O objetivo deste trabalho foi analisar a produção nacional e internacional sobre o conflito trabalho-família na segurança pública, a partir de uma revisão integrativa. As buscas foram feitas utilizando o *software Publish or Perish*, durante as duas últimas décadas. Após aplicação de critérios de inclusão e exclusão, foram analisados 39 artigos. Para identificação da tendência de crescimento ou decréscimo da produção utilizou-se o teste não paramétrico de tendência de *Mann-Kendall*. Os resultados indicam predominância de publicações nos EUA com crescimento dos estudos na Índia. Conclui-se que há um crescimento das publicações da temática, considerando a descoberta de sua relevância para a população investigada.

**Palavras-chave:** conflito trabalho-família; segurança pública; revisão integrativa.

### ABSTRACT

Currently, it is clear that the new work settings mediate professional and family life relationships, therefore, we can define work-family conflict as a type of conflict between roles in which pressures from work and family domains are mutually incompatible at some level. The goal of this research was to analyze national and international publications about work-family conflict in public security, based on a integrative review. The searches were done using the software *Publish or Perish*, during the last two decades. After applying the inclusion and exclusion criteria, 39 articles were analyzed. In order to identify the tendency of growth or decrease in publications, the Mann-Kendall non-parametric trend test was used. The results indicate a predominance of publications in the USA, with an increase of studies in India. It is concluded that there is an increase in publications about the subject, considering the discovery of its relevance to the population investigated.

**Keywords:** work-family conflict; public security; integrative review.

## 1 INTRODUÇÃO

A segurança pública é a forma pela qual o Estado visa garantir à sociedade o direito à segurança. Assim, ela é exercida para preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio (BRASIL, 1988). Os órgãos de segurança pública são constituídos por diversos agentes no cenário nacional e internacional

e, certificada a relevância social da temática, é notória a necessidade de estudos organizacionais direcionados a essa população.

Atualmente, percebe-se que as novas configurações do trabalho permeiam as relações da vida profissional e familiar (DE ANDRADE *et al.*, 2020; MOREIRA; SILVA, 2018; KOSSEK; LE, 2017) e, dessa forma, pesquisas atuais tentam compreender os múltiplos papéis que o indivíduo desempenha tanto no trabalho quanto na família (GHISLIERI *et al.*, 2017; PLUUT *et al.*, 2018). A promoção de um equilíbrio entre essas duas dimensões, aliada à busca por uma redução de fatores estressores relacionados ao local de trabalho, tem sido apontada como um dos principais desafios sociais no século XXI (WHO, 2015; BANDEIRA *et al.*, 2020). A partir do relato de alguns estudos, e considerando a importância de se prezar pela saúde e qualidade de vida dos trabalhadores, temos indícios de que existem questões no âmbito organizacional da segurança pública que impactam diretamente tanto a esfera de trabalho quanto a pessoal/familiar.

Grzywacz e Marks (2000), a partir da perspectiva ecológica em Psicologia, discutem que as relações entre trabalho e família apresentam, ao mesmo tempo, repercussões negativas conceitualizadas na forma dos conflitos trabalho-família e família-trabalho e repercussões positivas na forma do enriquecimento trabalho-família e família-trabalho. O enriquecimento se dá pela existência de fatores familiares positivos (participação nas decisões, apoio familiar, por exemplo). Neste sentido, a vivência positiva dessa relação, que traz melhorias à qualidade de vida, seria compreendida como o enriquecimento trabalho-família (GREENHAUS; POWELL, 2006).

O conflito trabalho-família é uma forma de conflito entre papéis em que as pressões dos domínios de trabalho e família são mutuamente incompatíveis em algum nível. Deste modo, a participação em um papel é dificultada pela participação em outro, como definem Greenhaus e Beutell (1985). O modelo mais conhecido abarca o conflito trabalho-família e o conflito família-trabalho como dois construtos distintos, porém inter-relacionados, cada um com três dimensões diferentes: tempo, tensão e comportamento (FRONE *et al.*, 1992; GREENHAUS; BEUTELL, 1985).

Conforme a revisão realizada por Kengathran (2015), sobre o conflito trabalho-família, desde a origem desse conceito, em 1980, diversos estudos se propuseram a discutir os efeitos dessa relação, notadamente físicos, psicológicos, comportamentais ou relacionados à organização, tais como sua relação com variáveis como rotatividade e *burnout*. Assim, características do trabalho poderão interferir nas relações familiares e vice-versa. Um exemplo está na atuação de policiais e bombeiros, recorte adotado neste estudo. Encontram-se em um contexto de trabalho custoso, que envolve, dentre outras características, altas tensões e longos turnos, promovendo um conflito entre a vida de trabalho e a vida familiar (SUNDAY *et al.*, 2017; SMITH *et al.*, 2018; LAMBERT *et al.*, 2019).

Os trabalhadores da segurança pública também estão sujeitos a lidar com as incompatibilidades de ser policial ou bombeiro e ter uma família, podendo ter como efeito, por exemplo, insatisfação no trabalho e *burnout* (ISLAM *et al.*, 2020; SMITH *et al.*, 2019). Diferentemente do cenário nacional, estudos internacionais sobre conflito trabalho-família já foram realizados com essa população (AKOEN-

SI, 2018; ALLEN *et al.*, 2016; ASHTANKAR, 2016; BURKE; MIKKELSEN, 2006; LIU *et al.*, 2019; DÖNMEZ *et al.*, 2013), sendo importante uma sistematização dos achados, a fim de averiguar o que vem sendo estudado, de que forma, e possíveis lacunas existentes na área.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho é analisar a produção nacional e internacional sobre o conflito trabalho-família na segurança pública, a partir de uma revisão integrativa. Foram analisados os estudos desenvolvidos no contexto organizacional nas últimas duas décadas. Os objetivos específicos foram: a) identificar os estudos realizados; b) sintetizar os resultados destes; c) identificar as abordagens metodológicas; e d) as medidas utilizadas.

## 2 MÉTODO

### *Amostra*

A amostra consistiu em 39 artigos internacionais após a aplicação dos critérios de busca, inclusão e exclusão descritos nos procedimentos. No âmbito nacional, todos os artigos foram excluídos por não cumprirem os requisitos estabelecidos na seleção.

### *Material*

Foi utilizado o *software Publish or Perish 7* (HARZING, 2007) para a busca dos artigos indexados no *Google Scholar* e o programa Excel para a organização e exclusão de duplicatas.

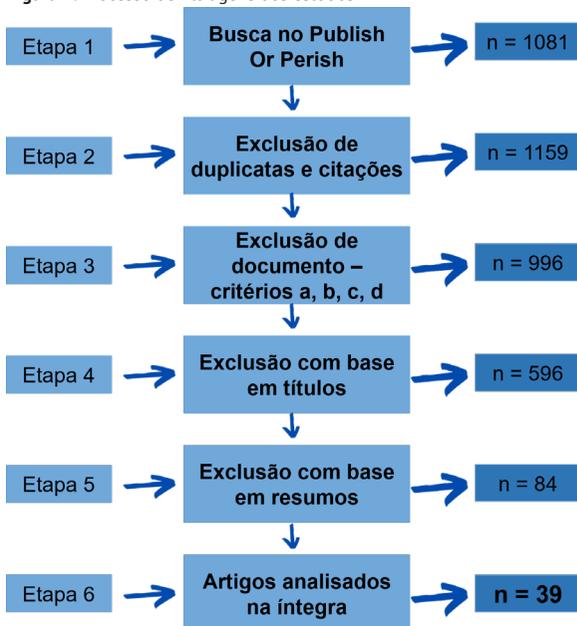
### *Procedimento*

Por meio do *software Publish or Perish 7*, em junho de 2020, foram realizadas duas buscas no *Google Scholar*, uma nacional e outra internacional. Utilizaram-se como descritores na opção *Keywords* os termos (“conflito trabalho-família”) and (“segurança pública” or “polícia” or “bombeiros”) e (“*work-family conflict*”) and (“*public security*” or “*police*” or “*fireman*”), respectivamente, e em ambas o recorte temporal de 2000-2020 na opção *years*. Os critérios de exclusão foram: a) livros e capítulos de livros; b) trabalhos apresentados em eventos; c) dissertações e teses; d) estudos teóricos e revisões sistemáticas; e) estudos que não permeiam o tema segurança pública e conflito trabalho-família. Os critérios de inclusão foram: a) artigos empíricos; b) publicação em periódicos revisados por pares; c) apresentar como um dos objetivos ou temas centrais a investigação do conflito trabalho-família, exclusivamente com amostras de bombeiros e/ou policiais.

As buscas resultaram na identificação de 201 artigos nacionais e 980 internacionais que foram exportados para o *Excel*. Nas planilhas, foram realizadas as exclusões de duplicatas e de citações, originando 199 artigos na busca nacional e 960 na internacional.

Após a exclusão de citações e duplicatas, os critérios de exclusão foram aplicados. A partir desses, foram removidos: (i) documentos conforme os critérios de exclusão; (ii) artigos que explicitamente, a partir do título, não se relacionavam ao conflito trabalho-família nem à segurança pública; (iii) artigos que não atendiam aos critérios de inclusão a partir dos resumos. Conforme demonstra a Figura 1, nessas etapas foram removidos todos os estudos da busca nacional e 941 estudos internacionais, restando 39 artigos qualificados para a análise.

Figura 1: Processo de filtragens dos estudos



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

### Análise dos dados

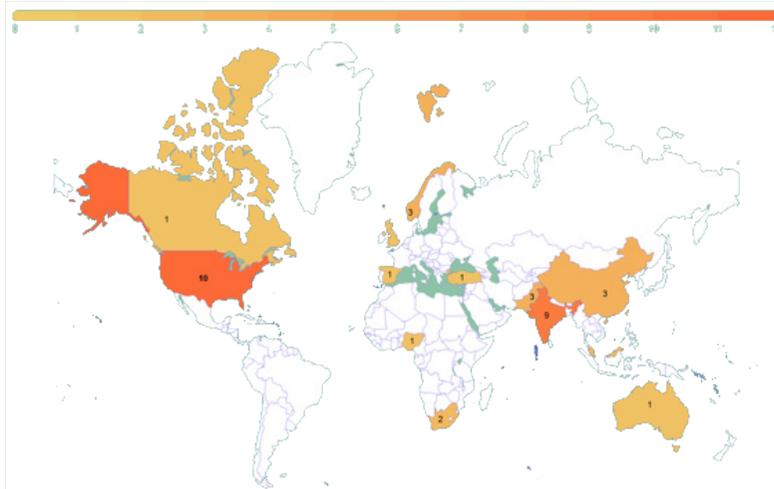
Os artigos selecionados foram analisados quanto a aspectos bibliométricos básicos, tais como ano de publicação e primeira autoria. Para identificar a tendência de crescimento ou decréscimo da produção utilizou-se o teste não paramétrico de tendência de Mann-Kendall (1945) e o estimador de inclinação de Sen (1968).

## 3 RESULTADOS

A amostra final foi composta por 39 artigos publicados entre 2001 e 2020, período para o qual foi identificada, a partir do teste de *Mann-Kendall*, uma tendência de crescimento ( $Z = 1,33$ ) com inclinação pouco acentuada quando considerado o período como um todo ( $Q = 0,10$  [IC99% = 0,00 – 0,23]). Os dados indicam o aumento da produção mais significativo após 2016, com 50% da produção concentrada nos últimos quatro anos.

Quanto à distribuição geográfica, Estados Unidos ( $n = 10$ ) e Índia ( $n = 9$ ) produziram 50% dos estudos. Noruega e Paquistão foram responsáveis por três estudos cada; China, Malásia e África do Sul por dois; Austrália, Canadá, Reino Unido, Espanha, Nigéria, Taiwan e Turquia por um. Não foram encontrados estudos transculturais. A Figura 2 apresenta esta distribuição.

Figura 2: Distribuição geográfica dos estudos sobre conflito trabalho-família



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Os artigos selecionados foram publicados em periódicos específicos da área de ciências policiais e criminais (n = 16; 4,03%), psicologia (n = 7; 17,95%), saúde (n = 7; 17,95%), ciências sociais (n = 5; 12,82%), revistas interdisciplinares (n = 2; 5,13%), gestão (n = 1; 2,56%) e ciências da segurança (n = 1; 2,56%). O *Policing An International Journal of Police Strategies and Management* (Emerald Publishing) concentrou 12,52% da produção total sobre o tema (n = 5).

O conjunto de 39 estudos foi formado exclusivamente por pesquisas correlacionais e compreendeu uma amostra total de 17.010 participantes (M = 436,15; DP = 299,24). As amostras variaram de 60 participantes (AHMED, 2019) a 1.100 participantes (O'NEILL; ROTHBARD 2017). A maior parte das amostras foi composta por policiais (n = 29, 74,36%), e também foram identificados estudos com agentes penitenciários (WANG *et al.*, 2013), bombeiros (O'NEILL; ROTHBARD; 2017; SHREFLER *et al.*, 2011; SMITH *et al.*, 2019; SMITH *et al.*, 2018; WU *et al.*, 2019), inspetores de polícia (MOSTERT, 2008) e policiais rodoviários (AHMED, 2019; SHAFIQUE, 2015; RASDI, 2018). Os resultados dos estudos analisados estão sintetizados na Tabela 1.

Tabela 1

Síntese dos resultados dos estudos, por ordem decrescente de ano de publicação.

Autoria	Ano	Síntese dos resultados
Islam et al.	2020	Os resultados indicam que a ameaça ao papel da família tem papel mediador na associação entre o conflito trabalho-família e a insatisfação no trabalho, sendo esta relação mais intensa nas mulheres policiais.
Ahmed	2019	Não foi identificado efeito do conflito trabalho-família sobre burnout

(continuação)		
Ke et al.	2019	Conflito entre família e trabalho e burnout têm correlação significativa e positiva com as intenções de saída da instituição. A exaustão no trabalho desempenha um papel mediador parcial na relação entre conflito entre trabalho e família e intenções de rotatividade, e o suporte organizacional aparece como moderador dessas relações.
Lambert et al.	2019	Todos os quatro tipos de conflito entre trabalho e família foram relacionados positivamente ao desgaste emocional. Conflitos baseados no tempo, no comportamento e na família tiveram associações positivas significativas com o desgaste emocional e despersonalização.
Liu et al.	2019	Foi identificado papel mediador do conflito trabalho-família na relação entre engajamento no trabalho e satisfação com a vida.
Qureshi et al.	2019	O conflito trabalho-família, na direção da família para o trabalho apresentou efeito de redução no comprometimento.
Smith et al.	2019	Os principais resultados sugerem que o estresse no trabalho percebido e o conflito entre a família e o trabalho emergiram como preditores significativos de burnout.
Wu et al.	2019	Conflitos de papéis derivado do conflito trabalho-família, exaustão emocional e problemas de saúde apresentaram correlação positiva. Os resultados do modelo de equações estruturais sugeriram ainda que o efeito positivo dos conflitos de papéis nos problemas de saúde era parcialmente mediado pela exaustão emocional.
Griffin & Sun	2018	Policiais em cargos mais baixos tendem a ter menores escores de conflito trabalho-família e burnout. Variáveis individuais não são significativas quando considerado os níveis de resiliência.
Rasdi	2018	Os estressores relativos ao conflito trabalho família são reduzidos para os participantes de áreas suburbanas em comparação com participantes das áreas urbanas.
Smith et al.	2018	O desgaste, estresse e conflito trabalho-família afeta significativamente o desempenho da segurança dos bombeiros.
Lambert et al.	2017	As dimensões do conflito trabalho-família baseadas na tensão, no comportamento e no conflito familiar foram significativamente associadas a níveis mais altos de estresse no trabalho.
O'Neill e Rothbard	2017	Bombeiros com escores maiores no conflito trabalho-família relataram mais problemas de saúde. Foi identificado que ambientes com maior compaixão apresentaram efeito de redução de efeitos na saúde.
Rodríguez et al.	2017	O trabalho em turnos aumentou significativamente a percepção dos participantes em relação ao conflito trabalho-família.
Sunday et al.	2017	O conflito trabalho-família e o estresse no trabalho tiveram influência conjunta negativa no bem-estar psicológico entre os policiais.
Allen et al.	2016	Foi identificada a correlação negativa entre identidade organizacional e conflito trabalho-família.

(continuação)		
Ashtankar	2016	O balanceamento entre demandas familiares e de trabalho apresentou efeitos positivos sobre bem-estar e satisfação no trabalho.
Keerthi et al.	2016	Os níveis de estresse foram correlacionados a intensidade do conflito entre os papéis familiares e profissionais.
Lambert et al.	2016	Especificamente foram identificados efeitos do conflito trabalho-família baseado no tempo, comportamento e de papéis com os altos níveis de estresse da amostra.
Qureshi et al.	2016	Comunicação instrumental, suporte organizacional, justiça distributiva e procedimental apresentaram efeitos negativo sobre o estresse familiar.
Shafique et al.	2015	O estudo indicou correlação negativa do conflito trabalho-família com a satisfação no trabalho.
Singh e Nayak	2015	Foi identificado o papel de mediação do estresse na relação entre conflito trabalho-família e satisfação no trabalho e com o apoio social como papel moderador.
Bazana e Dodd	2013	Foi identificada relação negativa entre conflito trabalho-família e conscienciosidade e com estresse no trabalho.
Dönmez et al.	2013	A variável idade está significativamente relacionada a conflito trabalho-família para policiais de nível mais alto, não havendo diferenças de gênero. Polícias que trabalham em plantão apresentam maiores escores de conflito trabalho-família e a supervisão pode atuar como fator protetivo.
Rathi e Barath	2013	Os resultados indicaram que o conflito trabalho-família, independente da direção, está correlacionado negativamente com a satisfação no trabalho, e que o suporte social atua como moderador dessas relações.
Wang et al	2013	Os resultados indicaram que o estresse no trabalho, apoio social e inteligência emocional foram significativamente correlacionados com o desempenho no trabalho policial. O conflito trabalho-família foi identificado como uma dimensão do estresse no trabalho.
Willis et al.	2013	As análises de regressão demonstraram que a effort-reward imbalance foi um preditor significativo de ajuste psicológico. Foi identificado o trabalho em turnos como preditor de conflito trabalho-família.
Sherffler et al.	2011	O estresse ocupacional, trabalhando mais de 60 horas por semana, e a falta de sono foram associadas a um maior conflito entre o trabalho e a família, e associado a maior estresse e menor satisfação dos pais.
Hall et al.	2010	Conflito trabalho-família foi identificado como mediador entre demandas do trabalho e estresse.
Wu	2009	A análise de correlação mostrou que conflitos de papéis, exaustão emocional e problemas de saúde estavam positivamente correlacionados. Os resultados do modelo de equações estruturais sugeriram ainda que o efeito positivo dos conflitos de papéis nos problemas de saúde era parcialmente mediado pela exaustão emocional.

