

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Volume 16 Nº 2 Fev/Mar 2022

www.forumseguranca.org.br



REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Volume 16 Nº 2 Fev/Mar 2022



www.forumseguranca.org.br

EXPEDIENTE

Esta é uma publicação semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

ISSN 1981-1659

Rev. bras. segur. pública vol. 16 n. 2 São Paulo fev/mar 2022

COMITÊ EDITORIAL

Paula Ferreira Poncioni (Universidade Federal do Rio de Janeiro) - Editora
Ludmila Ribeiro (Universidade Federal de Minas Gerais) - Editora Assistente
Samira Bueno (Fórum Brasileiro de Segurança Pública)

CONSELHO EDITORIAL

Alexandre Pereira da Rocha, Secretaria de Segurança Pública do DF - Brasília / DF, Brasil
Alan Fernandes, Polícia Militar de São Paulo - São Paulo / SP, Brasil
Cristiane do Socorro Loureiro Lima, Polícia Militar do Pará e Universidade Federal do Pará - Belém / PA, Brasil
Christopher Stone, University of Oxford - Oxford/ Inglaterra
Desmond Arias, Baruch College - Nova Iorque/ NY, Estados Unidos
Elizabeth R. Leeds, Centro para Estudos Internacionais (MIT) e Washington Office on Latin America (WOLA), Estados Unidos
Fiona Macaulay, University of Bradford - Bradford / West Yorkshire, Reino Unido
Lucia Dammert, University of Santiago / Santiago, Chile
Luiz Henrique Proença Soares, Fundação Seade - São Paulo / São Paulo, Brasil
Manuel Monteiro Guedes Valente, Universidade Nova de Lisboa / Lisboa, Portugal
Marcelo Fabián Sain, Universidade de Quilmes e Núcleo de Estudios sobre Gobierno y Seguridad en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) - Buenos Aires / Argentina
Marlene Inês Spaniol, Brigada Militar do Rio Grande do Sul - Porto Alegre / RS, Brasil
Maria Stela Grossi Porto, Universidade de Brasília - Brasília / Distrito Federal, Brasil
Michel Misse, Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro / RJ, Brasil
Sérgio Adorno, Universidade de São Paulo - São Paulo / SP, Brasil

ASSISTENTES EDITORIAIS

Amanda Lagreca, Caio Sena, David Marques e Lorraine Moia

REVISÃO DE TEXTOS

Denise Malta de Andrade e Espanhish Traduções

CAPA E PRODUÇÃO EDITORIAL

Oficina22

TELEFONE

+55 11 94120-2226

E-MAIL

revista@forumseguranca.org.br

APOIO

Open Society Foundations e Ford Foundation

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Elizabeth Leeds – Presidente de Honra
Renato Sérgio de Lima - Diretor Presidente
Samira Bueno - Diretora Executiva

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Marlene Inês Spaniol – Presidente

CONSELHEIROS

Cássio Thyone A. de Rosa
Cristiane do Socorro Loureiro Lima
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira
Denice Santiago
Edson Marcos Leal Soares Ramos
Elisandro Lotin de Souza
Isabel Figueiredo
Jésus Trindade Barreto Jr.
Marlene Inês Spaniol
Paula Ferreira Poncioni
Thandara Santos

CONSELHO FISCAL

Lívio José Lima e Rocha
Marcio Júlio da Silva Mattos
Patrícia Nogueira Proglhof

SUMÁRIO

Apresentação.....	8
<i>Paula Poncioni, Ludmila Ribeiro e Equipe RBSP</i>	

ARTIGOS

O papel dos Planos Nacionais de Segurança Pública na indução de políticas públicas municipais de segurança.....	10
<i>The role of National Public Security Plans in encouraging municipal public security policies</i>	
<i>Letícia Fonseca Paiva Delgado</i>	

Como fortalecer a segurança pública em Moçambique com o uso de câmera de vigilância	32
<i>How to strengthen security in Mozambique with the use of surveillance camera</i>	
<i>José Joaquim Franze, Tomé Miranda Maloa e Joaquim Miranda Maloa</i>	

Melhorando a qualidade do contato entre policiais e cidadãos: os treinamentos em “procedural justice”	48
<i>Improving the quality of interactions between police and citizens: the procedural justice training programs</i>	
<i>Viviane de Oliveira Cubas e Gabriel Funari</i>	

La supervisión del superior jerárquico en la Policía Mexicana	70
<i>The supervision of the hierarchical superior in the Mexican Police</i>	
<i>Mauricio López Alvarado y José Julio Arizaga Rodarte</i>	

O fim foi em Goiás: rito como memória do mito entre militares	90
<i>The end was in Goiás: rite as a memory of the myth among the military</i>	
<i>Emanuel Souza</i>	

Conselhos da comunidade: controle social e interlocução para a saúde prisional.....	122
<i>Community councils: social control and interlocution for health</i>	
<i>Manuela Filter Allgayer, Karine Zenatti Ely, Thiago Nascimento Prado, Julio Croda, Suzane Beatriz Frantz Krug, Pauline Schwarzbald, Renata Maria Dotta, Reinaldo Antonio Silva Sobrinho e Lia Gonçalves Possuelo</i>	

Biomecânica e ergonomia no trabalho de policiais militares condutores de viaturas: estudo de caso em Fortaleza/CE.....	138
<i>Biomechanics and ergonomics in the work of military police drivers of vehicles: a case study in Fortaleza/CE</i>	
<i>Natalia Virgínia da Silva Castro, Zeca Juliano de Araújo Bezerra, Kariza Lopes Barreto, Sandra Helena Albuquerque e Raimunda Hermelinda Maia Macena</i>	

A (des)articulação federativa na pauta penal: uma análise dos repasses de recursos financeiros do FUNPEN aos governos estaduais.....	154
<i>The federative (dis)articulation in penal policy agenda: an analysis of federal grants from FUNPEN to state governments</i>	
<i>Walkiria Zambrzycki Dutra e Talles Andrade de Souza</i>	
Gestão de organizações de segurança pública: uma análise da cultura de segurança.....	182
<i>Management of public security organizations: an analysis of safety culture</i>	
<i>Aline Costa Almeida Araújo e Andersson Pereira Dos Santos</i>	
A investigação dos homicídios no Brasil: uma realidade paradoxal.....	202
<i>The investigations of homicides in Brazil: a paradoxical reality</i>	
<i>Nelmo dos Santos Passos</i>	
Prisão provisória, racismo e seletividade penal: uma discussão a partir dos prontuários de uma unidade prisional.....	220
<i>Pretrial detention, racism and criminal selectivity: a discussion from the records of a prison unit</i>	
<i>Luiz Claudio Lourenço, Gabrielle Simões Lima Vitena e Marina de Macedo Silva</i>	
Vitimização policial: diagnósticos e perspectivas.....	240
<i>Police victimization: diagnoses and perspectives</i>	
<i>João Batista Silva e Andrey Jackson da Silva Almeida</i>	
Os grandes irmãos: o uso de tecnologias de reconhecimento facial para persecução penal.....	264
<i>Facial recognition and public safety: how to ensure the protection of personal data and avoid the risks of technology</i>	
<i>Eduarda Costa Almeida</i>	

APRESENTAÇÃO

Neste número da Revista Brasileira de Segurança Pública, trazemos quatorze artigos, compondo uma edição que apresenta reflexões sobre os principais assuntos que trata nosso periódico: políticas públicas de segurança, direitos humanos, cultura organizacional, criminalidade, sistema prisional e racismo. Nesta edição, chamamos a atenção, ainda, para os artigos cujo tema tem obtido crescente interesse nas pesquisas realizadas por acadêmicos e por policiais, relacionado ao exame das condições do desenvolvimento do trabalho policial, incluindo-se estudos sobre o assunto no Brasil como também na realidade mexicana.

Além disso, brindamos nosso(a)s leitor(a)s com a realização de webinários, ocasião em que buscamos divulgar os artigos publicados na RBSP, por intermédio do debate com o(a)s autore(a)s e especialistas do campo da segurança pública.

Recomendamos a leitura dos artigos desta edição, bem como a audiência dos nossos webinários que, certamente, poderão contribuir para a ampliação e consolidação do debate de temas candentes do campo da segurança pública.

Gostaríamos, ademais, de agradecer a todos os avaliadores que atuaram desde a realização da nossa última edição e convidar a todos para atuarem como pareceristas da Revista Brasileira de Segurança Pública, com o intuito de colaborar na construção do campo da segurança pública.

Por fim, agradecemos a todos os leitores e outros contribuintes da RBSP!

Boa leitura!

Atenciosamente,

Paula Poncioni - Editora chefe da RBSP

Ludmila Ribeiro - Editora assistente da RBSP

Equipe RBSP

AGRADECIMENTOS

Aproveitamos para agradecer todos os pareceristas que colaboraram conosco desde a realização da última edição regular até a conclusão desta edição. A atividade é de grande importância para o trabalho realizado pela Revista Brasileira de Segurança Pública.

Adriana Machado Vasques
 Alan Fernandes
 Alexandre Giovanelli
 Alexandre Magno Alves Diniz
 Amadeu de Farias Cavalcante Júnior
 Ana Beraldo
 Ana Carla Oliveira Pinheiro
 Anderson Duarte Barboza
 André Zanetic
 Andrea Lucas Fagundes
 Anísia Valéria Chaves e Silva
 Arthur Trindade Maranhão Costa
 Bruna Angotti
 Carlos Roberto Guimarães Rodrigues
 Cláudia Mauch
 Daniel Victor Sousa Ferreira
 Daniel Afonso da Silva
 Emmanuelle Pereira Brandt de Azeredo
 Evandro Camargos Teixeira
 Fernando da Silva Cardoso
 Francine Feldens
 Francisco Thiago Rocha Vasconcelos
 Frederico Fagundes Soares
 Gustavo Matarazzo Rezende
 Hendrissy Araujo Duarte
 Herbert Toledo Martins
 Hilderline Câmara Oliveira
 Igor Novaes Lins
 Jaqueline Carvalho Quadrado
 Jarsen Luis Castro Guimarães
 Joaquim Miranda Maloa
 Jonas Henrique Oliveira
 Jorge André de Carvalho Mendonça
 Juliane da Silva Ciriaco
 Júlio Cezar Gaudencio Silva

Leonardo Ferreira
 Leonardo Mazzurana
 Letícia Maria Schabbach
 Lígia Mori Madeira
 Luciana Andrade
 Luciano Loiola da Silva
 Luís Flávio Sapori
 Luiz Antônio Bogo Chies
 Luiz Eduardo Cani
 Luiza Correa de Magalhães Dutra
 Marcelo Borba Berdet
 Marcia Barros Ferreira Rodrigues
 Márcio Mattos
 Marco Antonio Jorge
 Marcos Alan S. V. Ferreira
 Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz
 Maria Edna A. Ribeiro
 Martim Cabeleira de Moraes Jr
 Octavio Jose Zimbico
 Pablo Nunes
 Paulo Sérgio Da Costa Neves
 Pedro Heitor Barros Geraldo
 Pedro Luiz Ferro
 Pedro Martins
 Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão
 Ricardo Gonçalves Vaz de Oliveira
 Rodrigo Grazinoli Garrido
 Ronilson de Souza Luiz
 Rosânia Rodrigues de Sousa
 Rusley Hilário Medeiros Miorim
 Tauã Lima Verdán Rangel
 Thais Battibugli
 Valmor Saraiva Racorti
 Valter Moura do Carmo
 Vanessa Schinke

ARTIGO

O PAPEL DOS PLANOS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA

LETÍCIA FONSECA PAIVA DELGADO¹

Secretária de Segurança Urbana e Cidadania de Juiz de Fora/MG. Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais (UFF). Mestre em Ciências Sociais (UFJF). Graduada em Direito. Pesquisadora do INEAC. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Violência e Direitos Humanos da UFJF (NEVIDH-UFJF). Pesquisadora do Núcleo em Sociologia em Direito(UFF).

País: Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Juiz de Fora

Email: leticiapdelgado@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3567-3462>

RESUMO

Partindo da premissa de que municípios brasileiros vêm aumentando seus gastos na área da segurança pública, inclusive com a criação de instâncias para a gestão local da violência urbana, tais como: guardas municipais, secretarias e conselhos municipais de segurança pública (ou instâncias congêneres), o presente artigo tem por principal objetivo identificar de que forma os Planos Nacionais de Segurança Pública induziram (ou induzem) o maior envolvimento municipal neste campo. Tendo como marco inicial a Constituição Federal de 1988 e como marco final a Lei Nº 11.675 de 11 de junho de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), o presente trabalho norteia-se pela hipótese central de que a maior participação do município na segurança pública não seria simplesmente decorrência da adesão aos valores que estruturam a concepção de Segurança Pública Cidadã, mas também uma tentativa desses entes de se adequarem às diretrizes trazidas pelas sucessivas políticas nacionais de segurança pública.

Palavras-chave: Política Nacional de Segurança Pública. Sistema Único de Segurança Pública. Município.

ABSTRACT

THE ROLE OF NATIONAL PUBLIC SECURITY PLANS IN ENCOURAGING MUNICIPAL PUBLIC SECURITY POLICIES

Brazilian municipalities have been increasing their spending in the public security field, including the creation of instances for the local management of urban violence, such as: municipal guards, secretariats and municipal public security councils (or similar instances). Given that, the main objective of this article is to identify how the National Public Security Plans have induced (or still induce) greater municipal involvement in this field. Having as its initial mark the Federal Constitution of 1988 and its final mark the law nº 11675 of June 11, 2018, which instituted the Unified Public Security System (SUSP), this article hypothesizes that the greater participation of the municipality in public security is not only a result of adherence to the structuring values

¹ Secretária de Segurança Urbana e Cidadania de Juiz de Fora/MG. Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais (UFF), com a defesa da tese intitulada Formação da agenda municipal de políticas públicas de segurança: a emergência de políticas e dos dispositivos de segurança em Juiz de Fora/MG (2021). Mestre em Ciências Sociais (UFJF). Graduada em Direito. Pesquisadora do INEAC. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Violência e Direitos Humanos da UFJF (NEVIDH-UFJF). Pesquisadora do Núcleo em Sociologia em Direito da UFF.

of Citizen Public Security concept, but also an attempt by these entities to adapt to the guidelines brought by successive national public security policies.

Keywords: National Public Security Policy. Unified Public Security System. Municipality.