(continuação)		
Mostert	2008	Os resultados mostram que altas demandas e falta de recursos levam a conflitos entre trabalho e família (baseados no tempo e no esforço).
Janzen et al.	2007	O conflito trabalho-família apresentou correlação com os níveis de sofrimento psicológico, independente do sexo.
Burke e Mikkelsen	2006	Os componentes das demandas de trabalho e de burnout explicam as variações nas medidas da relação trabalho-família.
Youngcourt e Huffman	2005	O estudo observou a correlação positiva entre estresse no trabalho e conflito trabalho-família. A existência de um programa de apoio foi correlacionada negativamente com o conflito trabalho família.
Burke e Mikkelsen	2004	O nível de conflito trabalho-família não reduz em casais que ambos são policiais.
Howard et al.	2004	Os conflitos na direção do trabalho para a família apresentam efeitos em relação a satisfação no trabalho, entretanto quando a direção é da família para o trabalho não há efeito sobre a satisfação com o trabalho.
Mikkelsen e Burke	2004	As demandas de trabalho e os componentes de desgaste (exaustão, cinismo) emergiram como fortes preditores do conflito trabalho-família. O conflito trabalho-família apresentou relações negativas significativas com medidas de saúde psicológica, mas não de saúde física.
He et al.	2002	Tanto para homens quanto mulheres, o conflito trabalho-família apresentou efeito significativo sobre os níveis de estresse físico e psicológico.
Ryan et al.	2001	A percepção de candidatos a policiais e seus familiares quanto ao possível conflito trabalho-família são congruentes, entretanto não apresentam efeito no comportamento dos candidatos.

#### 4 DISCUSSÃO

Foi realizada uma revisão integrativa da literatura nacional e internacional sobre percepção de conflito trabalho-família entre policiais e bombeiros, apresentando um retrato das pesquisas desenvolvidas na área nas últimas duas décadas. Foram sintetizados os resultados das buscas, de forma a identificar a distribuição de artigos por ano e tendência ou não de crescimento, a distribuição de estudos por países, as publicações por autores e os principais resultados.

Os resultados encontrados na presente revisão revelaram um expressivo crescimento da produção científica sobre conflito trabalho-família nos profissionais da segurança pública, o que indica, também, um aumento no interesse sobre como ocorre o conflito entre essas dimensões na vida de policiais e bombeiros. Ambos os trabalhadores desempenham práticas que envolvem riscos e situações estressantes. Diante disso, a natureza da atividade policial parece favorecer o desenvolvimento do conflito entre a esfera do trabalho e familiar (KE *et al.*, 2019; LAMBERT *et al.*, 2016), bem como dos bombeiros (SMITH *et al.*, 2018).

Estudos qualitativos complementam os achados nesta revisão sistemática, justificando o crescente interesse na temática, e sugerem a inter-relação traba-

lho-família. Oliveira e Faiman (2019) encontraram, após entrevistas semidirigidas, que a exposição aos riscos inerentes à profissão e à violência tem repercussões importantes na forma como os policiais estabelecem e mantêm os laços sociais, os relacionamentos, a inserção na comunidade e o contato com a família. Da mesma forma, Leite e Oliveira (2020) indicam que o trabalho pode exercer influência nas relações interpessoais e na saúde psíquica, necessitando-se de intervenção por parte das diversas estratégias de saúde da instituição que consideram a família como um fator importante.

A respeito da abordagem da pesquisa, a totalidade dos estudos foi correlacional, o que indica a falta de estudos multimétodos que permitiriam uma triangulação metodológica para melhor compreensão do construto. Os achados evidenciaram a falta de estudos experimentais e quase experimentais, assim como a falta de publicações no âmbito nacional.

A maior parte dos estudos se concentra nos Estados Unidos. Entretanto a Índia encontra-se em forte crescimento com estudos sobre a variável, indicando interesse nas seguintes temáticas: altos níveis de estresse (SINGH; NAYAK, 2015; LAMBERT *et al.*, 2016; LAMBERT *et al.*, 2017), satisfação no trabalho correlacionada com conflito trabalho-família (RATHI; BARATH, 2013), desgaste emocional (LAMBERT *et al.*, 2019), comprometimento no trabalho (QURESHI *et al.*, 2019), estresse familiar e comunicação instrumental, suporte organizacional e justiça distributiva (QURESHI *et al.*, 2016) e balanceamento entre demandas familiares e do trabalho (ASHTANKAR, 2016).

Percebe-se que a maioria das publicações foi realizada em periódicos específicos da área de ciências policiais e criminais. Em seguida a quantidade de estudos se concentra na área de psicologia e saúde, que sugere uma crescente preocupação com a saúde física e psicológica de policiais e bombeiros. A pertinência da atenção com essa população parece ter respaldo nos resultados encontrados nesta revisão, de forma que parte deles indica que o conflito trabalho-família está negativamente relacionado com saúde psicológica (MIKKELSEN; BURKE, 2004) e bem-estar psicológico (ASHTANKAR, 2016; SUNDAY *et al.*, 2017). Da mesma forma, essa variável apresenta uma relação positiva com problemas de saúde (O'NEILL; ROTHBARD, 2017), exaustão emocional e problemas de saúde (WU, 2009; WU *et al.*, 2019), sofrimento psicológico (JANZEN *et al.*, 2007) e desgaste emocional (LAMBERT *et al.*, 2019).

Ainda sobre os impactos para a saúde dos trabalhadores, os resultados encontrados denunciam a preocupante relação entre os níveis de estresse e de conflito trabalho-família (KEERTHI *et al.*, 2016; LAMBERT *et al.*, 2016; LAMBERT *et al.*, 2017; YOUNGCOURT; HUFFMAN, 2005). Além disso, foi identificado que o conflito trabalho-família atua como uma variável mediadora entre as demandas do trabalho e o estresse (HALL *et al.*, 2010). Os altos níveis de estresse e conflito trabalho-família foram identificados como prejudiciais para o desempenho profissional, tanto entre bombeiros (SMITH *et al.*, 2018) quanto policiais (WANG *et al.*, 2013). Além disso, o efeito de conflito trabalho-família sobre os níveis de estresse físico e psicológico não se diferencia entre homens e mulheres (HE *et al.*, 2002). Os consistentes achados estão alinhados com a proposta de Wang *et al.* (2013), que identifica o conflito trabalho-família como uma dimensão do estresse

no trabalho.

Além disso, os estudos encontrados apontaram para uma relação entre conflito trabalho-família e satisfação no trabalho. Ashtankar (2016) estabeleceu que o balanceamento entre demandas familiares e de trabalho apresentou efeitos positivos sobre bem-estar e satisfação no trabalho. Da mesma forma, Shafique *et al.* (2015) encontraram correlação negativa do conflito trabalho-família com a satisfação no trabalho. Howard *et al.* (2004) identifica especificidades em relação à direção do conflito, de modo que quando ele ocorre em direção do trabalho para a família foram identificados efeitos em relação a satisfação no trabalho, ao passo que quando a direção se apresenta da família para o trabalho o mesmo efeito não foi identificado. Por outro lado, Rathi e Barath (2013) indicam que o conflito trabalho-família, independentemente da direção, está correlacionado negativamente com a satisfação no trabalho, e que o suporte social atua como moderador dessas relações. Da mesma forma, Singh e Nayak (2015) encontraram o estresse como mediador na relação entre conflito trabalho-família e satisfação no trabalho e o apoio social como papel moderador.

A respeito, ainda, de satisfação no trabalho, Islam *et al.* (2020) indicam que a ameaça ao papel da família tem papel mediador na associação entre o conflito trabalho-família e a insatisfação no trabalho, sendo esta relação mais intensa nas mulheres policiais. Os resultados indicaram, também, o papel mediador do conflito trabalho-família na relação entre engajamento no trabalho e satisfação com a vida (LIU *et al.*, 2019). Assim mesmo, encontrou-se que o comprometimento no trabalho se reduz quando se encontra o conflito trabalho-família, na direção da família para o trabalho.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da revisão integrativa percebeu-se o papel de destaque dos Estados Unidos e da Índia no desenvolvimento de pesquisas sobre conflito trabalho-família na área de segurança pública. As produções brasileiras são pouco expressivas, o que limita a compreensão dessa variável no cenário nacional. Conclui-se que há um crescimento das publicações da temática nos últimos anos, considerando os resultados de pesquisa que indicam para sua grande relevância à vida do trabalhador da segurança pública, especialmente no que diz respeito à saúde. Foi possível identificar nos principais resultados que a variável conflito trabalho-família mantém relação com satisfação no trabalho, engajamento no trabalho, estresse e *burnout*. Diante disso, é essencial que novas investigações sejam feitas para compreender melhor como reduzir o conflito, vivenciado por policiais e bombeiros, entre trabalho e família.

Importante ressaltar que pesquisas sobre o conflito trabalho-família, no contexto de segurança pública, também se tornaram mais relevantes no contexto da pandemia por covid-19 (SARS-Cov-2). Este cenário trouxe diversas mudanças para o mundo do trabalho e nas vivências familiares e sociais, embora não se conheça quais seus possíveis impactos. O estudo de Vaziri *et al.* (2020) identificou uma importante influência da pandemia tanto sobre o conflito trabalho-família, quanto na variável enriquecimento trabalho-família. Em um estudo comparativo

acerca dos perfis da interface trabalho-família em trabalhadores antes e durante a pandemia, foi demonstrado que as mudanças podem ser tanto positivas quanto negativas, dependendo de variáveis individuais, organizacionais e também do funcionamento do perfil de interface antes da pandemia. Assim, essa se configura uma importante agenda de pesquisa, para futuros investimentos de pesquisas no Brasil, principalmente no campo da segurança pública.

## REFERÊNCIAS

AHMED, F. Burnout among Traffic Police Officials of Islamabad City: A Report. *Electronic Research Journal of Social Sciences and Humanities*, v. 1, p. 1-15. 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/340771896\\_Burnout\\_among\\_Traffic\\_Police\\_Officials\\_of\\_Islamabad\\_City\\_A\\_Report](https://www.researchgate.net/publication/340771896_Burnout_among_Traffic_Police_Officials_of_Islamabad_City_A_Report).

AKOENSI, T. D. 'In this job, you cannot have time for family': Work-family conflict among prison officers in Ghana. *Criminology & Criminal Justice*, v. 8, p. 207-225. Disponível em: 2018<https://doi.org/10.1177/1748895817694676>.

ALLEN, J. A.; CROWE, J.; BARAN, B. E.; SCOTT, C. Organizational identification: A context-specific mitigating resource of work-family conflict. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, v. 24, p. 27-35. Disponível em: 2016<https://doi.org/10.1111/1468-5973.12102>.

BANDEIRA, R.; CHAMBEL, M. J.; CARVALHO, V. S. Influence of the Work-Family Relationship on Perceived Health 5-Years Later: The Moderating Role of Job Insecurity. *Soc Indic Res*. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02509-2>.

BAZANA, S.; DODD, N. Conscientiousness, work family conflict and stress amongst police officers in Alice, South Africa. *Journal of Psychology*, v. 4, p. 1-8. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09764224.2013.11885487>.

BURKE, R. J.; MIKKELSEN, A. Benefits to police officers of having a spouse or partner in the profession of police officer. *Psychological reports*, v. 95(2), p. 514-516. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.2466%2Fpr0.95.2.514-516>.

BURKE, R. J.; MIKKELSEN, A. Burnout among Norwegian police officers: Potential antecedents and consequences. *International Journal of Stress Management*, v. 13(1), p. 64-83. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1037/1072-5245.13.1.64>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

DE ANDRADE, A. L.; MORAES, T. D.; SILVA, P. M.; DE QUEIROZ, S. S. Conflito trabalho-família em profissionais do contexto hospitalar: análise de preditores. *Revista de Psicologia*, v. 38(2), p. 451-478. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18800/psico.202002.004>.

DÖNMEZ, M.; DURU, H.; BEZ, O. The Determinants Of Work And Family Conflict Among Police Officers In Diyarbakir Police Department. *Turkish Journal of Police Studies/Polis Bilimleri Dergisi*, v. 15(4), p. 135-156. 2013. Disponível em: <https://app.trdizin.gov.tr/publication/paper/detail/TVRVek5Ea3pNdz09>.

FRONE, M. R.; RUSSELL, M.; COOPER, M. L. Antecedents and outcomes of work-family conflict: Testing a model of the work-family interface. **Journal of Applied Psychology**, v. 77(1), p. 65-78. 1992. Disponível em: <https://doi.org/10.1037/0021-9010.77.1.65>.

GREENHAUS, J. H.; BEUTELL, N. J. Sources of conflict between work and family roles. **Academy of management review**, v. 10(1), p. 76-88. 1985. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/258214>.

GRIFFIN, J. D.; SUN, I. Y. Do work-family conflict and resiliency mediate police stress and burnout: a study of state police officers. **American Journal of Criminal Justice**, v. 43(2), p. 354-370. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s12103-017-9401-y>.

GRZYWACZ, J. G.; MARKS, N. F. Reconceptualizing the work-family interface: An ecological perspective on the correlates of positive and negative spillover between work and family. **Journal of Occupational Health Psychology**, v. 5(1), p. 111-126. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1037/1076-8998.5.1.111>.

HARZING, A.W. **Publish or Perish** (Version 7.21.7445) [software de computador]. 2007. Disponível em: <https://harzing.com/resources/publish-or-perish/windows>.

HE, N.; ZHAO, J.; ARCHBOLD, C. A. Gender and police stress. **Policing: an international journal of police strategies & management**, v. 25(4), p. 687-708. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/13639510210450631>.

HOWARD, W. G.; DONOFRIO, H. H.; BOLES, J. S. Inter-domain work-family, family-work conflict and police work satisfaction. **Policing: An International Journal of Police Strategies & Management**, v. 27(3), p. 380-395. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/13639510410553121>.

ISLAM, T.; KHAN, M. M.; AHMED, I.; USMAN, A.; ALI, M. Work-family conflict and job dissatisfaction among police officers: mediation of threat to family role and moderation of role segmentation enhancement. **Policing: An International Journal**, v. 43(2), p. 403-415. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/PIJPSM-06-2019-0087>.

JANZEN, B. L.; MUHAJARINE, N.; KELLY, I. W. Work-family conflict, and psychological distress in men and women among Canadian police officers. **Psychological Reports**, v. 100(2), p. 556-562. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.2466/pr0.100.2.556-562>.

KE, J.; ZHOU, J.; ZHU, W. The Impact of Police Work-Family Conflict on Turnover Intentions: The Roles of Organizational Support and Job Burnout. **Open Journal of Social Sciences**, v. 7(4), p. 1-12. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.4236/ojs.2019.74001>.

KENGATHARAN, N. The nature of work family conflict: A review and agenda for future research. **International Journal of Human Resource Studies**, v. 5(2), p. 163-188. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5296/ijhrs.v5i2.7630>.

KOSSEK, E. E.; LEE, K. H. Work-family conflict and work-life conflict. **Oxford Research Encyclopedia of Business and Management**. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190224851.013.52>.

LAMBERT, E. G.; QURESHI, H.; FRANK, J. Spilling over: An exploratory study of the correlates of strain-based work-family conflict among police officers in India. **Interna-**

**tional Journal of Police Science & Management**, v. 18(2), p. 87-103. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177%2F1461355716641972>.

LAMBERT, E. G.; QURESHI, H.; FRANK, J.; KEENA, L. D.; HOGAN, N. L. The re- lationship of work-family conflict with job stress among Indian police officers: A research note. **Police Practice and Research**, v. 18(1), p. 37-48. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0032258X18761285>.

LEITE, C. N.; OLIVEIRA, E. B. Estratégias de defesa adotadas por traba- lhadores da saúde frente à violência relacionada ao trabalho na Saúde da Família. **Saúde Coletiva (Barueri)**, v. 9(49), p. 1477-1482. 2020. Disponível em: <http://revistas.mpmcomunicacao.com.br/index.php/saudecoletiva/article/view/111>.

MANN, H. Nonparametric Tests Against Trend. **Econometrica**, v. 13(3), p. 245-259. 1945. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2307/1907187>.

MIKKELSEN, A.; BURKE, R. J. Work-family concerns of Norwegian police officers: Antecedents and consequences. **International Journal of Stress Management**, v. 11(4), p. 429-444. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1037/1072-5245.11.4.429>.

MOREIRA, M. G.; SILVA, A. H. A influência do conflito trabalho-família e o com- prometimento com a carreira na percepção de sucesso na carreira de mulheres do- centes. **Revista Alcance**, v. 25(2), p. 177-193, mai/ago 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.14210/alcance.v25n2>.

MOSTERT, K. Time-based and strain-based work-family conflict in the South African Police Service: Examining the relationship with work characteristics and exhaustion. **Acta Criminologica: African Journal of Criminology & Victimology**, v. 21(3), p. 1-18. 2008. Disponível em: <https://journals.co.za/content/crim/21/3/EJC28994>.

OLIVEIRA, T. S.; FAIMAN, C. J. S. Ser policial militar: reflexos na vida pessoal e nos relacionamentos. **Revista Psicologia Organizações e Trabalho**, v. 19(2), p. 607-615. 2019. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.17652/rpot/2019.2.15467>.

O'NEILL, O. A.; ROTHBARD, N. P. Is love all you need? The effects of emotio- nal culture, suppression, and work-family conflict on firefighter risk-taking and health. **Academy of Management Journal**, v. 60(1), p. 78-108. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5465/amj.2014.0952>.

PLUUT, H.; ILIES, R.; CURŞEU, P. L.; LIU, Y. Social support at work and at home: Dual-buffering effects in the work-family conflict process. **Organizational Behavior and Human Decision Processes**, v. 146, p. 1-13. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.obh-dp.2018.02.001>.

QURESHI, H.; LAMBERT, E. G.; FRANK, J. When domains spill over: The relationships of work-family conflict with Indian police affective and continuance commitment. **International journal of offender therapy and comparative criminology**, v. 63(14), p. 2501-2525. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0306624X19846347>.

QURESHI, H.; LAMBERT, E. G.; KEENA, L. D.; FRANK, J. Exploring the association between organizational structure variables and work on family strain among Indian police officers. **Criminal Justice Studies**, v. 29(3), p. 253-271. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1478601X.2016.1167054>.

RATHI, N.; BARATH, M. Work-family conflict and job and family satisfaction: moderating effect of social support among police personnel. *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, v. 32(4), p. 438-454. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/EDI-10-2012-0092>.

RODRÍGUEZ, V. P.; DESCALS, F. P.; CANTISANO, G. T. Cultura de conciliación y conflicto trabajo/familia en trabajadores con turnos laborales. *Acción psicológica*, v. 14(2), p. 193-120. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5944/ap.14.2.20024>.