Data de recebimento: 13/04/2020 – **Data de aprovação:** 27/10/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n2.1298

INTRODUÇÃO

Pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) entre os anos de 2002 e 2017 mostra que os municípios tiveram um aumento de 258% nos gastos com a segurança pública (FBSP, 2019). Tal aumento superou aqueles indicados para a União e os estados-membros. Enquanto no mesmo período as despesas da União aumentaram 105%, as dos estados variaram positivamente 64%. Em que pese as unidades da Federação ainda arcarem com aproximadamente 80% do total de gastos com a função da segurança pública, o certo é que os municípios estão aumentando o montante dos recursos aplicados na segurança pública.

Schabbach (2014) afirma que desde meados da década de 1990 nota-se uma progressiva responsabilização dos municípios na segurança pública. “Os governos locais passaram a ser atores privilegiados na implementação de programas envolvendo a segurança pública, inclusive daqueles formulados em níveis superiores de governo e descentralizados” (SCHABBACH, 2014, p. 222).

Pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2007; 2010; 2013; 2015; 2020), relativas aos anos de 2006, 2009, 2012, 2014 e 2019, demonstram que várias prefeituras têm se articulado institucionalmente em torno da temática, criando órgãos gestores próprios e instrumentos estatais de planejamento da política de segurança pública, tais como: secretaria municipal, coordenadoria de políticas, conselho municipal de segurança, fundo municipal de segurança, plano municipal de segurança e a própria guarda municipal. Em relação a esta última, por exemplo, as pesquisas demonstram que entre 2006 e 2019, o percentual de municípios com guardas municipais teve uma variação superior a 7%, passando de 14,1% (IBGE, 2007) para 21,3% (IBGE, 2020).

Embora a criação de tais estruturas demonstre uma disposição política por parte do gestor municipal para investir na área da segurança pública, Peres *et al.* (2014, p. 145) sinalizam a ausência de padrão na implementação dessas estruturas – “nem sempre município que possui um órgão gestor tem também um conselho, fundo, ou plano. O mesmo serve para a presença das guardas”, o que demonstra a ausência de visão sistêmica da política municipal de segurança.

É certo que a Constituição Federal de 1988 trouxe uma agenda pautada na redemocratização política com descentralização fiscal e federativa. No entanto, esse processo não foi isento de conflitos e contradições. No campo da segurança pública, esse processo tem suas especificidades, em decorrência da centralidade que as instituições policiais, e consequentemente os estados-membros, detêm na área. Apesar de ser uma política social cuja descentralização apresenta contornos específicos, há uma expansão da participação dos municípios na segurança pública, principalmente nos de médio e grande porte.

Essa expansão, embora gradativa, tem como marco o art. 144 da Constituição Federal, que autorizou os prefeitos a constituírem guardas municipais para cuidar da segurança dos próprios municipais. Desde

então, a discussão sobre o papel dos municípios na segurança pública só tem aumentado. “Esse fenômeno demonstra a constante preocupação das administrações municipais em atuar nos espaços criados pelas deficiências dos aparelhos estatais de segurança pública, o que se soma aos estímulos que foram produzidos pelo governo federal na forma de repasse de recursos” (JUNIOR; ALENCAR, 2016, p. 26).

A partir do texto constitucional, sobra pouco ou quase nada para a responsabilidade dos municípios quando se trata de segurança pública, focando-se principalmente na constituição das guardas municipais. Contudo, a partir de 2000, os municípios passaram a desenvolver ações mais diretamente voltadas para questões de segurança pública, pressionados pelo crescimento das violências e como alternativa para o fato de não poderem interferir no planejamento e tomada de decisões sobre a área. (PERES *et al.*, 2014, p. 142).

Sobre os motivos que impulsionaram a participação dos municípios na segurança pública, Alves (2008) destaca a relação entre poder local e o modelo de segurança cidadã. A autora reforça o papel do território que surge como um lugar estratégico na implementação das políticas públicas, “abrindo espaço para a introdução de novos conceitos e novas práticas de gestão caracterizadas por maior participação dos beneficiários, mais flexibilidade na operacionalização das intervenções, valorização do território como unidade da ação e integração das redes locais” (ALVES, 2008, p. 66). Peres *et al.* (2014) reforçam a importância da dimensão preventiva na política de segurança pública e o fato da Constituição Federal de 1988 ter atribuído aos municípios a responsabilidade para a gestão dos serviços públicos de interesse local. Assim, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade depende de que as políticas sejam integradas, com enfoque transversal no ordenamento dos espaços públicos e na prevenção à violência.

O debate sobre a participação do município na segurança pública, como visto, aponta para o reconhecimento das potencialidades do poder local em ações preventivas à criminalidade e das cidades como atores políticos capazes de efetivar mecanismos de participação social mais desenvolvidos. Soma-se a isso o argumento de que a participação do município ocorre em decorrência de sua adesão ao modelo de segurança pública cidadã, por meio da construção de uma política de segurança pública baseada em princípios democráticos, interdisciplinares, humanitários e voltados para a construção de uma cultura de paz (FERREIRA; BRITO, 2010). No entanto, sem prejuízo das justificativas acima, é também necessário identificar qual o papel desempenhado pelo governo federal na indução de políticas municipais de segurança pública.

Peres *et al.* (2014) afirmam que a década de 1990 inaugurou um momento de inflexão no campo da segurança pública, sendo que várias ações do governo federal podem ser vistas como indutoras de importantes deslocamentos discursivos. Embora citem de forma mais específica as ações de modernização operacional das polícias, os autores afirmam que: “pensar mecanismos incrementais de indução e eficiência nos processos de gestão é uma estratégia de fazer frente aos desafios estruturais postos e, nessa direção, algumas iniciativas importantes têm sido tomadas pelo governo federal desde 1995” (PERES *et al.*, 2014, p. 135).

Barbosa *et al.* (2008) reconhecem que os instrumentos programáticos e as políticas indutivas do governo federal geraram algumas mudanças no comportamento das administrações públicas estadual e municipal na segurança pública. Os autores, ao apresentarem a experiência de São Gonçalo/RJ, afirmam que um dos exemplos dessas políticas indutivas é a realização de diagnósticos dos problemas locais como condição prévia para que os municípios pudessem receber recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), conforme previsto na Lei Nº 10.746/2003.

Ricardo e Caruso (2007) relatam a experiência de Diadema/SP que, a partir de 2001, teve ações no sentido de construir uma política municipal de segurança pública, o que culminou na elaboração do II Plano Municipal de Segurança Pública. Segundo os autores, o êxito das ações implementadas foi um dos fatores que levou a reeleição do prefeito. Os autores apresentam também a experiência de Recife/PE. Com uma taxa de 95,8 homicídios por 100 mil habitantes no ano 2000, a prefeitura iniciou ações para articular seus programas sociais com foco na prevenção da violência. No ano de 2004, foi elaborado o Plano Metropolitano de Política de Defesa Social e Prevenção da Violência.

Autores como Kruchin (2013), Freire (2009), Soares (2005) e Peres *et al.* (2014) concordam que uma maior atuação do município na segurança pública seja reflexo de uma tendência de descentralização das políticas públicas, pós-Constituição Federal de 1988. No entanto, são raras as construções que busquem identificar a possível relação entre o movimento do governo federal – política nacional de segurança pública – e aqueles observados em âmbito local.

A hipótese central deste artigo é a de que uma maior participação do município na segurança pública não pode ser considerada simplesmente decorrência da adesão desse ente aos valores que estruturam a concepção de segurança pública cidadã, mas também uma tentativa de se adequar às diretrizes trazidas pelas sucessivas políticas nacionais de segurança pública. Assim, o comportamento do governo federal deve ser considerado como um fator capaz de induzir os governos locais a criarem políticas e dispositivos para a gestão municipal da segurança pública.

De início, é necessário reconhecer que, marcadas por descontinuidades e rupturas (BARBOSA *et al.*, 2008), as tentativas do governo federal de sistematização das políticas de segurança pública são percebidas com certo pessimismo por estudiosos que afirmam o caráter simbólico dos planos. Pesquisa realizada em 2018 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública reconhece que as tentativas de organização, sistematização e indução dessas políticas são marcadas por intermitências, sendo que “alternância programática e descontinuidade são marcas simbólicas do governo federal nas políticas de segurança pública, muitas vezes dentro no mesmo governo ou sob o comando do mesmo partido” (FBSP, 2019, p. 41). No entanto, apesar da incapacidade que o governo federal vem demonstrando de criar uma política capaz de articular e financiar as políticas de segurança pública nos três entes federados, o papel-chave do governo federal para a indução de políticas públicas em nível local não pode ser desconsiderado.

Tendo sempre como foco de análise o espaço destinado ao município nesses instrumentos e como marco inicial a Constituição Federal de 1988, serão analisados os seguintes textos legais representativos das sucessivas tentativas de consolidação de uma política nacional de segurança pública brasileira: 1º Plano Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2000); 2º Plano Nacional de Segurança Pública (BISCAIA, 2002); 3º Plano Nacional de Segurança Pública, Pronasci (BRASIL, 2007); 4º Plano Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2012); Sistema Único de Segurança Pública (BRASIL, 2018a); e 5º Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (BRASIL, 2018b). Esses planos, impulsionados pelas mudanças no governo federal, se sucederam ao longo dos anos. Além dos planos, também serão citadas algumas leis que refletem as diretrizes nacionais das políticas de segurança pública ao longo dos anos.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: O INÍCIO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

Quando analisados os últimos 40 anos, o comportamento do governo federal na segurança pública pode ser dividido em quatro etapas: 1) (1988-1984) – *Final da Ditadura*: período orientado pela doutrina da segurança nacional e com grande protagonismo do governo federal, em que inexistia uma política nacional de segurança pública. A “União concentrava poderes de intervenção direta nas polícias estaduais, mas com fraco controle interno sobre a gestão e uso da força” (KOPITTIKE, 2018, p. 5); 2) (1985-1999) – *Período de Transição Democrática*: período marcado por diversos conflitos institucionais entre civis e militares, prevalecendo, em sua maioria, a posição dos militares, além de “uma ausência quase completa do governo federal em relação ao tema da segurança, enquadrando-se no modelo sem regulação e sem indução” (KOPITTIKE, 2018, p. 5); 3) (2000-2011) – *Período da Segurança Cidadã*: denominado por Kopittike (2018) como a “década de ouro da Segurança Pública”, tem como característica a doutrina vinculada ao conceito de Segurança Cidadã, difundida em todo o continente pelos organismos internacionais; e 4) *Período de Crise Democrática*: tendo como marco temporal o ano de 2011, é um período marcado pela redução do papel indutor do governo federal na segurança pública, que passou a priorizar ações militares pontuais, “com crescimento das ações da Força Nacional, as Operações Ágata e do uso de GLOs, do qual a intervenção federal no Rio de Janeiro foi o ápice” (KOPITTIKE, 2018, p. 6).

Apesar da existência de outras divisões, tal como a proposta por Freire (2009), que apresenta três paradigmas de segurança pública: Segurança Nacional (adotado no Brasil durante o período corresponde à Ditadura Militar – 1964-1985); Segurança Pública (que teve início com a promulgação da CF/1988); e, por fim, Segurança Cidadã (cujo marco inicial seria o ano de 2003, quando a Secretaria Nacional de Segurança Pública inicia o projeto de cooperação técnica *Segurança Cidadã*, em parceria com as Nações Unidas), o certo é que a análise dos sucessivos Planos Nacionais de Segurança Pública, dentro do contexto histórico e político de sua produção, pode auxiliar na identificação de padrões, continuidade e rupturas na forma de atuação do governo federal.

Peres, Bueno e Tonelli (2016), ao analisarem a relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública, apresentam três momentos distintos sobre a atuação dos municípios na segurança pública (da invisibilidade do ente municipal; do município como ator coadjuvante; e do protagonismo do município na segurança pública). Os autores afirmam que o primeiro momento, “compreendido entre a década de 1980 e meados dos anos 1990 é marcado pela invisibilidade do município no campo da segurança pública, aparecendo o ente subnacional de forma residual no debate” (PERES; BUENO; TONELLI, 2016, p. 41).

No entanto, Carvalho (2002) afirma que, apesar da invisibilidade, o ressurgimento das guardas municipais já se mostra um avanço face às diversas tentativas, não somente durante o período militar, de aniquilar-se qualquer possibilidade de uma doutrina civil de segurança pública no país. Como exemplo, o autor cita o Decreto-Lei Nº 1.072, de 30 de dezembro de 1969, que extinguiu as guardas civis, em virtude de suas fusões com a Força Pública.

Apesar da autorização para a criação das guardas municipais, Spaniol (2016) afirma que a Constituição Federal de 1988 manteve praticamente inalterada a estrutura do sistema de segurança pública construído durante o regime autoritário. No mesmo sentido, Kruchin (2013, p. 42) afirma que a nova Constituição teria mantido o padrão autoritário das instituições policiais e que a superação formal do regime militar brasileiro transformou muito pouco a essência e o funcionamento das estruturas policiais.

Aqui, ganha relevância a afirmação de Zaverucha (2001, p. 76) que, ao analisar a militarização da política, especialmente na segurança pública durante os dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, afirma que “o desafio das transições do autoritarismo para a democracia, portanto, foi despoliticizar os militares”. Tal desafio pode ser explicado pelo fato de ser o Brasil um exemplo clássico de transição por transformação, o que justificaria o padrão autoritário das instituições policiais. Nestes termos, a condição para se permitir a transição democrática seria a manutenção do sistema de policiamento por ela montado e a permissão para atuação das Forças Armadas em assuntos internos.

No entanto, autores como Freire (2009) e Silva (2011) apontam para a separação entre as funções de Defesa do Estado e Segurança Pública como marcos para a instituição de uma nova ordem democrática e a superação do paradigma da Defesa Nacional. Foram diferenciados os papéis institucionais das polícias e do exército e divididas as competências no plano federativo, o que conferiu aos estados-membros grande autonomia para a execução de suas próprias políticas no setor.

Pela redação do art. 144 da Constituição Federal, a centralidade das ações ostensivas da segurança pública passou para os estados-membros, por meio dos órgãos policiais (polícias civil e militar). “Percebe-se que os artigos que versam sobre as forças armadas e de segurança pública foram alterados apenas de forma periférica, sendo mantidos enclaves autoritários dentro do Estado” (SPANIOL, 2016, p. 62), embora a Constituição Federal de 1988 tenha, ao menos no plano legal-normativo, alterado substancialmente a constituição autoritária anterior (1967/1969).