RYAN, A. M.; KRISKA, S. D.; WEST, B. J.; SACCO, J. M. Anticipated work/family conflict and family member views: Role in police recruiting. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, v. 24(2), p. 228-239. 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/13639510110390963>.

SEN, P. K. Estimates of the regression coefficient based on Kendall's tau. *Journal of the American statistical association*, v. 63(324), p. 1379-1389. 1968. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01621459.1968.10480934>.

SHREFFLER, K. M.; MEADOWS, M. P.; DAVIS, K. D. Firefighting and fathering: Work-family conflict, parenting stress, and satisfaction with parenting and child behavior. *Fathering: A Journal of Theory, Research, and Practice about Men as Fathers*, v. 9(2), p. 169-188. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.3149/fth.0902.169>.

SINGH, R.; NAYAK, J. K. Mediating role of stress between work-family conflict and job satisfaction among the police officials: Moderating role of social support. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, v. 38(4), p. 738-753. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/PIJPSM-03-2015-0040>.

SMITH, T. D.; DEJOY, D. M.; DYAL, M. A.; HUANG, G. Impact of work pressure, work stress and work-family conflict on firefighter burnout. *Archives of Environmental & Occupational Health*, v. 74(4), p. 215-222. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19338244.2017.1395789>.

SUNDAY, S.; TERZUNGWE, A. S.; OKHAKHUME, S.; DAUDU, D. A. Influence of Work-Family Conflict and Work Stress on the Psychological Well-Being among Police Officers in Makurdi Metropolis. *Advances in Social Sciences Research Journal*, v. 4(17), p. 76-92. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.14738/assrj.417.3432>.

VAZIRI, H.; CASPER, W. J.; WAYNE, J. H.; MATTHEWS, R. A. Changes to the work-family interface during the COVID-19 pandemic: Examining predictors and implications using latent transition analysis. *Journal of Applied Psychology*, v. 106(10), p. 1073-1087. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1037/apl0000819>.

WANG, M. Y.; YANG, G.; YE, S. Q. Job performance and its influencing factors among prison police officers. *Chinese Journal of Public Health*, v. 29(6), p. 884-886. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.11847/zgggws2013-29-06-34>.

WILLIS, T. A.; O'CONNOR, D. B.; SMITH, L. Investigating effort-reward imbalance and work-family conflict in relation to morningness-eveningness and shift work. *Work & Stress*, v. 22(2), p. 125-137. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02678370802180558>.

WORLD HEALTH ORGANIZATION [WHO]. **The European mental health action plan 2013–2020**. Geneva: World Health Organization. 2015.

Victoria Ayelen Gomez; Martina Mazzoleni; Carlos Manoel Lopes Rodrigues; Alice Bentes; Mikaelly de Araújo Aquino; Cláudio Vaz Torres; Thiago Nascimento; Sérgio Eduardo Silva de Oliveira; Maria José Chambel; Cristiane Faiad

WU, C. H. Role conflicts, emotional exhaustion and health problems: a study of police officers in Taiwan. **Stress and Health: Journal of the International Society for the Investigation of Stress**, v. 25(3), p. 259-265. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/smi.1245>.

YOUNGCOURT, S. S.; HUFFMAN, A. H. Family-friendly policies in the police: Implications for work-family conflict. **Applied Psychology in Criminal Justice**, v. 1(2), p. 138-162. 2005. Disponível em: <https://psycnet.apa.org/record/2007-10056-004>.

VICTORIA AYELEN GOMEZ [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0001-5753-6429](https://orcid.org/0000-0001-5753-6429)

MARTINA MAZZOLENI [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-6691-728X](https://orcid.org/0000-0002-6691-728X)

CARLOS MANOEL LOPES RODRIGUES [HTTP://ORCID.ORG/0000-0002-5188-7110](http://orcid.org/0000-0002-5188-7110)

ALICE MIRANDA BENTES [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-4992-7849](https://orcid.org/0000-0002-4992-7849)

MIKAEELLY DE ARAÚJO AQUINO [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0001-8231-6719](https://orcid.org/0000-0001-8231-6719)

CLÁUDIO VAZ TORRES [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-3727-7391](https://orcid.org/0000-0002-3727-7391)

THIAGO GOMES NASCIMENTO [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-2432-3117](https://orcid.org/0000-0002-2432-3117)

SÉRGIO EDUARDO SILVA DE OLIVEIRA [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0003-2109-4862](https://orcid.org/0000-0003-2109-4862)

MARIA JOSÉ CHAMBEL [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0001-6588-7034](https://orcid.org/0000-0001-6588-7034)

CRISTIANE FAIAD [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-8012-8893](https://orcid.org/0000-0002-8012-8893)



# PESQUISA SOBRE MARGINALIDAD, ENFOQUE CRIMINOLÓGICO CRÍTICO Y SEGURIDAD COLECTIVA

## PESQUISA SOBRE MARGINALIDADE, ABORDAGEM CRIMINOLÓGICA CRÍTICA E SEGURANÇA COLETIVA

LUIS MARIA DESIMONI<sup>1</sup>

*Em termos gerais entendia-se violada a garantia sempre que as formas de procedimento impedissem o direito de defesa (GRINOVER, 1973, p. 39).*

### RESUMEN

En todo el mundo, en especial en Argentina, se observa un evidente avance de la marginalidad social. Dado este hecho, esta revisión bibliográfica tiene por objetivo presentar los resultados de una investigación cualitativa, basada en un análisis de la obra de algunos autores como Garofalo, Pavarini, Lombroso, entre otros. Los resultados muestran que en la actualidad estamos visualizando la aparición de seres marginales violentos que delinquen a edades muy tempranas. Así que se hizo una investigación sobre la marginalidad y su influencia en el aumento de las estadísticas delictivas, el cambio del perfil delincuen- cial y la dificultad de lograr controlar ese fenómeno con el estricto respeto de derechos humanos y garantías.

**Palabras claves:** criminología crítica; seguridad colectiva; marginalidad social.

### RESUMO

Em todo o mundo, especialmente na Argentina, observa-se um avanço na marginalidade social. Diante deste fato, esta revisão bibliográfica tem como objetivo apresentar os resultados de uma investigação qualitativa, baseada em uma análise da obra de alguns autores como Garofalo, Pavarini, Lombroso, entre outros. Os resultados mostram que estamos atualmente vendo o aparecimento de seres marginais violentos cada vez mais jovens. Assim, foi realizada uma pesquisa sobre a marginalidade e sua influência no aumento das estatísticas criminais, as mudanças no perfil da criminalidade e a dificuldade de conseguir controlar esse fenômeno com respeito rigoroso aos direitos humanos e garantias.

**Palavras chaves:** criminologia crítica; segurança coletiva; marginalidade social.

### 1 INTRODUCCIÓN

Investigar es buscar los antecedentes científicos e históricos de un tema y proceder a un análisis de los mismos con la finalidad de saber si estos datos, no han perdido vigencia con el paso del tiempo, al mismo tiempo que se repasa el estado del arte en un tema determinado.

El tema que habremos de pesquisar en este artículo frente a un evidente avance de la marginalidad social, es su incidencia en la seguridad colectiva, las causas de la marginalidad y su influencia en el aumento de las estadísticas delictivas, el cambio del perfil delincuen- cial y la dificultad de lograr controlar ese

<sup>1</sup> Graduado em Direito. Diretor do International Master of Science Criminologia e Forense da Universidade de Ciências Empresariais e Sociais (UCES). E-mail: luisdesimoni@yahoo.com.ar, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1022-457X>

fenómeno con el estricto respeto de derechos humanos y garantías, que si bien son necesarias en ocasiones devienen de facto lamentablemente inaplicables.

Ya apreciará el lector la complejidad del tema por las aristas que se entrecruzan, sin perjuicio que a todo ello no estará ajena la relatividad de la política con su mezcla de intereses e ideologías tal como lo expresamos en nuestro último ensayo Dignidad Humana (DESIMONI, 2020).

Hemos colocado los copetes de dos juristas eminentes, porque en su conceptualización se presenta evidente la colisión entre la defensa irrestricta por una parte de las garantías y libertades individuales y en contraposición la necesidad de un férreo orden social.

Estamos conscientes de que lo que expresamos tiene mala prensa.

No obstante ello, concordemos que el avance de la ciencia produce la obsolescencia de conocimientos que en algún tiempo pretérito se tuvieron por ciertos e indiscutibles. Algo así entendemos que ha ocurrido con el concepto del “*hombre delincuente*” que más allá de lo crítico del etiquetado Lombrosiano, que dicha denominación conlleva, es dable advertir un profundo cambio de dichos sujetos en cuanto a su perfil y accionar actual tal como lo expresamos en muchos trabajos.

## **2 EL DELITO Y LA DELINCUENCIA**

Partamos como punto de partida de un estudio del Tratado de Garófalo, traducción al español de Luigi Carelli, a efectos de conocer qué puntos de contacto y divergencia encontramos entre aquella obra y este artículo en el cual al marginal violento lo denominamos con imprecisión retórica también como “marginal violento o nuevo hombre delincuente”.

Volviendo al referido autor clásico podemos advertir que nos transmitía en partes del capítulo titulado: “El problema penal en su aspecto psicológico y social” lo siguiente: “Los jurisconsultos nos dan la noción del delito, las leyes positivas distinguen las diferentes formas de delitos e imponen su represión” (GARÓFALO, 1891) ¿Pero es el delito una creación política, o tiene una base natural y sociológica? Y esta pregunta no es un tema menor.

Corresponde indudablemente a Garofalo el mérito de haber dado a esta cuestión la importancia de examinarla extensamente. En cuanto a mí, me limito a indicar los argumentos a los que voy a referirme en estas líneas, tema totalmente vigente habida cuenta el actual esfuerzo intelectual llevado a cabo por los pensadores abolicionistas y minimalistas del derecho penal para concretar su deslegitimación.

Esto sucede porque lo interpretan como una creación política, y no como un fenómeno natural nocivo, repasemos esta afirmación.

El delito aparece en la vida social como la forma de conducta de una clase más o menos extensa de individuos, contraria por completo a las reglas de conducta que observan en su vida los ciudadanos honrados, y se lo define únicamente como una contraposición al derecho, pero no se conoce su naturaleza íntima, y se desconoce u olvida la criminalidad, ya sea en su aspecto social, fisiológico e individual (GAROFALO, 1891, n. p.).

Consecuentemente los partidarios de la escuela jurídica olvidan por completo la figura del delincuente, para ellos el delito es una acción aislada del individuo, independiente en absoluto de otros hechos del mismo género cometidos por otros individuos; así que mientras admiten en los códigos y en los libros figuras especiales de delitos, por ejemplo, el homicidio y el robo o el hurto, niegan que exista ningún nexo sociológico entre los distintos individuos que matan o que atentan contra la propiedad; considerando al delito como un hecho particular de un individuo, que nace de una determinación especial suya, obedece a una violación voluntaria de su libre albedrío que lo hace responsable y punible, justamente por ser una determinación libremente adoptada.

Va de suyo que dicha postura se bien se ve obligada a admitir la importancia de ciertas observaciones relativas al fenómeno de la delincuencia, las considera al mismo tiempo como accesorias y accidentales y capaces solamente de producir alguna modificación en la aplicación de la teoría que pretende deducir de los principios abstractos.

No puede considerarse el delito ni como una acción aislada del individuo, ni como un acto particular de volición del culpable. La forma endémica de algunos delitos y su propagación rápida en ciertas condiciones especiales de lugar y de tiempo son hechos indiscutibles que demuestran que el delito es un verdadero fenómeno social.

Será por ello necesario determinar, como lo ha hecho Garofalo, la significación de las palabras delito y delincuencia, y si bajo el nombre de delito quiere comprenderse toda acción reconocida como punible por las leyes presentes o pasadas, y bajo el nombre de delincuente todo individuo que comete una de estas acciones, ciertamente el error será inevitable.

Diferente sería tratar de indagar el origen histórico de la delincuencia desde sus formas rudimentarias, en las que aparece entre los pueblos bárbaros, o aun en esas formas análogas en las cuales se observa en los órdenes inferiores de la naturaleza, hasta la fisionomía tan marcada que adopta entre los pueblos civilizados como antítesis de la conducta de los ciudadanos honrados.

A nivel natural, debido al carácter predador de ciertos animales el que unas criaturas eliminan a las otras o deterioren su medio natural en pro de su subsistencia podrá parecernos desagradable y hasta antipático, pero nunca injusto como ocurre en el reino de lo humano.

Mastronardi siguiendo a Freud expresa que en los seres humanos al igual que en los vertebrados superiores, la diferencia radica en el temperamento, violento o apacible, explicándolo con el comportamiento de su teoría sobre el "due cucciole" -dos cachorros- que en ocasiones se visualizan totalmente opuestos pese a ser nacidos de una misma hembra (PALERMO,2005).

No es este el momento de intentar discutir cuales son las acciones que en cualquier sociedad civilizada deben considerarse como delitos, aunque su criterio distintivo puede resumirse en que ofendan ciertos sentimientos morales que posee toda una sociedad, lo cual fue expresado con originalidad también por Garofalo sosteniendo que esos sentimientos podrían reducirse a dos; el de piedad y el de probidad.

Por nuestra parte nos permitimos agregar a lo sostenido por el célebre autor referido que esos sentimientos no son los únicos, no se mantienen intactos en el tiempo y en el espacio, y como ejemplo recordemos que para los espartanos era una obligación ejecutar al padre valetudinario, como a las personas que naciesen con deficiencias físicas, en tanto que hoy en día en los códigos del mundo occidental dichas figuras son homicidios calificados.

### **3 UNA MIRADA ANTROPOLÓGICA**

En realidad, no existe incertidumbre alguna sobre la existencia de una relación entre el cerebro, la psique y el carácter, esta relación se adivinaba por intuición y hoy se podría demostrar en base a una serie de hipótesis que el lector puede recorrer en trabajos de antropología social y psicología, y la incertidumbre restaría solamente en determinar cuál podría ser la exacta relación “cuerpo-mente” (EVANS PRITCHARD, 2014).

Dicho de otro modo ¿en qué forma podría la antropología demostrar la razón de la relación entre determinada tendencia o instinto y una estructura anatómica particular, cuando la ciencia no ha descubierto el principio de la vida, cuando no ha conseguido animar los organismos ni detener la vida que se apaga? Con esto expresamos que si bien reconocemos que lo antropológico tiene relatividad no es por ello menos atendible y probable, aunque no exacta o con precisión matemática.

La consecuencia que llega es una deducción legítima de aquella premisa y los legisladores y los hombres de ciencia pueden hacer una obra provechosa haciendo desaparecer las causas que favorecen el atavismo moral y reforzando otras que son generadoras de nuevas capas morales y adventicias del carácter.

### **4 VISIÓN DESDE LA CRIMINOLOGIA CRÍTICA**

Pavarini (1999) alertaba sobre un horizonte de peligro en las sociedades en general y que ello aumentaba la violencia, conduciendo al aumento del poder punitivo. Sostenía además que esa represión excesiva fue dictada por razones objetivas cuando los niveles cuantitativos de la fuerza de trabajo expulsada del campo fueron superiores a las posibilidades efectivas de empleo como mano de obra de la manufactura reciente, y la única forma de resolver la cuestión del orden público fue la eliminación física para muchos, y la aplicación de métodos de terror para con los demás.

Sustentaba este autor la hipótesis que la consideración política respecto de las clases marginales cambio a su vez gradualmente con el desarrollo de los inicios del siglo XVII y se profundizó en el siglo XVIII, con la aparición de la manufactura, convertida luego en fábrica y por lo tanto con la siempre creciente posibilidad de transformar aquellas masas en proletariado, y es así cuando desde su punto de vista, en presencia de este gran cambio en la situación del mercado de trabajo comenzó a surgir una consideración distinta y una política diversa respecto de la marginalidad social. Asimismo presentaba una curiosa asimilación de las instituciones de la Fábrica y la Cárcel como mecanismos impuestos para la

aplicación de un orden social, con seres incluidos y otros excluidos.

Sumemos a lo expresado precedentemente a otro autor, Muñoz Conde quien evocando a Mezger, por la redacción del año 1943 de un proyecto de ley intitulado “extraños a la comunidad” que contenía la propuesta de dos derechos penales, uno para la generalidad y otro para el diferente por su tendencia antisocial (en concreto él utilizaba otros términos más estigmatizantes para definirlos) agregando que una vez que se decidiese “la inclusión de esas personas en un derecho especial la reclusión por tiempo indefinido debería ser aplicada sin límites”.(CONDE, 2005, p. 60). A esa exclusión jurídica que proponía Mezger le seguía una física que llevaba ínsita la lógica de “exterminio” porque eran los elementos dañinos al pueblo y a la raza, y los denominaba “*aumerszung*”. Eran hombres descartables por ser inútiles por su estado psicofísico en un primer approach, y luego convertidos lisa y llanamente en enemigos de un Estado.

Estos razonamientos obedecen a pensadores de cuño marxista o anarquista como Pavarini (1999), o anarquistas como Baratta (1982), los que encuentran el problema penal como una consecuencia de las discusiones sobre la forma de regular el costo del salario, el tema del desempleo y una marginalidad que llevara a algunos seres humanos a una pobreza crónica en tanto que otros ingresarán en el aumento del índice delictivo y la inseguridad.

## 5 RETOMANDO EL DISCURSO DE LOS CLÁSICOS

Es innegable a esta altura de los tiempos que discutir válidamente si alguno de los doctrinarios o teorizadores han exagerado la importancia de sus observaciones, generalizándolas en exceso, no tendrá importancia habida cuenta que partes de esas exageraciones no podrían llevarnos a la consecuencia de negarles todo su valor ¿y tendríamos el deber científico de encerrar en sus verdaderos límites la importancia que tienen? Y esto lo afirmamos porque la ciencia contiene innumerables afirmaciones que aunque inexactas sumadas a un conjunto de conocimientos pueden conducirnos a nuevas afirmaciones [...]¿Verdad?

Concretando lo expresado abstractamente y examinando sintéticamente la teoría que autores como Lombroso (1897); Benedikt e Ferri (2004); Garofalo (1891), vemos que han formado diagnósticos con tanta originalidad acerca de la etiología del delito y de la delincuencia, que se puede hoy afirmar racionalmente dos posiciones, que consideramos plenamente justificadas porque están deducidas con rigurosa lógica de la observación de los hechos:

- a) Existen formas y casos de delincuencia que nacen de evidentes estados morbosos del organismo (locura, epilepsia, neuropatía, neurastenia en sus denominaciones antiguas) y;
- b) En muchos otros delincuentes, especialmente en los que cometen los delitos más atroces, se observa exteriormente gran número de notas degenerativas sin que ellos autoricen afirmar lisa y llanamente la existencia de una antropología criminal (GAROFALO, 1981, n. p.).