Cano (2006) afirma que a Constituição Federal, além de centralizar as ações de segurança pública nos governos estaduais, limitou a atuação do governo federal, visto ter a polícia federal um porte reduzido, com atribuições expressamente delimitadas. Silva (2011), no mesmo sentido, afirma que o panorama das políticas de segurança pública, até o início dos anos 2000, foi marcado por duas características basilares. Primeiro, o governo federal tinha uma ação limitada, baseada na mobilização da polícia federal e da polícia rodoviária federal. Em segundo lugar, a centralidade das ações ostensivas nas instituições policiais e, por consequência, nas agendas dos governos estaduais.

Dessa forma, no contexto pós-redemocratização, uma das funções centrais do governo federal é elaborar uma Política Nacional de Segurança Pública capaz de criar diretrizes para articular, coordenar e sistematizar as diversas ações nesta área, sem interferir no âmbito de competência e atribuição de cada ente federado. Assim, os sucessivos planos, a exemplo de outros sistemas de políticas públicas como a saúde e a assistência social, devem ser vistos como tentativas do governo federal de pautar os rumos das políticas de segurança pública no Brasil.

1º PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – O BRASIL DIZ NÃO À VIOLÊNCIA; E CRIAÇÃO DO FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Tido como um dos fatores que desencadeou a decisão política de criação do 1º Plano Nacional de Segurança Pública, o caso do “Ônibus 174” ocorrido na cidade do Rio de Janeiro em 2000 (FIGUEIRA, 2007) foi notório pela sua repercussão. O sequestro, que culminou na morte de uma refém e do próprio sequestrador, Sandro do Nascimento, é responsável, segundo Soares (2007), pelo desengavetamento dos documentos que acabaram por compor o 1º Plano Nacional, apresentado também no ano 2000, durante a gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Ballesteros (2014) afirma que o documento era muito mais político do que estratégico, ratificando a atenção dos poderes públicos de formular respostas imediatas a episódios de crises na segurança pública. Apesar da tentativa de articulação entre os poderes executivo e legislativo, o Plano caracterizou-se pela sua elevada capacidade de formulação de políticas, porém baixa capacidade de implementação.

Soares (2007), assim como Silva (2011) e Carvalho e Silva (2011), afirma que algumas ações já podiam ser observadas no âmbito do governo federal, visando à articulação com os estados. Um dos exemplos foi o da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, criada em 1995. Transformada na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 1997, foi o primeiro órgão civil do governo federal com responsabilidade sobre o tema segurança pública.

O plano veio na sequência da criação do Ministério dos Direitos Humanos e do Plano Nacional de Direitos Humanos. Destaca-se também a criação, em 1997, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). O PNSP, apesar de bem intencionado, carecia de diagnóstico situacional e de uma visão sistêmica do problema a ser enfrentado, de modo que as ações programáticas não se concatenavam diretamente com objetivos, metas, prazos e indicadores. (PERES. *et al.* 2014, p. 135).

Silva (2011), apesar de apontar defeitos técnicos do 1º Plano Nacional de Segurança Pública, afirma que alguns de seus pontos abriram oportunidades para experiências que se tornaram pontuais para o debate. Carvalho e Silva (2011, p. 63), ao analisarem o 1º PNSP, afirmam que, apesar da ausência dos resultados concretos esperados, emergiu, pela primeira vez “após o processo de democratização, a possibilidade de uma reorientação estratégica, com tratamento político-administrativo direcionado a colocar a questão da segurança pública como política prioritária do governo”. Pela primeira vez uma diretoria nacional reconheceu a importância da prevenção da violência com a criação do Plano Nacional de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais à violência urbana. Criados de fato em 2001, os PIAPS tinham por missão promover a interação local e o mútuo fortalecimento dos programas sociais implementados pelos governos federal, estadual e municipal que, de alguma forma, pudessem contribuir para a redução dos fatores, potencialmente, criminógenos (SOARES, 2007, p. 84).

O 1º PNSP era composto por 04 (quatro) capítulos que continham 15 (quinze) compromissos e 124 (cento e vinte e quatro) ações a serem seguidas por aqueles indicados como participantes. Seu texto trazia compromissos a serem assumidos no âmbito do governo federal em cooperação com os governos estaduais, outros poderes e a sociedade civil, sendo extremamente residual a previsão da atuação do governo municipal.

Para alcançar os objetivos mencionados, o 1º PNSP indicava compromissos e ações. No entanto, dentre as 124 ações não havia menção ao município. Curiosamente, o incentivo à criação das guardas municipais aparece como uma ação (Ação 56) inserida no Compromisso nº 07: Redução da Violência Urbana, dentro do Capítulo II:

Ação nº 56 Guardas Municipais: Apoiar e incentivar a criação de guardas municipais desmilitarizadas e desvinculadas da força policial, estabelecendo atribuições nas atividades de segurança pública e adequada capacitação, inclusive para área de trânsito. (BRASIL, 2000, p. 18).

Foi também durante o governo Fernando Henrique Cardoso que, editada a Medida Provisória Nº 2.120-9, de 26 de janeiro de 2001, instituiu-se o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Convertido na

Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, o texto original limitava o acesso aos recursos do fundo aos municípios que mantivessem guarda municipal. Sobre a criação do FNSP, os pesquisadores do Fórum Brasileiro de Segurança Pública afirmam que:

No que tange ao financiamento, o destaque do documento foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Essa iniciativa pretendia fornecer condições à Senasp de fomentar políticas de segurança. No entanto, a ausência de visão sistêmica supracitada enfraqueceu as possibilidades do FNSP, que acabou por adotar uma política de pulverização de recursos entre diversos entes da Federação. (PERES *et al.*, 2014, p. 135).

Pesquisa intitulada *Finanças Públicas e o papel dos Municípios na Segurança Pública*, realizada pelo FBSP (2012), afirma que, na prática, os recursos do Fundo foram destinados para convênios mais pulverizados do que articulados na construção de uma pauta única de segurança pública, sendo que a maior parte dos recursos, no período de 2000 a 2003, “foi utilizada com despesas de capital, para aquisição de equipamentos e material permanente para as polícias, guardas e bombeiros” (FBSP, 2012, p. 10).

Apesar das críticas, Soares (2007) reconhece que o 1º PNSP representou uma virada no trato dado pelo governo federal à questão da segurança pública no Brasil. Nesse sentido, Ballesteros (2014, p. 10) afirma que o Plano inseriu o tema da segurança na agenda nacional, “sistematizando várias contribuições sobre o tema, enfatizando seu caráter social e destacando o governo federal como protagonista da coordenação federativa no setor”.

Embora o 1º PNSP seja simbólico por caracterizar uma tentativa de organizar as políticas de segurança pública a partir das ações ditada pelo governo federal, o documento não foi capaz de romper com o protagonismo do governo estadual e das instituições policiais na área. Neste sentido, Soares (2007) afirma que o FNSP, diante da ausência de uma política nacional sistêmica, limitou-se a reiterar velhos hábitos e procedimentos: “o repasse de recursos, ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais, na prática destinou-se, sobretudo, à compra de armas e viaturas” (SOARES, 2007, p. 85).

2º PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

O 2º Plano Nacional de Segurança Pública foi apresentado ainda durante a campanha presidencial, em 2002, pelo então candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva. O Plano, denominado *Projeto para Segurança Pública no Brasil*, foi elaborado no âmbito do projeto *Segurança Pública para o Brasil*, do Instituto Cidadania (BISCAIA, 2002). Dividido em 15 capítulos, previa a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) que, nos moldes de outras políticas públicas, como as da saúde, procurava integrar as três instâncias federativas e a sociedade civil na implementação de uma política pública de segurança (FBSP, 2012).

As mudanças partiam da premissa de que o 1º PNSP carecia de planejamento e gestão e uma das apostas era no bom diagnóstico da violência como forma de orientar as políticas de prevenção. A ideia primordial era reformar as instituições de segurança pública e implantar o SUSP (CARVALHO; SILVA, 2011; DELGADO, 2015). “Tratava-se de um conjunto de propostas articuladas por tessitura sistêmica, visando a reforma das polícias, do sistema penitenciário e a implantação integrada de políticas preventivas, intersetoriais” (SOARES, 2007, p. 89).

Em relação aos municípios, o Plano qualificava a participação desses entes via políticas preventivas e através da criação das Guardas Municipais. Embora pequeno, o Capítulo 4 do Plano era denominado *Reformas substantivas na esfera municipal: segurança pública no município – a Guarda Municipal*, trazendo apenas o subitem “4.1: Modificações nas guardas municipais” (BISCAIA, 2002, p. 48-49). O Plano preocupava-se em criar diretrizes para o fortalecimento das guardas municipais, reconhecendo que lhes faltavam, inclusive, metas claras para atuação ou construção de instrumentos operacionais.

Hoje, muitas Guardas não têm metas claras e compartilhadas, não atuam segundo padrões comuns, não experimentam uma identidade institucional, que poderia ser a base para uma autoestima coletiva elevada, e tampouco têm sido objeto de questionamento ou alvo de propostas reformadoras. [...] Mas, antes e acima de tudo, falta uma política que as constitua como protagonistas da segurança municipal e lhes determine um perfil, uma identidade institucional, um horizonte de ação, um conjunto de funções e, muito particularmente, lhes atribua metas claras, publicamente reconhecidas. (BISCAIA, 2002, p. 48-49).

Nesse projeto a temática segurança pública municipal já é merecedora de um capítulo à parte – embora o debate ainda tenha se limitado às guardas municipais – fato este que, segundo Barbosa *et al.* (2008, p. 390): “é significativo de como o tema segurança municipal vem se desenvolvendo nos instrumentos programáticos municipais”.

O 2º PNSP estabelece que “nos municípios, o único instrumento especificamente voltado para a segurança, atualmente, são as guardas municipais – quando elas existem, silenciando-se sobre outras formas de atuação do município nesta área” (BISCAIA, 2002, p. 48). Os pesquisadores do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2012) concordam que no 2º PNSP a discussão sobre a atuação do município também ficou limitada à guarda municipal: “não trata das outras possibilidades de elaboração de ações e políticas locais preventivas mais amplas” (FBSP, 2012, p. 25).

Em relação às guardas municipais, no ano de 1995, apenas 318 municípios tinham criado essas instituições. “Como essas corporações são proporcionalmente mais presentes em cidades maiores, tem-se que o percentual da população atendida por tal serviço atingiu em 2012 o maior valor da série, 58,9% (em 1995 eram apenas 26,7%)” (FILHO; SOUZA; ALVES, 2018, p. 517). Nesse sentido, Peres, Bueno e Tonelli (2016, p. 44) afirmam que “os municípios, que praticamente não tinham despesas relevantes na década de 1990, passaram a apresentar um crescimento continuado desde 2000 e mais significativo a partir de 2004”. Assim, o incremento de municípios que optaram pela instalação de guardas municipais pode ser reflexo das ações indutivas dos Planos Nacionais de Segurança Pública (1º e 2º PNSP).

No que diz respeito aos municípios, a legislação que criou o FNSP permitia repasse às cidades que possuísem guarda municipal, o que em parte explica o grande número de GCM no quadriênio 1999-2002. [...] Verifica-se que o primeiro crescimento expressivo dessas estruturas aconteceu entre 1999-2002, seguido do período compreendido entre 2003-2006. Isso significa dizer que, apesar da série histórica de mais de quatro décadas, 35% das guardas civis municipais foram criadas no início dos anos 2000. (PERES; BUENO; TONELLI, 2016, p. 42).

No que tange ao financiamento dessas políticas, a Lei Nº 10.746/2003 alterou a Lei Nº 10.201/2001, que instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública. Embora a nova lei ainda vinculasse o acesso aos recursos do FNSP aos municípios que mantivessem guarda municipal e/ou plano municipal de segurança pública, a alteração inovou ao inserir a implantação do Conselho de Segurança Pública ou a realização de ações de

policimento comunitário como requisitos para obtenção dos recursos (art. 4º, § 3º da Lei Nº 10.201/2001, com a redação dada pela Lei Nº 10.746/2003).

Para Peres, Bueno e Tonelli (2016, p. 44) o ano de 2003 é o marco de um momento em que os municípios deixam a invisibilidade e “passam a dedicar mais esforços sistemáticos à prevenção da violência e à cooperação com os governos estaduais”. Segundo os autores, a regulamentação do FNSP pela Lei Nº 10.746/2003 é uma das explicações para esse fenômeno por permitir “que os municípios que não possuíam guardas municipais também recebessem recursos, desde que tivessem outras ações, como planos municipais de segurança e parcerias com as polícias estaduais, dentre outros” (PERES; BUENO; TONELLI, 2016, p. 44).

Apesar de ressaltar vários pontos positivos do Plano, Sá e Silva (2017, p. 19) afirma que “o Plano não foi capaz de alterar os padrões de investimento federal, nos quais a maior parte dos recursos era destinada a compras de equipamentos para as polícias, nem de promover as alterações institucionais que prometeu para o setor (reformular as polícias e construir o SUSP)”. Peres, Bueno e Tonelli (2016) também concordam que a distribuição de recursos do FNSP deu-se de forma desarticulada e pulverizada em distintos convênios, sendo destinado, prioritariamente, para aquisição de equipamentos e material permanente para as polícias, guardas e bombeiros. Peres *et al.* (2014), ao analisarem a aplicação dos recursos do FNPS no período de 2000 a 2003, afirmam que:

O FNPS, que deveria dar respaldo à criação do Susp, continuou a ser operacionalizado em convênios mais pulverizados do que articulados na construção de uma pauta única na segurança pública. Conforme análise de Grossi (2004), a maior parte dos recursos do Fundo no período de 2000 a 2003 foi utilizada com despesas de capital, aquisição de equipamentos e material permanente para as polícias, guardas e bombeiros. (PERES *et al.*, 2014, p. 136).

Em breve síntese, apesar dos avanços programáticos, o 2º PNSP ficou longe da efetiva implementação, o que reforça o caráter fugaz das Políticas Nacionais de Segurança Pública no Brasil. No que tange à atuação do governo municipal, essa continuou se limitando às guardas municipais. No entanto, diferentemente do 1º PNSP, que buscava induzir a própria criação das guardas municipais, a preocupação maior do 2º PNSP era com o fortalecimento dessas instituições através da estipulação de metas mais claras para sua atuação.