Sostenía Di Tullio (1960) que el conocimiento del organismo humano no ha llegado infelizmente a tal punto de perfección que pueda demostrar el proceso orgánico por el cual se determinan los procesos psíquicos, o qué huellas dejan

estos en el organismo, o en qué parte contribuye ese a engendrar y modificar aquellos procesos.

Lo expresado hoy en día puede ser tenuemente discutido por los estudios de las neurociencias. Lo que Lombroso (1876) hacía comparando cráneos de criminales, hoy se hacen con estudios de neuroimágenes, y el punto común es que tanto el referido en primer lugar como los actuales advierten diferencias entre los que poseen control de su conducta y los seres violentos que no lo poseen.

Resumiendo podemos afirmar que entre el cerebro y las funciones de la inteligencia y la moralidad (forma secundaria de la inteligencia) existe una relación íntima, y algo semejante ocurre con las causas que favorecen el atavismo moral y reforzando otras que son generadoras de nuevas capas morales y adventicias del carácter.

## **6 OUT SIDERS Y CRIMINOLOGÍA**

Resumiendo lo que venimos expresando en los acápites precedentes y procurando amalgamarlo, es posible advertir que la violencia antisocial responde a muchas causas, además cambiantes y que resultaría difícil enunciarlas taxativamente y con un valor universal.

Creemos que la principal causa, a nuestro juicio, es la tendencia agresiva natural del hombre como expresaba Bandura (1977), y que se activa frente a determinados impulsos naturales – de agresión o defensa – que colocan al agente dentro o fuera del orden jurídico conformado por un plexo normativo.

Esas normas requerían – como ya lo expresamos – el cumplimiento voluntario por parte del individuo o, en su defecto, forzado por las autoridades ostentadoras del poder.

Esto podría ser resumido diciendo que todo ordenamiento normativo persigue dos objetivos: el de justicia y el de seguridad.

Esto no es tan sencillo de resolver en tanto y en cuanto autores como Kessler (2010) realizan enfoques sociológicos y no meramente antropológicos, de perfiles antropomórficos o psiquiátricos, como el problema del descenso medio de la edad de los delincuentes afirmándose a menudo que uno de los indicadores del agravamiento actual de la cuestión de la seguridad surge de un estudio de victimización realizado en la ciudad de Buenos Aires.

En este estudio que refiere este pesquisador, señala que un giro producido entre 1997 y 2000, evidencia que un cincuenta por ciento de los agresores en robos con violencia se habría ubicado en la franja de los 18 a 25 años, en cuanto al grupo de infractores de 15 a 17 años, que representaban en 1997 cerca del cinco por ciento, el índice estadístico se elevó al 10 por ciento, demostrando estos guarismos que el tema de la edad se ha modificado negativamente.

Y ahora si retornamos a lo jurídico penológico, diremos que no hay verdadero derecho si la norma no tiende a la realización de la justicia; y por el otro lado, el derecho responde a la necesidad de un régimen estable, que elimine todo lo que signifique arbitrariedad o violencia.

El derecho surge, en consecuencia, como un mecanismo simbólico no sólo para servir a la Justicia, sino para controlar la inseguridad y saber cuáles son las normas vigentes que condicionan nuestra conducta y la del resto de los individuos, asegurando un grado suficiente de coacción frente a la violación de las normas, lo cual implica la necesaria condición de una ética mínima para mantener la cohesión social. Paralelamente, si ante el derecho entendido de este modo se opone una lógica anarquista basada en una desigualdad ínsita anclada en lo social el tema nos lleva a un laberinto.

Y dentro de ese laberinto que expresamos precedentemente, destruye la certeza normativa que es una de las necesidades perentorias del hombre, no obstante que bien sabemos que es una creencia y no una realidad palpable, ya que no hay medición exacta que la coacción controle las tendencias impulsivas naturales e imponga un orden artificial social.

No obstante lo expuesto tenemos la posibilidad de vivir en un régimen de orden, o por el contrario en un esquema anómico y caótico.

## **7 CONCLUSIONES**

En la actualidad estamos visualizando la aparición de seres marginales violentos que delinquen a edades muy tempranas, que no poseen contención de núcleos de personas mayores, que no ingresan en un esquema educativo, que conforman parte de subculturas, actúan narco estimulados y son utilizados por una criminalidad organizada de baja intensidad.

Esos seres humanos que en ocasiones comienzan a delinquir a una edad muy temprana (en una franja de ocho a diez años) en ocasiones son de difícil recuperación, pero paralelamente son seres humanos que están protegidos por tratados internacionales que protegen a la minoridad por una parte y superada la edad para considerarlos jóvenes adultos por los tratados de derechos humanos y aquí la gran problemática es intentar una reingeniería normativa para evitar que esa población se extienda afectando la seguridad colectiva y el derecho de los ciudadanos pacíficos que tienen el derecho a no ser víctimas de crímenes violentos.

Este es el gran desafío que tienen las sociedades de la región para que en el marco de la ley, sin duda, pero intentando reingenierías normativas que deben ser interdisciplinarias se logren protocolos realistas y posibles para ser llevados a cabo.

Sabemos por experiencia que ello no producirá resultados inmediatos y todo obedecerá a un trabajo sostenido y de aliento, pero lo que estamos seguros que no puede hacerse es mantenerse inactivos en el marco de dejar fluir, y que la naturaleza haga su ajuste.

## **REFERÊNCIAS**

- BANDURA, A. **Social Learning - Theory**. 1977
- BARATTA, A. **Sistema penale ed emarginazione sociale**. BOLOGNA: Il Mulino, 1982.
- CONDE, M. **De nuevo sobre el derecho penal del enemigo**. Buenos Aires: Hammurabi, 2005.
- DESIMONI, L. M. Dignidad Humana. Política y Criminología. **Reflexiones Interdisciplinarias**. Vision Juridica. Buenos Aires. 2020.
- DI TULLIO, B. **Principi di Criminologia Clinica e Psichiatria Forense**. Istituto di medicina socialne. Roma: Editore, 1960.
- EVANS PRITCHARD, E. E. **Antropología social**. Biblioteca Nacional de Portugal. Ediciones 70, 2014.
- FERRI, E. **Sociologia Criminal**: tomo I. Madrid: Centro Editorial de Gongora, 2004.
- GAROFALO, R. **Criminologia**. Studio sul Delitto e sulla Teoria della repressione. Seconda edizione, con un'appendice di Luigi Carelli. British Library, Historical Print Editions. 1891.
- GRINOVER, A. P. As garantias constitucionais do direito de ação. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1973. p. 39.
- KESSLER, G. **Sociología del delito amateur**. Buenos Aires: Paidós. (Tramas sociales; 25), 2010.
- LOMBROSO, C. **L'uomo delinquente**. rist. anast. quinta edizione. Torino, 1897.
- PALERMO, G. B.; MASTRONARDI, V. M. **Il profilo crimonologico**. Dalla scena del crimine ai profili socio-psicologici. Milano: Giuffrè, 2005.
- PAVARINI, M. **Control y Dominacion**. México: Siglo XXI, 1999.

**REVISTA**  
**SUSP** —

**HOMENAGEM**



# DAVID BAILEY: LIÇÕES PARA AS POLÍCIAS BRASILEIRAS DAVID BAILEY: LESSONS FOR THE BRAZILIAN POLICE

POR JOSÉ VICENTE DA SILVA FILHO<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente texto tem como principal objetivo homenagear David Bailey. David, que faleceu em 2020, foi um dos pesquisadores de Segurança Pública e policiamento mais respeitado do mundo. Essa figura lendária dos conhecimentos do trabalho policial escreveu 18 livros acadêmicos e centenas de artigos e suas concepções são significativas para o universo policial, inclusive no cenário brasileiro. O seu trabalho foi diferenciado e marcante, pois ao realizar estudos sobre a Segurança Pública, Bailey foi ver o trabalho de policiais, não só em suas nuances estratégicas, mas também com os policiais que entregam serviços à população. Movido por um pensamento do papel policial na proteção e promoção de princípios democráticos, ele procurou observar as diferenças entre comportamentos de policiais em vários países. David Bailey faleceu no dia 10 de maio de 2020, aos 87 anos de uma vida profícua e exemplar com uma produção acadêmica lastreada nos estudos de campo em múltiplas polícias, sociedades e governos. Seus dois grandes interesses foram o estudo de mudanças estratégicas nas organizações policiais e a comparação entre práticas internacionais dessas instituições.

**Palavras-chave:** David Bailey; pesquisador de segurança pública; papel policial; organizações policiais.

## ABSTRACT:

The main objective of this text is to honor David Bayley. David, who passed away in 2020, was one of the most respected Public Safety and policing researchers in the world. This legendary figure in the knowledge of police work wrote 18 academic books and hundreds of articles and his conceptions are significant for the police universe, including in the Brazilian scenario. His work was distinctive and striking, because when carrying out studies on Public Safety, Bayley went to see the work of policemen, not only in its strategic nuances, but also with the policemen who deliver services to the population. Driven by a thought of the police role in protecting and promoting democratic principles, he sought to observe the differences between police behavior in various countries. David Bayley passed away on May 10, 2020, at 87 years of a fruitful and exemplary life with academic production backed by field studies in multiple police, societies and governments. His two main interests were the study of strategic changes in police organizations and the comparison between international practices of these institutions.

**Keywords:** David Bailey; public safety researcher; police paper; police organizations.

Tive o privilégio de uns poucos contatos pessoais com David Bailey: Em uma descontraída apresentação para um pequeno grupo na Universidade de São Paulo (USP), há cerca de 20 anos e em um breve encontro no Rio de Janeiro, em 1999. Cativante pelo amplo e diversificado conhecimento das questões policiais, mas

<sup>1</sup> Mestre em Psicologia Social pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, Brasil. Graduado em Psicologia pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, Brasil. Professor do Centro de Altos Estudos de Segurança da PMESP. Coronel da reserva da Polícia Militar de São Paulo, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/2523884671401218> [cel.jvs@gmail.com](mailto:cel.jvs@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0170-1960>

também pelo jeito descontraído e gentil. Escrever sobre essa figura lendária dos conhecimentos do trabalho policial é um desafio, principalmente pela escassez de seus textos aqui no Brasil e pelo pouco tempo para refletir sobre suas ideias enriquecidas por uma mente privilegiada e a experiência minuciosa em dezenas de polícias de todos os continentes. Do farto e rico material produzido por Bailey – 18 livros e centenas de artigos – selecionamos alguns que representam suas concepções mais marcantes e significativas para o universo policial brasileiro.

## **O INÍCIO E PRIMEIRO TÍTULO NO BRASIL**

David Bailey nasceu em 20 de março de 1933, na cidade de Nova York. Ainda jovem entrou no Programa Fulbright Fellowship e foi estudar Filosofia, Política e Economia na Universidade de Oxford, Inglaterra, que muitos acreditam que impulsionou sua carreira acadêmica e o levou à prestigiosa Universidade de Princeton, onde obteve seu doutorado em ciência política. Mas foi estudando o fascinante mundo da atividade policial que Bailey se tornou o mais respeitado e longevo *expert* em estudos policiais.

Diferentemente de grande maioria dos acadêmicos brasileiros que estudam a polícia num vaso hermético chamado de segurança pública, Bailey foi ver o trabalho de policiais, não só em suas nuances estratégicas, mas também com os policiais que entregam serviços à população. Movido por um pensamento do papel policial na proteção e promoção de princípios democráticos, procurou observar as diferenças entre comportamentos de policiais em vários países, extraíndo lições aprendidas, confirmando convicções, destacando equívocos de estratégias, estruturas e ações policiais, mas também apontando saídas para a prevenção do crime e da desordem, sob a perspectiva de criação de fortes ligações da polícia com suas comunidades e mínima coerção em suas ações.

De seus contatos com várias polícias dos Estados Unidos e de outros países tão contrastantes como Índia, África do Sul, Canadá, Austrália, Irlanda do Norte, Inglaterra, Japão, Ucrânia, El Salvador, Bósnia-Herzegovina, Bailey fez a seguinte reflexão: Uma perspectiva global transforma o estudo da polícia de uma especialidade técnica aplicada em um empreendimento que nos possibilita entender mais amplamente os elementos essenciais de governos e da condição humana<sup>2</sup>.

De sua mais conhecida obra traduzida para o português, originalmente publicada em 1985, Bailey observa, naquele momento, que “até muito recentemente nem historiadores, nem cientistas sociais haviam reconhecido a existência da polícia, quanto mais o importante papel que ela desempenha na vida social” (BAILEY, 2001, p. 15)<sup>3</sup>.

Examinando os possíveis porquês desse desinteresse, ele cogita possibilidades interessantes como a ausência ou irrelevância das polícias nos grandes eventos históricos, a falta de *glamour* e prestígio de suas maçantes atividades e uma certa repugnância moral por exercer coerção e repressão contra a própria sociedade. Claro, aponta Bailey, que pesquisadores que se dispõem a estudar a polícia vão encontrar instituições fechadas, resistentes e fortemente burocráticas,

2 Citado pelo sargento Richard Heslop da polícia de West Yorkshire, Inglaterra, The Open University, Retrieved May, 2020, p. 1.

3 Bailey, David H., Padrões de Policiamento, (Polícia e Sociedade; n. 1), São Paulo, 2001, p.15.

mas não se pode pretender estudar essas instituições apenas à distância, olhando fragmentos de sua ação ou noticiário, frequentemente impressionistas, da imprensa e das redes sociais.

Nessa introdução do livro onde faz uma rica análise histórica e internacional das polícias, Bailey deixa claro seu conceito do que vem a ser a polícia, constituída por:

Pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro desse grupo através da aplicação da força física. A competência exclusiva da polícia é o uso da força física, real ou por ameaça, para afetar o comportamento. A polícia se distingue, não pelo uso real da força, mas por possuir autorização para usá-la (BAILEY, 2001, p. 15)

## **A EXPERIÊNCIA E ANTEVISÃO DO FUTURO**

Em 1994, David Bailey publicou um de seus livros mais marcantes, *Police for the future* (Polícia para o Futuro), baseado, segundo informa no prefácio, nos quatro anos de pesquisa intensiva nas polícias dos Estados Unidos, Grã-Bretanha, Canadá, Austrália e Japão. Embora reconheça que esses países não componham uma amostra representativa das polícias do mundo, pôde se aprofundar nas nuances internas dessas instituições e isso o ajudou a completar uma vida de estudos sobre as polícias.

As anotações de Bailey sobre essas organizações policiais estudadas mostram diferenças, mas principalmente similaridades universais. Vejamos algumas anotações até para compararmos com a realidade brasileira, lembrando que as polícias observadas integram policiamento ostensivo e investigação na mesma instituição. Os valores foram colhidos no início dos anos 90.

### **1. Habitantes por policial**

Austrália: 414 Grã Bretanha: 406 Canadá: 474 Japão: 552  
Londres: 256 Tokyo: 289 Nova York: 282

### **2. Níveis hierárquicos**

Canadá: 7 Austrália: 11 Grã Bretanha: 8 Nova York: 12 Londres: 11

### **3. Dias trabalhados por ano pelos policiais**

Nova York: 206 Canadá: 195 Grã Bretanha: 225

### **4. Subordinados por sargento**

Austrália: 4,5 Grã Bretanha: 5 Canadá: 4  
Grandes polícias americanas: 6,4

### **5. Percentual de chamadas à central de emergência que geram despacho**

Nova York: 50% Los Angeles: 30% Chicago: 65% Toronto: 42%

### **6. Despachos atendidos por turno (8 horas) por policial**

EUA: 6,5 Nova York: 8,2 Los Angeles: 5 Grã Bretanha: 1,7 Japão: 0,11

### **7. Proporção de policiais nas atividades de investigação**

EUA e Grã Bretanha: 15% Canadá: 14% Japão: 20%

## 8. Uso de civis na estrutura de pessoal das polícias

Grã Bretanha: 30% EUA: 27% Austrália: 20% Canadá: 20% Japão: 20%

A menção ao uso de civis constitui uma das preocupações de Bailey no que se refere à eficiência das polícias, ou seja, o custo de suas operações. Civis são mais baratos que policiais para uma miríade de atividades burocráticas e técnicas, mas esse detalhe é relevante porque temos no Brasil o mau hábito de colocar policiais em funções administrativas que poderiam ser desempenhadas por civis com menos custos. Atividades de outros profissionais do serviço público como guarda de presídios também não deveriam ser realizadas por policiais, muito menos os desvios para órgãos estranhos ao serviço policial. O resultado é uma conspiração contra a sociedade pela redução da potência da polícia nas ações contra o crime e a desordem.

Mas, Bailey chama a atenção para o problema de competência de gestão, observando que a administração de organizações complexas difere, e muito, do comando de operações policiais. Ele observa, a partir dos países estudados, que ao invés de preparar alguém para administrar, é costume escolher uma pessoa que possa tentar administrar por personalismo: erros e deficiências são de alguém e não do sistema ou de processos em uso. Raramente se pensa em remodelar as práticas vigentes para implantar novas estratégias que possam atender melhor necessidades atuais e futuras da instituição. Também conspira contra a redução de custos a cultura organizacional das polícias que prestigia muito mais a conformidade das práticas tradicionais do que as iniciativas que trazem desconforto, mesmo que resolvam problemas crônicos.

Um outro fator apontado no exame da máquina policial é o custo dos níveis superiores da hierarquia. O cálculo feito na Grã Bretanha mostrou que os efetivos acima da base consumiam 43% dos custos de pessoal e que a redução de 2% nesses salários seria suficiente para contratar mais mil policiais. No Brasil os dados de 2018 mostram que há um *déficit* de quase 38,3% dos efetivos projetados nas Polícias Militares (veja Tabela 01), mas todas as vagas de oficiais estão completadas mesmo sem os efetivos correspondentes para comandar. Há estados em que há mais coronéis que as vagas fixadas, como o Pará que mesmo com 50,7% do efetivo previsto estava (dados de 2018) não só com todos os coronéis previstos em lei (37), como promoveu outros 28, mesmo sem vagas funcionais para eles. O excesso injustificável em relação ao efetivo previsto em lei é comum: no Rio de Janeiro com 33,3% coronéis além do fixado (de 78 para os 104 existentes), Rio Grande do Norte com o dobro do fixado (de 15 para 30), Amazonas com 50% de acréscimo (de 32 para 48), Paraíba com 33,3% de acréscimo (de 18 para 24). Não há qualquer evidência de que esse excesso de cargos na cúpula resulte em mínima melhoria da segurança, mas tem impacto significativo nos custos das operações policiais, onerando a contratação de novos policiais da base operacional e impactando orçamentos sem justificativa de interesse público.

Embora não tenhamos os dados sobre as polícias civis, sabe-se que os problemas são similares e há muito desperdício de recursos em excessivas delegacias especializadas e em atividades típicas de polícia ostensiva com direito a fardamentos, carros de combate e helicópteros. No Rio de Janeiro apenas um terço do

efetivo em 2019 estava alocado nas delegacias territoriais que fazem o principal do trabalho policial. Também é comum nas polícias civis a extinção do mérito para promoções que são realizadas apenas por tempo de serviço e com grande número de vagas no topo da hierarquia.

## A POLÍCIA NÃO PREVINE O CRIME

A polícia não previne crime. Este é um dos mais guardados segredos da vida moderna. Especialistas sabem disso, a polícia sabe disso, mas o público não sabe disso. Ainda assim a polícia finge que é a melhor defesa da sociedade contra o crime e continuamente argumenta que se lhe forem dados mais recursos, especialmente efetivos, ela será capaz de proteger as comunidades contra o crime. Isso é um mito (BAILEY, 1994, p. 3).<sup>4</sup>

É bem chocante – e proposital – essa abertura do capítulo. E Bailey se pergunta sobre as possíveis evidências para essa afirmativa tão herética como perturbadora e ele mesmo responde:

Primeiro, repetidas análises falharam de maneira consistente em achar qualquer conexão entre o número de policiais e índices criminais. Segundo, as estratégias primárias adotadas pela polícia moderna mostraram ter pouca ou nenhum efeito sobre o crime (BAILEY, 1994, p. 3).<sup>5</sup>

Entre 1947 e 1977 Stanley Cohen, Marcus Felson e Land constataram, nos Estados Unidos, que 96,5% das diferenças nos índices dos roubos, 99,3% nos furtos qualificados e 99,3% nos furtos de veículos estavam em fatores como nível de emprego, salário, nível educacional, gênero, idade, variedades étnicas e composição familiar, segundo registro de David Bailey<sup>6</sup>. Ele usa este exemplo para apontar dados e fatos para iluminar a discussão sobre o papel da polícia na contenção e redução do crime. Ou seja, se os estudos mostram a realidade sobre como e porque os crimes ocorrem, as práticas policiais precisam ser reformuladas para ajustar seu potencial de controle nas ruas. Ele joga pesado: “é tempo da polícia aceitar essa realidade ou se calar, mas também advertindo que se os estudos se mostrarem inaceitáveis eles devem ser reformulados” (BAILEY, 1994, p. 10).<sup>7</sup>

Façamos uma digressão sobre os sempre reclamados efetivos policiais como a grande solução para conter os crimes. A afirmação de Bailey seria aplicável no Brasil? Importante observar que a ênfase constante em suas análises recai sobre a principal massa de efetivos, os policiais uniformizados que fazem o uso simbólico da justiça por seu uniforme e presença dissuasória, atuam diretamente em contato com as comunidades, além de fazer praticamente todo o atendimento de emergência policial. As atividades de investigação teriam praticamente nenhum efeito preventivo por atuarem após os crimes terem ocorrido, resultando apenas em impactos eventuais e localizados por prisão de violentos contumazes.

4 Bailey, David H. *Police for the Future*. Da série Estudos sobre Crime e Política Pública. Nova York: Oxford University, 1994, p. 3.

5 Idem.

6 Citado em Bailey, David H. *Police for the Future*. Da série Estudos sobre Crime e Política Pública. Nova York: Oxford University, 1994, p. 10.

7 É importante lembrar que essa abordagem não é tão pacífica. Através de análises estatísticas Steven Levitt concluiu que o aumento de presos na década de 90 nos Estados Unidos foi responsável por redução de 28% nos homicídios, 36% nos crimes violentos em geral e 28% nos crimes contra a propriedade.

Bailey fez comparações internacionais e vamos fazer as nacionais, ao menos na estruturação de efetivos.

Quantos policiais militares, responsáveis pelo policiamento ostensivo, seriam necessários para a população de um estado? A média nacional de efetivos estabelecidos em leis das unidades federativas prevê 337 habitantes para cada PM e nenhuma delas declara evidências que justifiquem o efetivo previsto. Um número bastante pretensioso, já que há deficiência de efetivos em todos os estados que estão com média efetiva de 500 habitantes por PM. Naturalmente que se juntados os efetivos das polícias civis o Brasil estaria num patamar semelhante à Grã Bretanha, Austrália e Canadá, embora aquém nas grandes cidades. Mas o Distrito Federal estaria muito melhor que Nova York e Londres, onde há muito mais turismo e representações diplomáticas.

O principal recurso de qualquer estrutura policial é o sistema de policiamento uniformizado realizado pelas Polícias Militares no Brasil, onde constituem 78% do conjunto do aparato policial, também constituído pelas polícias civis (22% no conjunto nacional). O padrão internacional fica entre 80 e 85% da força policial com o pessoal uniformizado, ou um em cada sete, pelo padrão comum nas polícias norte-americanas.

O painel de distribuição de recursos humanos das Polícias Militares nos estados mostra a variedade de critérios – ou falta deles – no dimensionamento de policiais para a população (veja a Tabela 01). Não há qualquer regra nacional para balizar a estruturação dos recursos, sejam policiais militares, sejam de policiais civis. Em Roraima há um PM para cada 118 habitantes e o efetivo previsto em lei é quase o dobro do existente, o que representaria um policial militar para cada 70 habitantes. O mesmo ocorre no Amapá onde foi projetado efetivo anômalo para a população do estado.

Há excessos evidentes na formulação dos efetivos estabelecidos por lei, sem justificativa para essas projeções. Um valor realista para qualquer estado estaria fixado em torno de 400 habitantes por PM, mas apenas cinco estados estariam nesse critério: Ceará (432 habitantes por PM), Pernambuco (508), Maranhão (456), São Paulo (540) e Paraná (407). A imposição da realidade dos custos com os efetivos policiais, principalmente pela crise fiscal da maioria dos estados, mostra que a maioria está bem além do valor mencionado, com exceção para o Distrito Federal (265 habitantes por PM) e os estados de Roraima (118), Amapá (224), Rondônia (332), Acre (356) e Rio de Janeiro (390).

**Tabela 01** - efetivos previstos e existentes nas PMs<sup>8</sup> e índice de homicídios<sup>9</sup>

Unidade Federativa	Habitantes por PM no efetivo existente 2018	Habitantes por PM, no efetivo fixado por lei	% existente do previsto	Índice de homicídios 2018
Roraima	118	70	50,3	71,8
Amapá	224	179	47,6	51,4

<sup>8</sup> Dados de efetivos das Polícias Militares, referentes ao ano de 2018, obtidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública junto à Inspeção Geral das Polícias Militares do Exército Brasileiro.

<sup>9</sup> Dados de homicídios segundo o Atlas da Violência de 2020, com dados de 2018, publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pag. 23

(continuação)				
Dist. Federal	265	160	60,4	17,8
Rondônia	332	198	59,7	27,1
Acre	356	186	52,3	47,1
Rio de Janeiro	390	294	75,3	37,6
Paraíba	429	293	52,0	31,1
Tocantins	430	174	40,5	36,7
Espírito Santo	434	370	85,3	29,3
Rio G.do Norte	444	259	58,4	57,5
Bahia	456	333	73,1	45,8
Sergipe	464	350	75,4	49,7
Mato Grosso	467	272	58,2	28,7
Amazonas	473	304	57,8	37,8
Ceará	479	432	90,2	54,0
Pernambuco	501	508	72,2	44,1
Goiás	515	252	49,0	38,6
Minas Gerais	527	368	70,0	16,0
Pará	534	270	50,7	53,2
Piauí	535	281	52,5	19,0
Alagoas	545	271	49,7	43,4
Mato Grosso do Sul	564	280	49,8	20,8
Maranhão	615	456	74,1	28,2
São Paulo*	628	540	87,5	8,2
Rio Grande do Sul	664	350	52,8	23,8
Paraná*	670	407	72,8	21,5
Santa Catarina	701	350	50,0	11,9
<b>MÉDIA</b>	<b>645</b>	<b>330</b>	<b>61,7</b>	<b>27,8</b>

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018) e IPEA (2018).

\*No efetivo da PM de São Paulo estão incluídos 9.000 bombeiros e no Paraná 3.000 bombeiros.

Bailey tem razão: a reclamação por mais efetivos não tem justificativa como fator de redução da violência. Se Santa Catarina tem o pior efetivo proporcional (701 habitantes por PM) e o segundo melhor resultado no índice de homicídios (11,9 por 100 mil habitantes), é insustentável o pleito por ampliação dos exagerados efetivos em Roraima onde está o pior desempenho na contenção dos assassinatos (71,8 por 100 mil). O Amapá, com o segundo melhor efetivo proporcional, teve o 4º pior desempenho e o Distrito Federal com 2,36 vezes mais efetivos, proporcionalmente, que São Paulo, registrou 117% mais homicídios. Ou seja, não tem sentido a desculpa de mais efetivos, sem evidência de que fará diferença nos resultados da segurança.

O argumento de falta de efetivos para melhorar indicadores criminais, principalmente os violentos, geralmente decorre de desculpa para estruturas descuidadas, processos administrativos e operacionais ineficientes e má gestão dos recursos humanos existentes. É de se esperar numa organização militarizada que cabos e soldados formem expressiva maioria do pessoal de execução – algo em

torno de 70% -, pois logo acima estarão os níveis de supervisão. Mas em vários estados ocorrem essa distorção em nível muito acentuado: no Tocantins apenas 14% formam a base do policiamento, no Amapá 29,9%, DF 30,6%, Amazonas 36,4%, Goiás 36,6, Paraíba (36,9%, Roraima 37,2%, Alagoas 37,4%. Acima dos 70% estão estados que levam a sério a distribuição hierárquica: Ceará (104,6%), São Paulo (88,2%), Espírito Santo (83,4%), Rondônia (77,1%), Bahia (76,5%), Paraná (74%), Minas Gerais (72,2%). Quando ocorre a inversão hierárquica, com mais supervisores que supervisionados, a hierarquia é vilipendiada e a supervisão precisa de outro nível para ocorrer, comprometendo essa função crítica no desempenho operacional.

As discrepâncias não estão apenas no aumento sem critério da alta hierarquia, mas também na dimensão da supervisão para os níveis hierárquicos. Um critério aceitável seria de 500 efetivos para cada coronel – o topo da hierarquia de comando -, mas enquanto em São Paulo há um coronel para 1.197, há casos extremos com apenas 96 efetivos para essa patente (Roraima) ou menos de 300 subordinados em Alagoas, Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Tocantins. Essas distorções organizacionais aumentam desnecessariamente os custos de supervisão e da própria força operacional com menos efetivos para os limites orçamentários. Bailey chega a sugerir que as polícias poderiam abdicar de tantos níveis hierárquicos, como ocorre em instituições hospitalares e universidades, onde as funções (diretor, supervisor, chefe de departamento, vice-reitor) determinam as relações de autoridade, o que costuma acontecer na cúpula das polícias com mudanças no alto comando.

Efetivos policiais constituem o principal ativo das organizações policiais, mas uma vez racionalizada a estrutura e distribuição, é necessário que ajam no máximo de sua capacidade porque se o impacto de suas ações já é muito limitado, ele será ainda mais comprometido com recursos desperdiçados e a elevação dos custos da administração e operação.

Bailey lembra que para se levar prevenção a sério é necessário reconhecer que a repressão policial, a frágil visibilidade do patrulhamento, a pronta prisão de criminosos não estão funcionando para alcançar os resultados prometidos. O patrulhamento ostensivo é rarefeito, por demais passivo e não tranquiliza a população nem intranquiliza o criminoso. E muitos problemas criminais nem chegam ao conhecimento da polícia. São necessárias novas estratégias e elas passam, em boa parte, pela participação da sociedade. Nesse momento Bailey se entusiasma com a crescente filosofia e práticas do policiamento comunitário nos Estados Unidos, fortemente baseada na ideia de que a polícia não pode pretender resolver sozinha a contenção dos crimes e da desordem. Sua ideia é levar a experiência dos policiais das pequenas cidades, que interagem com suas comunidades, para contextos maiores, enfatizando práticas de policiais vivendo a realidade de setores da comunidade e analisando com seus moradores os problemas e as circunstâncias relacionados aos crimes e desordens.

Para ele os policiais destacados nas comunidades devem ser habilitados a ver que boa parte dos crimes e desordens precisa ser tratada nos fatores ligados à sua ocorrência ao invés do tratamento habitual com reações policiais. Uma ques-

tão elementar deve desafiar os policiais entrosados com suas comunidades: onde estão os problemas que sempre geram o mesmo conjunto de chamadas (baile funk na periferia, por exemplo)? Importa ampliar os limites e possibilidades de respostas da polícia e isso implica em explorar soluções práticas, buscar recursos locais, arranjar soluções cooperativas e discutir resultados obtidos para fazer as correções necessárias.

A variedade da expressão criminal em diferentes áreas requer decisões descentralizadas e planos direcionados, ainda que sujeitos a diretrizes e valores da alta gestão. A estrutura básica sugerida de gestão comunitária seria equivalente aos distritos policiais e companhias de policiamento, um padrão praticamente universal que costuma abranger média de 100 mil habitantes, mas deveria ser subdividido com responsabilidades de um supervisor (Bailey sugere um sargento por seu preparo e experiência) de contato mais íntimo com as comunidades. Os encontros com a comunidade devem ser regulares e podem ser criados comitês para direcionar programas e respostas mais específicos. Já é uma prática bem ampliada no Brasil a constituição de conselhos comunitários de segurança junto aos distritos policiais ou nas pequenas cidades e essas reuniões têm algumas importantes funções, segundo Bailey (1994, p. 105):

a. Alertam a polícia sobre problemas e necessidades percebidas e sentidas pela comunidade que podem ser diferentes daquilo que os policiais pensam. É comum que as queixas das pessoas recaiam sobre vandalismo crônico, som alto, bêbados em calçadas, veículos em fila dupla etc.

b. Os encontros ajudam a polícia a esclarecer sobre os problemas que está enfrentando, informar o papel da polícia e como a comunidade pode ajudar.

c. As reuniões constituem oportunidades para a comunidade falar diretamente com as autoridades, apresentar suas queixas e avaliações sobre o trabalho policial. Do desconforto inicial as queixas podem evoluir e se transformar em programas de cooperação mais específicos. As reuniões também podem ser enriquecidas com grupos representativos de importantes categorias como OAB, LGTB, jornalistas etc.

d. Nessas reuniões também podem ser avaliados e comemorados os sucessos obtidos nas iniciativas adotadas.

Com o apoio da comunidade podem ser obtidas ajudas e participação de outras entidades públicas (diretores de escolas, responsável pelo posto de saúde, dirigentes do trânsito, encarregados da limpeza pública etc.) e privadas (associação comercial, faculdades, centros de pesquisa, associações religiosas etc.), favorecendo soluções pelos múltiplos instrumentos combinados.

O livro a que estamos nos referindo, *Police for The Future* (Polícia para o Futuro) foi publicado em 1995 e, portanto, gestado ao longo de 1994<sup>10</sup>. Vamos lembrar que, naquele momento, os já conhecidos conceitos de pontos de concentração de crimes – os *hotspots* – ainda estavam carentes de instrumentos tecnológicos que hoje oferecem mapas variados e até instantâneos de problemas criminais e

10 Quando visitei a sede da polícia de Nova York em 1995, conversei com o sargento Yohle que montou o primeiro programa de organização dos dados dos 73 distritos policiais que enviavam diariamente os disquetes com os registros criminais. Era o nascimento do *Compustat* e do policiamento direcionado aos *hotspots*.

desordens, além de estabelecer ligações automáticas com fenômenos de outros bancos de dados<sup>11</sup>. Essas circunstâncias vêm permitindo ações policiais mais direcionadas para os momentos e circunstâncias em que os crimes se concentram, afetando sua incidência. Ou seja, as ações policiais direcionadas para a gestão situacional podem apresentar elevado grau de influência na ocorrência de crimes, operando sobre as circunstâncias que induzem pessoas a infringir a lei, condições que disponibilizam alvos para os ataques criminosos e os fatores que precisam ser acionados para ampliar riscos dissuasórios aos infratores.

Os estados que adotaram mais cedo a integração dos bancos de dados das polícias civil e militar e passaram a identificar as áreas prioritárias para o policiamento alcançaram resultados continuamente favoráveis como São Paulo, Santa Catarina, Pernambuco e Minas Gerais.

O empreendimento contínuo e progressivo de treinamento, gestão e tecnologia ocorrido na PM paulista gerou resultados notáveis, apesar do posicionamento de Bailey de que o esforço policial não poderia gerar tantos avanços.

Bairros populosos de baixa renda da capital paulista como Capão Redondo e Cidade Tiradentes tiveram redução de homicídios entre 1998 e 2017 de 89,7% e 91,6% respectivamente, com índices de 7,7 e 5,9 mortos por 100 mil habitantes. Nos Estados Unidos as mortes violentas dobraram do início dos anos 60 e meados dos anos 70, mas na década de 1990 iniciou-se um período de acentuada queda da violência na cidades americanas, tendo como Nova York como principal referência por ter chegado a quase dois mil homicídios nos anos 1980, reduzindo a 328 em 2014, 10 anos após as ideias publicadas por Bailey. Embora fosse o período de propagação da polícia comunitária, as pesquisas mostraram que essa filosofia e práticas decorrentes não foram os fatores decisivos para a queda da violência, embora tenham melhorado as relações das polícias com a população<sup>12</sup>.

O desafio atual para as polícias está cada vez mais na precisão do diagnóstico a partir dos bancos de dados, mas também da prática dos policiais de rua e das percepções oriundas da comunidade que vão permitir desenhar os projetos de solução. A tecnologia ajuda a identificar problemas e algumas de suas nuances, mas o refinamento das circunstâncias em que ocorrem e a articulação de respostas vai depender da participação da comunidade, principalmente a partir do momento em que rotineiramente se reúnem com a polícia de seu bairro. Vários setores das comunidades acabam aprendendo a lidar com o planejamento e implantação de soluções, ainda que tenham tido início nas reuniões com a polícia, como é o caso da evasão escolar.

Bailey lembra que a polícia costuma se queixar de atendimentos não criminais que chegam ao telefone de emergência, mas essas ações têm papel relevante na aproximação com as comunidades:

11 Em São Paulo a PM desenvolveu uma solução tecnológica que permite, através das chamadas ao 190, fazer os *hotspots* várias vezes ao dia, de maneira que os fatos já ocorridos e registrados em dias anteriores são atualizados com o que está acontecendo durante o patrulhamento. O sistema Detecta busca informações em bancos de dados integrados (bancos de ocorrências, do Detran, do registro de RG, internados em hospitais etc), gerando diagramas de informações conectadas.

12 Em comunicação pessoal Jack Greene, então professor na Universidade de Temple (Filadélfia), relatou esse fato que gerou um livro escrito por ele.

1. Aumenta a experiência e conhecimentos porque cada ação gera informações sobre pessoas, lugares, circunstâncias em que os problemas ocorrem; ajuda a angariar cooperação da comunidade porque mostra o policial preparado para atender suas necessidades; a diversidade de atendimentos mitiga a mentalidade de profissional voltado a reprimir crimes e de força de ocupação; ajuda a desenvolver no policial o lado mais sensível às questões sociais de seu ambiente de trabalho.