3º PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA: PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA (PRONASCI)

O capítulo subsequente na construção de uma Política Nacional de Segurança Pública é formado pelo PRONASCI. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania foi lançado durante o 2º mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2011), através da Medida Provisória Nº 384, convertida na Lei Nº 11.530/2007. O PRONASCI deslocou o equilíbrio de prioridades entre repressão e prevenção, valorizando a contribuição dos municípios para a segurança pública, “contribuição que não se esgota na criação de Guardas Civis; estende-se à implantação de políticas sociais preventivas” (SOARES, 2007, p. 92). Segundo Carvalho e Silva (2011), a intenção do Plano é

Ser uma política de Estado que proporcione a autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional das instituições envolvidas, nos três níveis de governo, com a descentralização e integração sistêmica do

processo de gestão democrática, transparência na publicidade dos dados e consolidação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), com percentual mínimo definido em lei e assegurando as reformas necessárias ao modelo vigente. (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 65).

Sá e Silva (2017) afirma que o PRONASCI é a marca da PNSP no Governo Lula 2, tendo como mote a prevenção e, como público-alvo, jovens residentes em áreas vulneráveis. Contudo, o autor afirma que embora tais ações tenham contribuído para a mudança do paradigma repressivo-ostensivo da Política Nacional de Segurança Pública, as mesmas foram ofertadas na forma de soluções preconcebidas (ex.: os projetos *Protejo* e *Mulheres da Paz*), às quais estados e municípios simplesmente “aderiam”. “Ademais, o PRONASCI contava com nada menos que 94 ações, o que tornava difícil compreender, monitorar e avaliar o sentido do que estava sendo ‘transferido’ aos Estados e Municípios” (SÁ E SILVA, 2017, p. 21).

As 94 ações estavam divididas em duas categorias: Ações Estruturais e Programas Locais. O primeiro eixo subdividia-se da seguinte forma: 1) modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; 2) valorização dos profissionais da segurança pública e agentes penitenciários; 3) enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado. O segundo, programas locais, era subdividido em: 1) território de paz; 2) integração do jovem à família; 3) segurança e convivência (SOARES, 2007).

Além de estar representado no eixo 1, das ações estruturais, através da ação de valorização das guardas municipais, o município passou a ter local privilegiado nas ações descritas pelo PRONASCI. No primeiro ponto do eixo dos “programas locais”, denominado “território de paz”, estavam os seguintes tópicos: a) Gabinetes de Gestão Integrada Municipal; b) Conselhos Comunitários de Segurança Pública; e c) Canal com a comunidade (SOARES, 2007).

Em relação aos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM), eles eram vistos como instâncias fundamentais à implantação do PRONASCI, “porque descentralizam o programa até o nível municipal, integrando representantes de órgão estaduais, municipais e federais, para em conjunto planejarem a política local em consonância com as diretrizes federais” (FBSP, 2012, p. 26).

Ballesteros (2014) afirma que os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), que tiveram origem em 2003, foram frutos dos “Protocolos de Intenções” firmados entre o governo federal e todos os estados, além do Distrito Federal, com vistas à implementação do SUSP. Segundo a autora, “o GGI passou a ser tratado como órgão deliberativo e executivo, que operaria por consenso, garantindo a manutenção da autonomia e a não hierarquização de seus integrantes” (BALLESTEROS, 2014, p. 11).

Peres, Bueno e Tonelli (2016) afirmam que, embora o PRONASCI tenha representado uma grande injeção de recursos na área da segurança, a análise dos gastos revela seus limites de implementação. Além disso, citam os autores que, mesmo que o PRONASCI tenha influenciado o aumento de convênios municipais e estaduais, o governo federal sempre teve seu foco voltado para a relação com os estados.

Se, por um lado, a grande proporção de recursos direcionada a eles pode ser compreendida a partir do protagonismo que as polícias estaduais exercem na organização da segurança pública brasileira, esse dado revela também a dificuldade da União estimular a adoção de um novo modelo, assim como a falta de clareza por parte do ente central sobre qual papel as cidades deveriam desempenhar nesse interim. (PERES; BUENO; TONELLI, 2016, p. 47).

Por fim, os autores afirmam que, embora a primeira década de 2000 tenha sido marcada pelo aumento de repasses da União para os municípios, a década de 2010 foi marcada pela redução destas transferências. Apesar da expressiva redução no volume repassado aos municípios a partir de 2012, as cidades continuaram empreendendo esforços consideráveis no financiamento das políticas locais de segurança. É o momento que os autores identificam como de protagonismo municipal na atuação na área da segurança pública. O maior “envolvimento” municipal é demonstrado pelo volume de recursos empenhados pelos municípios no período compreendido entre 1998 e 2015.

Verifica-se que as despesas passaram de menos de R\$ 1 bilhão no início da série histórica para R\$ 4,5 bilhões em 2015. Mostra também que, mesmo diante da redução dos recursos federais, os municípios continuaram a manter o patamar de gastos próximo a R\$ 4 bilhões anuais, ainda que diante de várias dificuldades de gerar receita para essas políticas. (PERES; BUENO; TONELLI, 2016, p. 47).

Apesar das inconsistências e do caráter essencialmente programático, o fato é que o PRONASCI pode ser visto como um ponto de inflexão na indução de uma maior participação do município na segurança pública. Quando analisados o aumento de gastos dos municípios com a função segurança pública, se comparados os números de 2002 (1,59 bilhões) e de 2008 (3,16 bilhões), o investimento dos municípios nesta área quase dobrou (FBSP, 2019). Peres *et al.* (2014), com base nos dados do FINBRA/STN, confirmam que os municípios aumentaram seus gastos com segurança. No entanto, esta participação é mais relevante dentre os municípios com mais de 100 mil habitantes.

Segundo levantamento realizado pela STN em 2010, entre os 5.564 municípios do país, 2.106 declararam gastos em segurança pública, totalizando R\$ 2.359.209.740,29. Ainda que a participação dos municípios menores seja relevante, aqueles com mais de 100 mil habitantes são responsáveis por 80% das despesas declaradas na área e protagonistas no processo de incremento dos investimentos municipais na área na última década. (PERES *et al.* 2014, p. 145).

Embora confirmem um volume maior de despesas conveniadas com os municípios no período de vigência do PRONASCI, Peres, Bueno e Tonelli (2016) afirmam que em nenhum momento estes repasses superaram os convênios estaduais. Ou seja, apesar do discurso fomentado pelo governo federal da descentralização das políticas de segurança pública, o próprio governo federal sempre teve o foco direcionado aos estados, reforçando a centralidade das polícias estaduais na organização da segurança pública. Além disso, tal dado, segundo os autores, “revela também a dificuldade da União em estimular a adoção de um novo modelo, assim como a falta de clareza por parte do ente central sobre qual papel as cidades deveriam desempenhar nesse ínterim (PERES; BUENO; TONELLI, 2016, p. 46).

Conclui-se que a destinação de um espaço privilegiado ao município na política nacional de segurança pública, como realmente o fez o PRONASCI, não significa ter o governo priorizado projetos em âmbito local. Ao contrário, permaneceu o padrão anterior de privilegiar os estados, principalmente com compras de equipamentos para as instituições policiais. Assim, mesmo dependentes das transferências e em um cenário de poucas transferências do governo federal, os municípios aumentaram seus gastos com a segurança pública.

4º PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Já no início de sua 1ª gestão (2011-2015), Dilma Rousseff pôs fim ao PRONASCI. Essa decisão, além de colocar um freio na expansão das atribuições do Ministério da Justiça na segurança pública, sinalizava a nova tendência do governo federal em não se intrometer nos assuntos relacionados à segurança. A decisão de acabar com o PRONASCI é simbólica da inação do executivo nacional em relação ao papel do governo federal em traçar diretrizes para a política nacional de segurança pública.