2. A atuação nos incidentes de desordem acaba mostrando efeitos importantes na segurança, pela característica criminogênica da desordem que gera impressão de falta de vigilância, excita a liberação do controle das pessoas; desordeiros influenciam outras pessoas à desordem, afastam cidadãos das ruas, reduzindo a vigilância social e criando oportunidades para crimes graves.

Bailey alerta que há sempre um risco no fracasso da polícia em prevenir crimes e a sociedade acabar encarando crises de segurança. “Quando os países democráticos ocidentais estão atados a crises de crimes, sua resposta habitual é endurecer os controles legais”(BAILEY, 1994, p. 143). Se a polícia não assumir que ela participa, mas não pode ser a única responsável pela contenção criminal, ela acabará sendo parte do problema. Nessas crises – tão comuns na atualidade brasileira – a resposta padrão é exigir mais dureza nas leis, nas ações policiais, na redução de proteção aos acusados de crimes, como no acúmulo de prisões provisórias. E as polícias acabam exagerando nas unidades táticas, nas operações cinematográficas e insinuando heroísmo nos encontros letais.

A estruturação de áreas integradas de segurança que vem ocorrendo no Brasil pode ser uma resposta à sugestão de Bailey de instalar unidades básicas de policiamento junto às comunidades, onde fariam os contatos com as realidades locais e planejariam soluções para os problemas que tenham evidências para serem trabalhados. Essas unidades básicas podem ser desdobradas em bases comunitárias quando características locais indicarem. Como pequenas estruturas comunitárias avançadas deveriam ter autonomia, dentro de diretrizes da alta gestão, para diagnosticar e implantar soluções. Bailey insiste que a alta hierarquia das polícias teria o papel de gerar competências para o sucesso desse empreendimento, abrindo mão das picuinhas disciplinares tão típicas das organizações policiais em todo o mundo. E isso é um problema, como ele observa:

A expressão-chave em qualquer polícia é ‘cubra teu rabo’ (cover your ass, no original), significando siga as regras e, quando em dúvida, peça ordens. Organizações policiais tratam seu pessoal como crianças, dando ordens sem explicação, exigindo permissão para uma iniciativa mínima e punindo por pequenas infrações para servir de exemplo (BAILEY, 1994, p. 64).

Para que isso aconteça Bailey recomenda, algo que enfatizou num debate ocorrido na Universidade de São Paulo há cerca de 20 anos; é preciso que a polícia seja cada vez mais desmilitarizada. A posição de Bailey não era contra a estrutura típica das Polícias Militares brasileiras, mas no sentido – até comum em muitas polícias norte-americanas – de ver o policiamento como uma guerra a exigir dominação por forças táticas com fardas camufladas e armamento pesado,

verdadeiras estruturas de combate e ocupação, cujo primeiro dever é apenas a obediência às ordens do comando central. As contínuas experiências de guerra urbana do Rio de Janeiro, onde até a Polícia Civil tem um forte agrupamento de combate (Core) é um fracasso continuado uma vez que as facções e milícias dominam cada vez mais territórios e mais habitantes e impõem o terror fortemente armado. Mas o discurso da guerra contra o crime sensibiliza políticos com a retórica que aproveita o medo da população, oferecendo uma solução que não poderão entregar. Uma das frequentes respostas das polícias é a encenação de força para simular entregas ao governo e “jogar para a plateia”, tentando melhorar sua imagem.

Nesse ponto Bailey recorre a uma frase de Egon Bittner, conhecido autor de estudos policiais: “Onde antes procurávamos por heróis imprudentes, agora esperamos por competência” (BAILEY, 1994, p. 151). Esse policial do futuro deveria ver seu papel não em responder a chamadas, mas deslindar e atuar sobre os problemas que estão causando essas chamadas. É um passo à frente da reação, é antecipação questionadora, resolutiva. O papel da cúpula subiria a régua de comando e avaliação para oferecer condições para que essas competências se concretizem e levem o benefício social da segurança muito além da superfície.

O apego a procedimentos tradicionais de patrulhamento e atendimento de emergências de certa forma alheou muitas Polícias Militares das oportunidades de aprofundar medidas preventivas junto às comunidades. Muitos municípios perceberam esse potencial de prevenção e tomaram iniciativas de criar ações em territórios e grupos vulneráveis e conseguiram avanços, como ocorreram recentemente nas cidades de Pelotas no Rio Grande do Sul e Moreno em Pernambuco<sup>13</sup>. Mas são casos isolados que servem de exemplo do potencial transformador das comunidades municipais.

As polícias estaduais precisam rever suas estratégias e pensar na municipalização da segurança, levando seus policiais a considerar as particularidades de cada cidade, de seus habitantes e recursos para desenhar as melhores respostas para os problemas específicos de cada localidade. Por dispor de sofisticados recursos de treinamento, estrutura, recursos e poder legal as polícias estaduais podem impulsionar a segurança das cidades de forma mais ampla que os poucos casos de sucesso ocorridos.

### CINCO ANOS DEPOIS, DA EXPERIÊNCIA PARA AS PRESCRIÇÕES

Em 2001, Bailey teve publicado pelo Departamento de Justiça do Governo dos Estados Unidos o relatório ***Democratizando a Polícia no Exterior: o que fazer e como fazer***, relatando lições de observadores e participantes que tiveram experiências em mudanças de organizações policiais em outros países com o propósito de dar suporte à democracia.

O relatório foi baseado no estudo de três conjuntos de literaturas: 1) estudos de esforços para mudar práticas policiais em países desenvolvidos, especialmente nos Estados Unidos; 2) resultados da experiência na assistência a países es-

13 Num trabalho recente de consultoria no município de Novo Hamburgo, RS, quando o Observatório de Segurança estava sendo reformulado, a PM lotada na cidade não participava de reuniões mesmo quando convidada.

trangeiros sob patrocínio bilateral e multilateral; e 3) relatos das ações de organizações não governamentais de direitos humanos para reparar abusos policiais. Nesse estudo foram revisados mais de 500 livros, artigos e documentos. Bailey observa que a bibliografia anexada ao relatório abrangia o maior número de materiais relacionados aos esforços para mudança de organizações policiais.

Ele procura enfatizar o princípio de polícia democrática que, claro, supõe ajustamento a governo democrático, algo inviável em contextos de governos sem apreço pela democracia. Quando se pensa numa reforma da polícia é necessário colocar a questão de sua contribuição para o desenvolvimento político democrático ao agir de acordo com alguns princípios que ele menciona:

1. “A polícia deve dar prioridade operacional ao atendimento de necessidades individuais dos cidadãos e grupos” (BAILEY, 2001, p. 13-15).

Bailey enfatiza aqui a característica da polícia como a mais pública manifestação da autoridade governamental. Nesse sentido a grande e dramática contribuição da polícia à democracia é responder às necessidades individuais dos cidadãos, ao invés de se concentrar nas ordens emitidas pelo governo. Por um mero telefone ao 190, caso do Brasil, a autoridade do governo se apresenta perante o cidadão sob o simbolismo do policial uniformizado. O governo vai de encontro ao cidadão através de seu policial, com sua autoridade, preparo para resolver emergências e até com instrumentos de força caso ela seja requerida para a solução do problema apresentado. Muitos chefes policiais podem se queixar do excesso de demanda da resposta policial para eventos pouco ou nada relacionados com as questões criminais, mas, lembra Bailey, o sistema de chamado de emergência precisa ser visto como instrumento de civilidade do governo. Atendendo demandas tão diversificadas a polícia reforça a legitimidade do governo, demonstrando praticamente que a autoridade do estado está sendo utilizada no interesse das pessoas, no verdadeiro interesse público.

2. “Polícia precisa prestar conta à lei mais do que ao governo” (BAILEY, 2001, p. 13-15).

O trabalho da polícia numa democracia deve ser pautado prioritariamente pelas regras legais, mais do que pelas direções do regime político do momento. É frequente no Brasil que governantes rompam essa prioridade, pretendendo, por exemplo, endurecimento das ações policiais, pressionando seus profissionais a confrontos letais que desafiam os limites das leis. Chefes policiais conscientes de suas responsabilidades sociais e legais não desvirtuam o trabalho profissional de seus subordinados a serviço de caprichos políticos temporários.

3. “Polícia deve proteger direitos humanos, especialmente aqueles que são necessários para o tipo de atividade política desenfreada que é a marca registrada da democracia” (BAILEY, 2001, p. 13-15).

A polícia deve ser contida pelos limites das leis, mas também proteger salvaguardas essenciais ao exercício da democracia, como a liberdade de associação e manifestação, além de repudiar detenções arbitrárias e ser imparcial em suas ações. Ou, como coloca Bailey, a polícia deve ser melhor do que o governo exige, mostrando o que a democracia significa na prática.

4. “Polícia deve ser transparente em suas atividades” (BAILEY, 2001, p. 13-15).

A atividade policial deve ser aberta à observação e fazer relatórios regulares sobre suas atividades. Não é o caso de esconder suas estruturas, custos, emprego de recursos e resultados operacionais só conhecidos sob pressão do ministério público ou quando escândalos expõem as entranhas da instituição.

Em 1967 o relatório da Comissão Presidencial sobre policiamento e administração da justiça nos Estados Unidos fez uma abordagem que passou a ser conhecida como a era científica da polícia americana. A partir daí as estratégias da polícia e suas ações táticas passaram a ser avaliadas com mais critério. Mudanças de mentalidade e busca de novos padrões de desenvolvimento policial pela oficialidade sênior das polícias promoveram mudanças nas polícias e nas práticas policiais, como o surgimento do policiamento comunitário.

Bailey observa que as experiências desenvolvidas pelos chefes de polícia nunca foram cuidadosamente catalogadas, até porque raramente os executivos policiais escrevem sobre sua experiência e as estratégias que deram certo. Daí a razão da maioria das conclusões a respeito de mudanças planejadas de policiamento terem vindo dos observadores acadêmicos e ampliada em muito estudos.

Bailey apresenta um conjunto das principais lições aprendidas sobre mudanças nos padrões operacionais das forças policiais, ao menos nas democracias desenvolvidas como os Estados Unidos<sup>14</sup>:

1. “Qualquer programa de reforma precisa ser baseado num entendimento claro e articulado das conexões entre os objetivos a serem alcançados e as ações propostas” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Bailey aponta algo muito comum nas polícias brasileiras e até nos projetos políticos que tratam dos temas da segurança pública: programas de mudanças são justificados apenas na pretensão de alcançar resultados. Isso acaba afetando a seleção de programas e alocação de recursos, inclusive financeiros, sem apontar qualquer evidência clara se os recursos irão produzir os resultados desejados. A criação de unidades especiais como unidade tática da Polícia Civil no Rio Grande do Sul ou a implantação de 17 batalhões táticos na PM paulista por imposição do governador são exemplos de programas sem base em evidências com os resultados pretendidos. No plano nacional de segurança pública elaborado no governo Temer está anotado no Objetivo 11, sobre financiamento das ações de segurança pública:

“c) condicionar a destinação e aplicação dos recursos a elaboração de políticas, planos, programas e ações à demonstração de existência de correlação entre os resultados pretendidos e dados e indicadores passíveis de verificação” (PNSP, 2018, p. 60).<sup>15</sup>

Um dos projetos mais controversos no Congresso Nacional, a PEC 51 do então senador Lindenberg Faria, tem previsão de reformas profundas das polícias, incluindo a possibilidade do governo da unidade federativa escolher o modelo policial que quisesse: manter as polícias civil e militar, tornar tudo civil ou militar,

14 Bailey, David H. *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. Washington: US Department of Justice, National Institute of Justice, 2001, p. 19-27.

15 Plano Nacional de Segurança Pública, Governo Federal, 2018, p. 60.

dar características de ciclo completo para as duas polícias. Nenhuma fundamentação como prega Bailey: “Programas de mudanças para serem bem-sucedidos precisam ser construídos com base em sólidas teorias apoiadas em experiências do mundo real” (BAILEY, 2001, p. 19).

2. A manutenção de lideranças comprometidas no nível mais elevado, especialmente os executivos seniores, é necessário para produzir toda mudança organizacional relevante.

Esse fundamento é genérico nas organizações públicas e privadas: reformas não andarão sem o apoio decidido dos chefes que compõem a cúpula da organização policial. Mudanças propostas por governadores, secretários da segurança e sugestões de acadêmicos costumam fracassar por deixar de observar esse princípio.

3. “A chave para mudar qualquer aspecto do trabalho policial é a gestão, ou seja, a maneira como os membros da instituição são levados a fazer os que as políticas demandam” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Ou seja, mudanças não ocorrem simplesmente emitindo ordens e estabelecendo metas. Administradores de todos os níveis da polícia precisarão criar condições para preparar, motivar e até obrigar o pessoal a fazer o pretendido. Nessa fundamentação Bailey formula alguns corolários:

a) Corolário 1 – Mudanças organizacionais não ocorrerão apenas com mudança de pessoal, sendo necessárias mudanças no sistema policial e na cultura da organização. Designar alguém para resolver um problema pontual é diferente de promover mudanças institucionais.

b) Corolário 2 – Recrutar e formar novos policiais não são suficientes para afetar as mudanças porque o reforço do sistema de administração é necessário para as inovações. Um dos erros observados na formulação e instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro foi a de criar um segmento de novos policiais “sem vícios” que acabaram desconectados do sistema e da cultura da PM e hostilizados pelos demais, até por ganhar vantagem salarial. E ressalte-se, como lembra Bailey e é comum nas polícias brasileiras, que policiais são muito desconfiados a respeito de mudanças apresentadas por novos chefes.

c) Corolário 3 – Policiais são mais prováveis de serem convencidos do valor de um novo programa pelo boca-a-boca dos colegas do que pela estatística de resultados. Quem conhece as peculiaridades da cultura organizacional das polícias sabe que há forte camaradagem entre os policiais, principalmente os militares, que precisa ser considerado quando se pretende impor mudanças. Sem o apoio de quem vai fazer será difícil a implantação de mudanças.

4. “Comportamento policial não pode ser mudado por reorganização formal dentro da polícia ou por uma reestruturação a nível nacional” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Ou seja, sem trabalhar a cultura da organização – a maneira como os policiais entendem o que a instituição espera deles – não haverá avanços significativos, inclusive porque cada polícia estadual e as federais têm contornos próprios dessa cultura. Um equívoco do Sistema Único de Segurança Pública é tentar impor

padronizações às polícias civis e militares que não afetarão o comportamento dos policiais. As mudanças organizacionais terão mais chance de sucesso se mostrarem importância para novos programas que tenham melhores condições de aceitação.

5. “Recursos materiais podem apoiar mudanças pretendidas, mas raramente são essenciais e nunca suficientes para alcançar as metas” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

De fato, não há resultados palpáveis nas ações policiais, na qualidade de seus serviços e nos resultados da redução de crimes mesmo com aporte de recursos materiais, tecnológicos e até salariais. Sergipe, por exemplo, conseguiu estabelecer um dos maiores salários policiais do país e amarga uma das piores estatísticas criminais. Não que recursos atrapalhem, eles podem reforçar um movimento de sucesso na direção das mudanças programadas, principalmente quando evitam usar recursos empregados em outras atividades consagradas. O novo programa não pode ser visto como “ladrão” de recursos das atividades existentes que continuarão ocorrendo.

6. “Reforma significativa requer ampla aceitação através de pessoal designado nos postos hierárquicos” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Essa aceitação precisa ser planejada cuidadosamente a partir de liderança comprometida com o projeto, fazer uma ampla discussão dos membros da cúpula com chefes experientes em operações policiais, criação de forças-tarefas com pessoal de todos os níveis para pensar em soluções concretas, discussão dos planos em seminários para todos os níveis de chefia, além de formulação de planos pilotos para testar as principais inovações.

Reforma em instituições policiais demanda trabalho intensivo e paciente porque é demorada, cumulativa e requer abundância de informações, comprometimento e envolvimento de todos.

Bailey chama atenção para dois fatores importantes nos processos de mudanças nas polícias: a) a busca de apoio de pessoal não diretamente envolvido com o processo, para evitar o “nós contra eles”; b) cada nível de supervisão precisa ser retreinado quanto aos fundamentos de cada mudança e as implicações para eles, já que a qualidade da supervisão é crítica para o sucesso do programa.

7. “Policiais não mudarão seu comportamento enquanto não perceberem que a mudança é também de seu interesse” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Mudanças que meramente aumentam a carga de trabalho ou são percebidas como problemáticas não serão adotadas. Mudanças devem trabalhar a favor dos que vão trabalhar com elas. São necessárias medidas para encorajar e motivar a adoção dos comportamentos necessários para as novas condutas.

8. “Muito cuidado deve ser adotado pelos agentes internos e externos do programa de mudança para não atacar motivações, conhecimentos e práticas que estão pretendendo mudar” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Mesmo certas mudanças críticas, como nas condutas de policiais agressivos que tendem ao uso abusivo da força, precisam de cuidado para não ofender e debater as novas referências comportamentais.

9. “Avaliações que privilegiam atividades do policiamento ao invés dos resultados obtidos tendem a reduzir a criatividade na organização” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Em muitas organizações policiais se enfatiza certos resultados intermediários das operações ao invés dos resultados almejados. Ainda é comum se verificar a produtividade policial como número de abordagens, de prisões feitas, de armas apreendidas ou de quilômetros percorridos no patrulhamento, tornando secundária a mensuração da evolução dos crimes e desordens. O foco nas ações (eficiência) ao invés dos resultados (efetividade ou eficácia) burocratiza a atividade policial e dificulta verificar as ações que verdadeiramente produzem os resultados de redução de eventos que perturbam a sociedade. Importante ressaltar que se avaliações são importantes no desenvolvimento das mudanças para os devidos ajustes, deve-se evitar avaliações muito negativas que podem desencorajar as reformas.

10. “Se a incidência de crimes e desordem estiver num nível inaceitável ou crescendo, a reforma policial será inibida” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Se a segurança pública estiver sob visível risco com a intensidade dos crimes, a reforma será vista como despropositada tanto pelo público como pelos policiais. Muitas vezes a reforma está sendo necessária justamente pela gravidade da situação, o que vai requerer gestão extremamente cuidadosa, mostrando-se a vantagem da inovação sobre as práticas que provocaram a crise. Será necessário demonstrar e convencer os chefes policiais de que os resultados não serão prejudicados e têm chance real de melhorar.

11. “Aumentar os contatos entre os policiais e pessoas do público é um importante meio de encorajar o desenvolvimento de uma instituição policial transparente e orientada por serviços” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

O público repara mais na polícia do que ela imagina. Policiais em geral pensam que a atenção que provoca venha mais de criminosos e infratores, deixando de dar mais atenção a demandas sociais para maior envolvimento nas atividades comunitárias e atrair cidadãos para conhecer as atividades policiais.

12. “Emitindo claros sinais de política organizacional acompanhada por adequadas sanções positivas e negativas é uma poderosa maneira de mudar o comportamento de policiais, mesmo em situações de alto estresse e urgência” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Bailey se refere nesse enunciado à preocupação frequente de chefes policiais quanto ao controle de comportamentos indesejáveis de seus policiais como abuso de uso da força quando estão sob estresse ou em situações de perigo. As pesquisas, todavia, mostram que os chefes policiais têm poder de contenção dos comportamentos inadequados se desenvolverem habilidades especiais de liderança e efetivamente utilizá-las, a despeito de pressões da cultura organizacional.

13. “Sindicatos e entidades representativas dos policiais devem ser incluídos no desenvolvimento de todo programa de reforma” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Algumas reformas nas polícias podem sofrer pressões significativas das entidades, principalmente, para o caso brasileiro, nos casos das polícias civis e fe-

derais. Bastaria exemplificar com o número de greves ocorrido nas polícias brasileiras entre 2008 e 2018: 715, sendo 52 delas de policiais militares. A única PM a não fazer greve – a última movimentação foi em 1961 – foi a PM de São Paulo, onde sempre foi usual o contato do comando da corporação com as lideranças de entidades para esclarecer mudanças, planos salariais etc. As entidades representativas vieram para ficar, fazem parte do ambiente policial e seu apoio pode ajudar na implementação de mudanças em suas instituições, ainda que seus objetivos não coincidam com as metas governamentais ou as demandas da população.

### **DOZE ANOS DEPOIS, UM POUCO SOBRE A POLÍCIA BRASILEIRA**

Em 2007, Bailey concedeu uma entrevista a Elizabeth Leeds, fundadora e membro do Fórum Brasileiro de Segurança e fez uma surpreendente revelação que, na verdade, confirma boa parte de seus pressupostos:

Por que não paramos de falar em policiamento comunitário? Por que não falamos em policiamento efetivo, de policiamento inteligente? Policiamento inteligente significa que é possível reduzir o problema da criminalidade se você tem o público do seu lado. É simples assim. E como se faz isso? Você presta ao público o serviço que o público pede a você que preste. Esse é agora meu mantra (BAILEY, 2007, p. 124).

A aproximação com a comunidade é cada vez mais necessária para articular as melhores respostas para a prevenção e deve se tornar uma atuação natural do policiamento, sem que precise de um rótulo. Achar respostas efetivas para problemas é o processo da inteligência no sentido do esforço mental.

Bailey ainda mantém a crítica a grupamentos táticos que invadem áreas que não conhecem e criam transtornos aos policiais que atuam nessas comunidades. Quando lhe é colocada a necessidade de reformas sociais e legais mais amplas, como oportunidades de trabalho para jovens, ele tem posição muito clara:

“Se a reforma da polícia tiver que esperar a reforma social, esqueça. Você tem que começar. A polícia pode fazer coisas significativas sem ter que esperar que os políticos acabem com a corrupção, que o nepotismo desapareça, que haja geração de trabalho para os pobres” (BAILEY, 2007, p. 126).

E, finalmente, Bailey coloca sua descrença em grandes reformas estruturais e autoridade no topo da instituição policial para mudar a prática da polícia nas ruas: “Se você quer mudar a prática, é melhor focar no trabalho que de fato as pessoas estão fazendo e demonstrar as vantagens de mudá-lo, ao invés de focar na mudança de estruturas organizacionais” (BAILEY, 2007, p. 121). E lembra um axioma da administração pública: a reorganização não muda o que as pessoas fazem.

## A POLÍCIA COMO RELEVANTE AGÊNCIA SOCIAL

David Bailey quando escreveu seu livro **Polícia para o Futuro** talvez imaginasse algo como 25 anos adiante daquele momento. Futuro é, no mínimo, o tempo de uma geração. Ainda estamos muito longe de realizar suas principais recomendações, mas elas mostram uma confiança muito forte no papel social da polícia numa sociedade democrática.

Quando assume definitivamente a responsabilidade de prevenir crime, a polícia não pode mais simplesmente patrulhar, responder a emergências e investigar, atividades sabidamente de escasso poder preventivo. Para essa gestão da prevenção, a polícia, na visão de futuro de Bailey, precisa se tornar agência de múltiplos propósitos para avaliar, planejar, mobilizar recursos e instituições e implementar medidas que possam produzir resultados. Isso fará a evolução da polícia como órgão de controle para instituição de melhoria social e terá um efeito transformador no papel da polícia ao mudar sua atenção do crime para as condições em que ocorre e das pessoas envolvidas para as circunstâncias que as envolve. O alcance de suas atividades expande além dos limites estreitos da ação policial habitual, na medida em que acaba se engajando na defesa de soluções a problemas sociais que afetam várias áreas de governo. Não se trata de pretender reformar a sociedade, mas trabalhar o maior espectro possível de circunstâncias locais que dão origem a crimes e desordens.

Embutido nesse potencial de afetar várias áreas sociais, a polícia pode até mobilizar mudanças relevantes por governantes e legislativos e acabar assumindo um certo papel de ator político. Claro que muitas organizações policiais podem preferir continuar fazendo seu papel de meramente reagir aos crimes e desordens que vão acontecendo incessantemente, mas estarão mais comprometidas com o passado do que com o futuro.

Existem outras razões mais instrumentais porque a polícia está sendo escolhida para conduzir um esforço combinado de prevenção ao crime. Os policiais são poderosos em termos de recursos, nas comunidades e nos locais onde os fatos acontecem. Nenhuma outra agência, à exceção das forças armadas, pode despachar recursos onde quer que eles sejam necessários, a qualquer hora, 365 dias por ano. Quando a polícia decide fazer algo, ela pode entregar. Polícia também tem uma vasta base de informações úteis sobre pessoas, condições sociais e instituições. Além disso, tendo visto o que significa ser pobre, marginal e desamparado nas modernas comunidades, ela está apta a ter considerável simpatia às dificuldades, ao menos ao pobre digno (BAILEY,1994, p. 125-126).

Bailey faz um alerta relevante em relação às sugestões de criar novas estruturas não policiais de prevenção. É preferível ir mudando a polícia que aí está para que seja mais efetiva. “Seria irrealista esperar que um público temeroso confiasse sua segurança a inexperientes instituições de prevenção do crime” (BAILEY, 1994, p. 145).

## E A SEGURANÇA PÚBLICA?

Bailey faz poucas referências a “segurança pública”, mencionando-a como possível resultado geral do conjunto de fatores que podem ser articulados e convergir para um estado de certa tranquilidade na população. Mas não se refere à segurança pública como um conjunto de instrumentos que possa ser administrado por um gestor ou por uma organização de governo, como uma secretaria da segurança pública, até porque muitos dos instrumentos críticos estão fora do alcance da administração pública, como a cooperação comunitária.

Seus estudos e sua prática em organizações policiais de vários países o levaram a considerar que esse estado de coisas, chamado segurança pública, não pode ser obtido com o trabalho policial tradicional de patrulhar, responder chamados de emergência, investigar e atuar em desordens públicas de maior gravidade.

A capacidade de prevenção da polícia é escassa e ela deve se aplicar em buscar parcerias junto da comunidade para ampliar a qualidade das respostas na prevenção dos crimes e desordens. Polícia é, portanto, o foco de seus estudos e o principal fator para promover a segurança de uma sociedade, desde que não se considere o único fator capaz de fazer isso. Embora a longo prazo a segurança dependa do alívio das angustiantes condições sociais, a curto prazo esse alívio depende da criação de segurança, a construção coletiva que se realiza a cada dia.

David Bailey faleceu no dia 10 de maio de 2020 aos 87 anos de uma vida pro-fícua e exemplar com uma produção acadêmica lastreada nos estudos de campo em múltiplas polícias, sociedades e governos. Seus dois grandes interesses foram o estudo de mudanças estratégicas nas organizações policiais e a comparação entre práticas internacionais dessas instituições. Como me disse recentemente Jack Greene: “David foi um homem bom, um amigo e certamente um acadêmico internacional, num tempo em que não se pensava muito sobre as experiências internacionais da polícia”.

## SELEÇÃO DE LIVROS E ARTIGOS DE DAVID BAILEY

Estes textos foram relacionados por Jack Greene, que foi responsável pelo Departamento de Justiça Criminal da Northwestern University e amigo de David Bailey.<sup>16</sup> Os textos com asterisco são indicados como mais relevantes para iniciar o aprofundamento nas ideias de Bailey.

Bailey, D.H. (1975). **The Police and Political Development in Europe**. In Tilly, C. (Ed), *The Formation of National States in Europe*. Princeton: Princeton University Press.

Bailey, D.H. (1976). **Forces of Order: Police Behavior in Japan and the United States**. Berkley: University of California Press.

Bailey, D. H. (1985). **Patterns of Policing**. New Brunswick: Rutgers University Press.

Bailey, D.H. (1989). **A Model of Community Policing: The Singapore Story**. Washington, D.C: National Institute of Justice.

---

16 Relação elaborada por Jack Greene e encaminhada pessoalmente a este autor.

- \*Bailey, D.H. (1994). **Police for the Future**. New York: Oxford University Press.
- Bailey, D.H. (1995). **A Foreign Policy for Democratic Policing**. *Policing & Society*, 5, 79-93.
- Bailey, D.H. (1999). **Policing: the World Stage**. In Mawby, R, I. (Ed), **Policing Across the World: Issues for the Twenty-first Century**. London: Routledge.
- \*Bailey, D.H. (2001). **Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do it**. Washington, D.C: National Institute of Justice.\*Bailey, D.H. (2006). **Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad**. New York: Oxford University Press.
- Bailey, D.H. (2008). **Police Reform: Who Done It?** *Policing & Society*, 18:1, 7-17.
- Bailey, D.H. (2009). **Democratic Policing**. In Wakefield, A. & Flemming, J. (Eds), **The Sage Dictionary of Policing**. Thousand Oaks, CA: Sage.
- \*Bailey, D. H. & Mendelsohn, H., (1969). **Minorities and the Police: Confrontation in America**. New York: The Free Press.
- Bailey, D.H. & Skolnick, J.R. (1988). **Community Policing: Issues and Practices Around The World**. Washington D.C: National Institute of Justice.
- \*Bailey, D.H. & Perito, R. (2010). **The Police in War: Fighting Insurgency, Terrorism and Violent Crime**. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- \*Bailey, D. H. & Perito, R. (2011). **Police Corruption: What Past Scandals Tell Us About Future Challenges**. Washington DC: Institute for Peace.
- Bailey, D.H & Shearing, C. (1996). **The Future of Policing**. *Law & Society Review*. 30:3, 585-606.
- \*Bailey, D.H & Shearing, C. (2001). **The New Structure of Policing: Description, Conceptualization and Research Agenda**. Washington, DC: National Institute of Justice.
- \*Bailey, D.H & Weisburd, D. (2009). **Cops and Spooks: The Role of the Police in Counter Terrorism**. In Weisburd, D. et.al (Eds), **To Protect and Serve: Policing in an Age of Terrorism and Beyond**. New York: Springer.



**REVISTA**  
**SUSP** 

**ENTREVISTA**



## ENTREVISTA COM MARIA STELA GROSSI PORTO: UM DIÁLOGO SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL, VIOLÊNCIA E REPRESENTAÇÕES SOCIAIS

### INTERVIEW WITH MARIA STELA GROSSI PORTO: A DIALOGUE ON PUBLIC SECURITY IN BRAZIL, VIOLENCE AND SOCIAL REPRESENTATIONS

A professora doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília Maria Stela Grossi Porto, é uma das pioneiras nos estudos em segurança pública, violência e representações sociais. Possui graduação em Sociologia pela Universidade de Brasília (1976), mestrado em Sociologia – *Université de Montréal* (1979), doutorado em Sociologia – *Université de Montréal* (1987) e pós-doutorado pelo *Centre d'Études de la Vie Politique Française* (CEVIPOF), Paris, França. Foi coordenadora e membro do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (NEVIS), da Universidade de Brasília. Membro do Comitê Assessor do CNPq – CA, para as áreas de Sociologia e Antropologia (2013 - 2016). Membro do Comitê Institucional de Avaliação da CAPES para a área de Sociologia, de 2004 a 2006 e de 2007 a 2009; Membro da Diretoria da ANPOCS; vice-presidente do RC 29-*Research Committee on Deviance and Social Control*, da *International Sociological Association* (ISA) 2006-2010. Presidente da Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS), entre 2003 e 2005 e vice-presidente na gestão anterior (2001-2003). Membro do Conselho da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, entre 2003 e 2007. *Directeur d'Études pela École des Hautes Études en Sciences Sociales*, tendo nessa condição participado das atividades do *Centre d'Analyse et d'Intervention Sociologiques* (CADIS) e realizado duas conferências (2010). Estágio de trabalho como pesquisadora associada no CADIS-*Centre d'Analyse et d'Intervention Sociologique, da École des Hautes Études en Sciences Sociales*, Paris, França, no período de 9 a 30 de setembro de 2008. É pesquisadora 1A do CNPq e líder do Grupo de Pesquisa em “Violência, Cidadania e Segurança” do Diretório de Pesquisa do CNPq. Integrante e coordenadora para a região do Distrito Federal do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia “Violência, Democracia e Segurança Cidadã”, do CNPq (2009 - 2015). Integrante do Comitê Temático de avaliação das propostas submetidas ao Edital MCT/CNPq nº 70/2008 para análise dos pedidos sobre Trauma, Violência e Segurança Pública. Desenvolve trabalhos no campo da Sociologia da Violência tendo, como enfoque maior, publicações voltadas sobretudo à análise: a) das Representações Sociais da Violência, no Distrito Federal; b) das Organizações Policiais e de sua relação com a sociedade, com ênfase para a análise de Códigos de Conduta e Normas de Deontologia Policial e seus desdobramentos em termos da prática policial.

A entrevistadora, Daniele de Sousa Alcântara, é doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, atuando na linha de pesquisa de Violência, Segurança e Cidadania. Realizou Estágio de Doutorado no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, Portugal e Estágio de Doutorado no *Centre d'Analyse et d'Intervention Sociologiques* (CADIS) da *L'École des Hautes Études en Sciences Sociales*, Paris – França, no período de setembro de 2014 a maio de 2015. Mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB, 2012). Especialista em Segurança Pública e Cidadania pela Universidade de Brasília (UnB, 2009). Especialista em Ciências Jurídicas pela Universidade Cruzeiro do Sul (UNICSUL, 2011). Graduada em Segurança Pública – Curso de Formação de Oficiais (2006). Graduada em Educação Artística pela Universidade de Brasília (UnB, 2002). Graduada em Letras - Espanhol pela Universidade de Brasília (UnB, 2010). Graduada em Direito pela Universidade Cidade de São Paulo (UNICID, 2014). Participou do

*Law Enforcement Management Development Program na International Law Enforcement Academy (ILEA), em El Salvador; do United Nations Police Pre-Deployment Course no Pearson Peacekeeping Centre e do United Nations Police Officer Course no Life Guards Centre, Stockholm-Swedish.* Atualmente é oficial da Polícia Militar do Distrito Federal. Entre os interesses de pesquisas encontram-se temas relacionados à segurança pública, violência, polícia, educação policial, identidade profissional, representações sociais. Membro da Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS). Membro do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (IBSP). Avaliadora do INEP/MEC. Coordenadora de Políticas de Prevenção de Crimes contra a Mulher e Grupos Vulneráveis da Senasp/MJSPbr.

DSA: Prezada professora doutora Maria Stela, a senhora tem uma longa caminhada na história dos debates de segurança pública de forma pioneira, seja como professora ou como pesquisadora. Como começou seu olhar para a esfera da segurança pública e temas relacionados?

MSGP: O tema da segurança pública não chegou às minhas preocupações com este foco, mas em consequência de quando comecei a trabalhar na questão mais específica da violência, na área de sociologia rural. A minha entrada na área no campo da segurança foi um pouco mais tardia porque eu me dediquei muito tempo a área de Sociologia Rural, não só no contexto da tese de doutorado, quanto no âmbito das pesquisas realizadas no departamento de sociologia da Universidade de Brasília, inicialmente como professora substituta e depois como professora concursada. A área de sociologia rural era fortíssima, com pesquisas substantivas dirigidas a vários temas como: sindicatos, trabalhadoras (es) rurais, modernização do agro, agro indústria, tecnologia agropecuária, reforma agrária, dentre outros. Eu estava interessada em entender o contexto rural brasileiro e vinculava a pesquisa à compreensão da expropriação do saber do trabalhador rural, em consequência da modernização do campo, a qual não se concretizou sem uma dose grande de violência. De certa forma, minha entrada na área no campo da segurança foi tardia. A passagem do rural para o urbano, ou assumir a violência urbana como objeto de estudo e tema de pesquisa, resultou de uma certa insatisfação que eu chamaria teórica. Naquele momento (anos 80 e 90) a questão da violência no campo preocupou muitos analistas e se transformou em objeto de estudos com grande profusão de artigos. Muitos pesquisadores fizeram da questão da violência tema de estudo e foi relativamente grande a produção de artigos. Incomodava-me, no entanto, e decorria daí minha insatisfação, o que em minha avaliação parecia ser o caráter um tanto ou quanto descritivo de boa parte destes trabalhos os quais, na maioria das vezes, insistiam bastante em fazer a denúncia da violência a que eram submetidos os trabalhadores no campo. Ainda que a denúncia pudesse ser necessária, para explicitar o que ocorria àquelas populações, ela me parecia insuficiente e, como socióloga, eu me dizia que, ainda que um passo importante, a denúncia não poderia ser a etapa final de uma pesquisa sociológica. Para a sociologia, ciência que busca compreender a realidade, seria importante poder ultrapassar esse momento da denúncia, como condição para construir, constituir a violência como objeto de estudo, capaz de permitir um

maior conhecimento da realidade brasileira de então. A análise da violência se apresentou para mim como possibilidade, claro que não a única, para se avançar no conhecimento da sociedade; outros pesquisadores trabalham a busca desta compreensão por meio de múltiplos outros objetos como, por exemplo, por meio da análise da religião, da educação, da desigualdade, ou de outros temas caros à sociologia urbana. Entretanto, em minha avaliação, e considerando o momento vivenciado pela sociedade brasileira, a análise da questão da violência parecia ser uma vertente importante para a melhor compreensão da sociedade brasileira. Tive uma relativa sorte pois a inquietação com essas questões coincidiu com a possibilidade de um ano sabático, momento em que pude afastar-me do dia a dia da vida universitária de muitas atribuições e recuar, para uma reflexão mais teórica. Fui pra França e dediquei-me ao tema. Naquele momento a minha grande preocupação era ter uma reflexão mais teórica e até questionar sobre a possibilidade da existência de uma sociologia da violência: seria possível pensar a construção de uma sociologia da violência? A questão da Segurança Pública entra em consequência, como explico a seguir. De volta ao Brasil fui solidificando a convicção que já vislumbrava desde a elaboração da tese de doutorado, ou seja, a compreensão de que rural e urbano são áreas em estreita interrelação e que, não é possível entender o “rural” sem pensar o “urbano” e vice e versa. Isto posto, decidi então, fazer a viagem inversa: como até então minha preocupação de pesquisa tinha sido o mundo rural, decidi olhar para o cenário da violência urbana, utilizando-me das reflexões teóricas desenvolvidas no período passado na França. Não que o espaço rural tivesse se pacificado. Não, em hipótese alguma se tratava disto. Ao contrário naquele momento e, até hoje a violência no campo continua presente e é responsável por uma série de conflitos, muitos dos quais desembocando em violência. A verdade é que cada vez mais interessava -me pensar Brasília, uma cidade considerada por muitos estudiosos como um espaço atípico, particular, e quase nunca, incluída nas amostras que se faziam sobre violência no contexto brasileiro como um todo. Foi muito em função disso que fui, mais e mais, sentindo necessidade de voltar meu olhar para a compreensão sociológica da violência a partir desse espaço do DF. Inclusive porque duvidava bastante desta ideia relativa ao contexto atípico da capital federal. Na verdade, poder-se-ia dizer que à proporção que Brasília foi se consolidando como metrópole foi participando das alegrias e das misérias das grandes metrópoles, aí compreendidos, tanto os aspectos positivos quando negativos, dentre os últimos, a violência. Depois deste longo parêntesis, volto então à questão da segurança. A Segurança Pública entrou em meu foco de análise, porque trabalhando com a violência e buscando tentar entendê-la melhor, me dei conta de que seria impossível fazê-lo sem dirigir o olhar àqueles que são os responsáveis pela garantia da ordem, e, portanto, para compreender suas estreitas relações com a violência. Em outras palavras, seria difícil abordar a “violência” sem estudar a segurança pública na medida que os que a compõem são atores sociais relevantes no contexto de uma análise da violência. Acho que é nesta direção que consigo responder a sua primeira questão.