Kopittke (2017, p. 56) afirma que “novamente não se criou nenhuma estrutura permanente e os avanços conceituais e orçamentários do programa foram imediatamente desfeitos com o início do Governo Dilma, em 2011, que girou o conteúdo da Segurança Pública novamente para concepções de Segurança Nacional”.

Com base em dados obtidos por meio de acompanhamento, análise e mesmo assessoramento do Executivo Federal entre 2009 e 2016, Sá e Silva (2017) relata que a abordagem do governo federal para a segurança pública era mais conservadora por pregar um entendimento rígido das competências federativas. A função de prevenir e combater a violência seria uma tarefa, por excelência, dos estados, enquanto a dos municípios seria residual. Na visão de Sá e Silva (2017), as alterações nas diretrizes da política nacional sinalizavam para um considerável reposicionamento programático que acabaria por prejudicar avanços no campo da segurança pública.

Em um período pouco explorado da Política Nacional de Segurança Pública foi lançado em meados de 2012 o 4º Plano Nacional de Segurança Pública, que tinha como componentes:

1. Um Plano Estratégico de Fronteiras; 2. O Programa “Crack, é Possível Vencer”; 3. Ações de Combate às Organizações Criminosas; 4. Um Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional; 5. Um Plano Nacional de Segurança para Grandes Eventos; 6. O mencionado SINESP; e 7. Um Programa de Enfrentamento à Violência. (SÁ E SILVA, 2017, p. 22).

O plano tinha três características centrais. A primeira, relacionada a uma agenda federal, agora mais preocupada com crime organizado, uso de drogas, sistema prisional e segurança de grandes eventos, do que com prevenção e redução das manifestações mais cotidianas da violência urbana. A segunda dizia respeito à relação entre entes federados, na qual ganhavam destaque as competências executivas da União e dos estados. Já as guardas municipais e os programas de prevenção ou projetos sociais, cujos lócus de gestão são, em geral, municipais, ocupavam posição bem mais discreta do que tinham vindo a ocupar no passado recente do PRONASCI. Por fim, o Plano era baseado na concepção de que o governo federal devia desempenhar apenas a função de apoio aos governos (estaduais) na produção e gestão das ações (SÁ E SILVA, 2017, p. 22-23).

Em relação às Guardas Municipais, embora Sá e Silva (2017) sugira que a instituição não tenha recebido do governo federal a devida importância, foi durante o Governo Dilma que foi sancionada a Lei Nº 13.022 de 2014, visto como um importante instrumento para a consolidação e o fortalecimento das guardas municipais no Brasil.

O Estatuto das Guardas Municipais, como ficou conhecido, entrou em vigor em 8 de agosto de 2014. Dentre as principais alterações, trouxe a obrigatoriedade de que o comando da instituição se desse por servidor da guarda municipal e que esta contasse com ouvidoria e corregedoria própria. Estabeleceu, ainda, que as

guardas municipais não estão sujeitas à disciplina militar, consolidando a natureza civil da instituição. Nos art. 4º e 5º, a Lei Nº 13.022 delimitou as competências das guardas municipais, que agora poderiam atuar de forma preventiva, desde que respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais. Definiu princípios mínimos de atuação das guardas municipais que podem ser sintetizados da seguinte forma: “I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; III - patrulhamento preventivo; IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e V - uso progressivo da força” (DELGADO, 2015, p. 101).

Por fim, a alteração programática da agenda do governo federal, somada a um período de intensa crise econômica e política, pode ter sido um dos fatores que contribuiu para o declínio substancial dos repasses (via convênio) de verbas do governo federal para os municípios. Como exemplo, podemos citar que, no ano de 2010, foram repassados aos municípios o total de R\$ 457,95 milhões e, após progressivo declínio, o valor chegou a R\$ 31,15 milhões em 2013. Após alcançar o patamar de R\$ 100,01 milhões em 2014 (ano de eleição), os repasses chegaram a R\$ 45,97 milhões em 2016 (FBSP, 2019, p. 26), ano que Dilma Rousseff, reeleita em 2014, foi afastada da Presidência da República, após um processo de impeachment.

SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA E A “NOVA” POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Em um contexto de extrema crise institucional e política, no último ano de governo do ex-Presidente Michel Temer (2016-2019), foi sancionada em 11 de junho de 2018 a Lei Nº 13.675, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). A lei, de autoria do Poder Executivo, é fruto de projeto em trâmite desde o ano de 2012.

Com a finalidade de disciplinar o § 7º, do art. 144, da Constituição Federal, dispõe o art. 2º da lei do SUSP que: “A segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito das competências e atribuições legais de cada um” (BRASIL, 2018a). O art. 1º, por sua vez, dispõe sobre a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos integrantes estratégicos e operacionais do SUSP.

Impulsionando a descentralização e a gestão compartilhada das políticas públicas de segurança, os municípios, ao lado da União, dos estados e do Distrito Federal, passam a compor o SUSP como “integrante estratégico”, status este também conferido aos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados (art. 9º, § 1º, da Lei Nº 13.675/2018). A Guarda Municipal, por sua vez, passa a constar como um integrante operacional do SUSP, ao lado dos demais órgãos indicados no art. 9º, § 2º, da Lei Nº 13.675/2018.

Composta por 50 artigos, a referida lei determina a criação de Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que deverão “propor diretrizes para as políticas públicas de segurança pública e defesa social, com vistas à prevenção e à repressão da violência e da criminalidade” (art. 20, § 5º, da Lei 13.675/2018) (BRASIL, 2018a).

Além da criação do Conselho, a lei determina expressamente que os municípios elaborem seus Planos Municipais de Segurança Pública, tendo como referencial o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP), instituído em 26 de dezembro de 2018 pelo Decreto Presidencial Nº 9.630/2018. A lei ainda

fixou o prazo de dois anos, contados da data de publicação do PNSP, para que estados, Distrito Federal e municípios elaborem e implementem os planos, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas e ações de segurança pública e defesa social.

Dentre os 11 objetivos do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, destaca-se o item 11: “Fortalecer a atuação dos Municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência, sobretudo mediante ações de reorganização urbanística e de defesa social” (BRASIL, 2018c). O PNSP também prevê as estratégias para a concretização deste objetivo, quais sejam: I. Estimular a criação de consórcios e outras parcerias intermunicipais para atuação conjunta em ações de segurança pública, a exemplo do compartilhamento de câmeras com tecnologia que possibilite a melhoria dos resultados e a redução dos custos; II. Definir estratégias para que as questões urbanas atinentes à área da segurança pública sejam contempladas nos planos diretores municipais; III. Fomentar o desenvolvimento de políticas municipais interinstitucionais para prevenção social e situacional à violência, abrangendo a assistência aos egressos do sistema prisional, inclusive por meio da instalação de patronatos; IV. Fomentar a implementação de programas voltados ao atendimento e acolhimento de segmentos socialmente vulneráveis, estimulando sua vinculação às respectivas redes de assistência psicossocial; V. Estimular a implementação de estratégias de mediação de conflitos, inclusive no âmbito da comunidade escolar; VI. Estimular a implantação de observatórios municipais para produção e análise de dados sobre situações de