DSA: Nós temos, na área da Sociologia, grandes nomes e pesquisadores em abordagens na área de segurança, de policiamento e da violência. Há gerações que vêm se formando, estudando esses fenômenos. O próprio GT 37 da SBS na última edição selecionou trabalhos para compor o cronograma de apresentações. Mas eu queria ver o seu olhar para isso, sua opinião sobre as novas gerações que vêm e esse campo da sociologia motivando esse debate no campo da violência e demais assuntos relacionados.

MSGP: Acho muito difícil encontrar uma única explicação para este crescimento, os fatores determinantes são vários, seria possível levantar várias possibilidades de análise. Uma primeira teria a ver com a questão da distinção ou reconhecimento social: este não era um campo de pesquisa considerado legítimo, relevante ou mesmo interessante; era como se, inconscientemente, se considerasse que “coisa de polícia não é assunto bom para sociologia”. Estou me referindo a reflexões ocorridas há 50, 60, 70, anos. Algum tempo depois, a sociedade brasileira foi sendo vista, olhada, analisada como uma sociedade violenta. E, para falar nestes termos, terei que entrar no campo das representações sociais, porque, a rigor, não se pode afirmar que a sociedade é violenta ou não é violenta, deixou de ser, começou a ser, mas sim que, pensada enquanto uma representação social, a violência ganhou um espaço grande de debate. E não necessariamente apenas no âmbito acadêmico: ganhou também espaço na mídia, na política assim como em outras áreas do conhecimento como: filosofia, antropologia, criminologia e, a partir de então, se apresenta, cada vez mais, com o estatuto de objeto relevante de pesquisa. Ao lado disso, e à medida em que as pesquisas vão se desenvolvendo, vão surgindo dados mostrando diversas áreas e facetas da violência, muitas delas, até então, mantidas invisibilizadas no espaço privado mas que vão ganhando visibilidade. Basta pensar no tema da violência contra as mulheres, na questão da violência de gênero, das intolerâncias em relação às chamadas “minorias”, às orientações religiosas, à orientação sexual ... tudo isso vai ganhando visibilidade, aliado ao processo de democratização ou de redemocratização da sociedade. Logo após o fim do período ditatorial, com o abrandamento da censura, a violência passou a ocupar grande espaço na mídia fazendo com que, alguns pensassem ter havido enorme crescimento da violência, o que de fato era difícil de se afirmar: tanto a violência poderia ter tido um crescimento efetivo, quanto poderia ter ganho mais visibilidade ou ainda poderia ter passado a ser objeto de distintas representações sociais, vindas de distintos setores da sociedade. A tais conjecturas, podemos ainda associar outra questão: a redemocratização levou ainda a um outro tipo de reflexão: a associação entre violência e autoritarismo levava à crença de que ao final da ditadura corresponderia o decréscimo da violência, o que de fato não ocorreu, levando autores, como, por exemplo, Angelina Peralva, a vislumbrarem tal situação como um paradoxo, sobre o qual seria importante refletir. Ou seja, a redemocratização não foi concomitante com o decréscimo da violência, muito pelo contrário. Acho que isso também levou a uma maior preocupação em inserir esse campo de trabalho no rol das temáticas a demandar mais pesquisa, como por exemplo, no âmbito da academia, que assume uma reflexão mais direcionada à área da violência. As universidades passaram a se constituir

enquanto redes de pesquisa trabalhando essa temática e, nesse contexto, acabaram por incentivar, indiretamente, a que pesquisadores mais jovens passassem também a se interessar pela temática. É muito difícil encontrar razões muito explícitas, mas eu penso que houve também algo como uma “substancialização” da violência, via mídia. É como se a violência se convertesse em sujeito: é como se a violência passasse a existir como ser agente quando, de fato, estamos, para usar o termos de Michel Misse, diante de uma categoria de acusação, que aponta alguém (ou algo) como violento, “incrimina” este alguém e, ao fazê-lo sugere ou demanda uma “contra violência”, na forma de punição, quase sempre por meio da ação estatal. Questões teóricas alimentam preocupações empíricas e vice versa, aumentando a presença do tema dentro e fora da academia.

DSA: Tem-se recentemente o movimento de inserção das ciências policiais no rol das ciências estudadas, como objeto de parecer já aprovado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e por sua Câmara de Educação Superior, homologado pelo MEC dia 8 de junho de 2020 e publicado no Diário Oficial da União dia 9 de junho de 2020. O parecer concretiza formalmente essa área do conhecimento. Neste contexto, a senhora poderia falar sobre esse reconhecimento formal, que vem no âmbito da Educação Nacional, e se a gente pode pensar na segurança pública como uma ciência? Ou um campo de estudo de outras ciências?

MSGP: Daniele, a questão foi homologada recentemente, mas a temática é antiga. Eu me lembro que, na década de 90 a ANPOCS, em seu encontro anual organizou, juntamente com a SENASP, um fórum para debater este tema, acerca da segurança pública ser ou não um campo novo de conhecimento; naquela época não se falava ainda sobre ciências policiais. A ênfase era a questão do novo campo de conhecimento. O debate foi quentíssimo: minha posição se mantém hoje exatamente igual à que eu tinha naquela época. Mas não sendo de forma alguma objeto de consenso, é uma posição que atrai muitas críticas: não vejo a segurança pública como um campo novo de conhecimento mas como uma política pública que pode, nesta condição se constituir em objeto de conhecimento a ser pesquisado e estudado pelas ciências sociais. Nesta questão, o que parece estar em jogo é uma reivindicação, ou disputa, por legitimidade ou poder e não propriamente uma questão de ciência. Uma ciência para se constituir e ser reconhecida como tal necessita cumprir alguns pré-requisitos, dentre os quais possuir um objeto e um método que a distingam de todas as outras ciências. Neste sentido, repito, vejo o campo da segurança pública muito mais com uma política pública que tem se constituído em objeto de estudo, de avaliação e de análise e vem recebendo atenção de estudiosos e especialistas. Inicialmente, sobretudo de sociólogos, tornando, neste sentido, a sociologia precursora deste tipo de inquietação, quando comparada a outras disciplinas como as ciências políticas, a antropologia, que passaram mais recentemente a também se interessar por esta área de estudo. A criminologia, já o fazia, mas de uma perspectiva distinta e bem específica. A perspectiva sociológica ao abordar a questão da segurança pública o faz com ênfase na análise das relações sociais, ou seja, na compreensão das relações entre corporações policiais e sociedade, na questão da formação policial, da gestão, da

função policial, dentre outros temas pertinentes. É por esse tipo de abordagem que a sociologia pode, igualmente, avaliar e refletir sobre a questão da violência, pensada como disse acima, como uma categoria analítica por meio da qual avançar na compreensão da sociedade. Pensar os diferentes atores da segurança como relevantes para melhor perceber como a violência é representada, tanto pela sociedade como pelos policiais é uma questão cada vez mais relevante para a sociologia e as ciências sociais de modo mais geral.

DSA: Para os atuais pesquisadores da segurança pública, a senhora poderia pontuar aspectos que devem ser observados na seleção de um objeto de pesquisa que envolva a violência e as representações sociais por esses pesquisadores?

MSGP: Antes de responder, gostaria de voltar à questão que já mencionei do envolvimento das universidades com a temática. Creio ser importante afirmar que houve uma evolução grande no sentido de que, polícia e universidade eram instituições que não só não se falavam mas que, por vezes, até mesmo se estranhavam; um policial uniformizado dentro de um campus universitário era visto como corpo estranho, causava medo, e bastante espanto; reflexo, talvez, do período ditatorial, quando as universidades foram invadidas, alunos e professores presos deixando memórias difíceis. Hoje o contexto vai se transformando, as próprias universidades se debruçam sobre os temas da segurança pública, passando a trabalhar, em conjunto com a área, a exemplo dos convênios firmados entre diversas universidades e a SENASP, visando à formação profissional de policiais civis e militares, como foi o caso dos cursos da RENAESP, muito importantes no sentido da interação entre a universidade e as corporações policiais. Voltando agora a sua questão, eu diria que, no meu caso, houve algo como um “click” em minha decisão e escolha pela Teoria das Representações. Essa escolha se deu quando, voltando daquele mencionado período sabático fora do Brasil, decidi focar em Brasília minha nova pesquisa. Estava realmente convencida de que seria interessante entender melhor Brasília, uma vez que, por ser vista como a terra do poder, a ilha da fantasia e alguns outros estereótipos ficava, como disse acima, pouco participava das pesquisas voltadas a temas como violência e segurança pública. Eu já estava preparando o desenho da nova pesquisa, quando ocorreu o assassinato do índio Galdino Pataxó. Foi algo que inundou a cidade e o país, com o que os teóricos da psicologia social vão chamar de “teoria do senso comum”, ou seja, com “representações sociais”. Naquele momento, me dei conta de que a metodologia que melhor me daria subsídios para entender Brasília- Distrito Federal, como eu estava pensando, seria aquela focada na Teoria das Representações Sociais; desde então, passei a considerá-la como instrumento metodológico para minha aproximação daquela realidade. Três ou quatro pressupostos orientam a forma como trabalho com a teoria das representações sociais. O primeiro diz respeito à importância de entender que, ainda que formuladas por indivíduos, as representações são condicionadas ou dependentes da inserção social destes indivíduos. Ou seja, este pertencimento interfere na construção das representações sociais. Outro pressuposto importante, é o de que representações organizam práticas, orientam condutas, ou seja, tem caráter pragmático. Além disto, ex-

pressam visões de mundo, visam a explicar e dar sentido aos fenômenos dos quais se ocupam; admitem uma conexão de sentido entre elas e os fenômenos aos quais se referem São pois, de algum modo, constitutivas destes mesmos fenômenos. Exemplos: se indivíduos ou grupos de indivíduos representam a sociedade como violenta o resultado é uma conduta que visa a se proteger, seja através de isolamento do tipo condomínios fechados ( em um quase “apartheid”.) seja através da cobrança por proteção do Estado, quase sempre por solicitação de maior endurecimento nas leis, ou ainda pela busca por segurança privada a qual, em detrimento da segurança pública, vai atender a interesses individuais ou de um grupo. Então essa ideia de que práticas e condutas se organizam em função de representações sociais, parece fundamental. Outro exemplo, diretamente articulado ao anterior, diz respeito à questão do armamento, questão que é, hoje, objeto de disputa e discussão. A representação social da sociedade brasileira como violenta leva a que crescentes setores desta sociedade vislumbrem a perspectiva de que uma sociedade armada é mais segura e, em função disto, apoiem e reivindicuem políticas públicas nesta direção. A falsa sensação de segurança, que muitos pensam encontrar de posse de uma arma, ganha mais e mais adeptos. E vai ao encontro da perspectiva governamental de que a sociedade precisa estar armada para se proteger contra o crime. Na medida em que se aceita a violência como forma de enfrentar a violência o resultado é mais violência. Voltando ao nosso tema, as representações sociais acerca da violência podem gerar práticas, ações violentas. A sociologia não importa saber se uma dada representação é falsa ou verdadeira, certa ou errada e sim buscar compreender o porquê de sua existência. Julgar moralmente as representações sociais que circulam na sociedade não leva a nada em termos da explicação sociológica: identificadas determinadas representações sociais acerca de um dado contexto- no caso aqui em análise, o da violência- é quando começa o trabalho da pesquisa; analisá-las, compreendê-las e, se possível, explica-las. Convém mencionar ainda que trabalhar a análise da violência por meio da utilização de representações sociais como instrumento metodológico é, em minha avaliação, uma abordagem eficaz para se avançar o conhecimento da sociedade, mas, de modo algum, o único existente, como já mencionei. Outros pesquisadores abordarão a realidade brasileira estudando a religião, a política, a educação, dentre várias outras abordagens possíveis. Para a análise da violência o que esta abordagem tem de desafiador é que ela permite articular questões de natureza objetiva, importantíssimas, tais como dados sobre prisões, homicídios, crimes de natureza diversa, etc, a questões subjetivas, que informam o que indivíduos ou grupos de indivíduos pensam sobre o que é violência, quem habita as prisões, quem são os agentes e as vítimas de homicídios, etc. Em outras palavras, o conhecimento via representações sociais pode ser dito como um conhecimento de segundo grau, não por ser menos relevante do que aquele obtido de ‘primeira mão’ mas na medida em que se chega a ele interrogando a realidade por meio do que se pensa sobre ela. É muito elucidativo se analisar, por exemplo, porque, um mesmo objeto, por exemplo, a violência possui distintas representações, a depender dos grupos e ou indivíduos que as formulam. O que interfere em tais distinções? Que valores comandam as construções de tais representações? É interessante, por exemplo, pesquisar proximidades e distinções entre as representações sociais de grupos sociais diferentes.

Como se formam e o que as determinam? Será que representam a violência da mesma forma? Será que moradores de áreas periféricas e de áreas centrais da cidade, formulam representações muito distintas, ou não? Neste caso, seria o território um elemento diferenciador de representações? Escolaridade poderia também cumprir papel importante na forma como são elaboradas as representações sociais? E a religião, seria um elemento a interferir na elaboração de representações sociais? E violência de gênero, será representada da mesma forma por mulheres e por homens? pelos que estão responsáveis pela elaboração de políticas para o combate à violência de gênero? Estão aí exemplos de alguns tópicos que poderiam ser pesquisados com o recurso metodológico da análise de representações sociais. Voltando à questão tratada como ciência policial, que você abordou acima, caberia perguntar que representação têm da segurança pública aqueles que reivindicam considerá-la como ciência? Continuo avançando alguns exemplos: o tema do aprisionamento, das formas como vem acontecendo, da legislação voltada ao porte e uso de armas, da lei anticrime, são todas questões que analisadas com o aparato das representações sociais, poderiam contribuir enormemente para fazer avançar o conhecimento sobre a sociedade. No caso das polícias, por exemplo, eu acho que você conhece o trabalho que eu fiz, acabado há um ano e meio, que era pensar melhor as relações entre a polícia e a sociedade. O meu interesse naquele momento era estudar as representações sociais de policiais, tanto da Polícia Civil, quanto da Polícia Militar. O estudo visou a melhor entender essas representações, e, a partir daí, melhor entender as relações entre polícia e sociedade. Uma das conclusões interessantes desta da pesquisa foi a constatação empírica da tensão entre policiais civis e policiais militares. Assim como da tensão que os policiais representaram como caracterizando suas relações com a sociedade. Ou seja, a pesquisa revelou claramente a existência destas formas de tensão, presentes nas representações de policiais civis e militares e expressadas por meio da ideia de desconfiança. O esforço da atividade de pesquisa foi então o de buscar compreender o motivo desta mútua desconfiança entre polícia e sociedade. Estas são algumas temáticas que me parecem interessantes de serem trabalhadas com o recurso de representações sociais.

DSA: São muitos pontos a serem observados no campo da pesquisa, na área de violência e representações e eu diria que exige de um pesquisador uma caminhada e uma maturidade para perceber isso, no sentido de produzir um estudo que tenha de fato uma abordagem de representações sociais. Não é algo simples.

MSGP: Trabalhar com representações sociais envolve sempre o desafio de: não fazer julgamentos morais. Como já afirmei acima, decidir se determinada representação social é boa ou ruim, falsa ou verdadeira, não contribui em nada no sentido de entender a sociedade. A sociologia busca compreender o que é e não proclamar o que deve ser. E para isto as representações sociais são um instrumento precioso de análise. Finalizando reforçaria a ideia de que a violência enquanto representação social é um tema que precisamos entender como um dos fenômenos relevantes no cenário nacional e internacional da contemporaneidade.. Não sei se terei respondido suas indagações. Obrigada pela oportunidade de

*Maria Stela Grossi Porto*  
*Entrevistadora: Daniele de Sousa Alcântara*

expor minhas inquietações e espero que possam ser de utilidade aos leitores, sobretudo aqueles ligados às corporações policiais. Entender enquanto um dos fenômenos relevantes no cenário nacional e internacional. Então, entender isso é fundamental para entender a sociedade.

MARIA STELA GROSSI PORTO [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0001-9565-3394](https://orcid.org/0000-0001-9565-3394)

## **SOBRE A REVISTA**

*Formato: 18,2 x 26,2cm*

*Tipologia: PT Sans*

*v. 1, n. 1, jan./jun. 2021.*

*MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
SECRETARIA DE GESTÃO E ENSINO EM SEGURANÇA PÚBLICA  
DIRETORIA DE ENSINO E PESQUISA  
REVISTA DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA*





SECRETARIA DE  
GESTÃO E ENSINO EM  
SEGURANÇA PÚBLICA

MINISTÉRIO DA  
JUSTIÇA E  
SEGURANÇA PÚBLICA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL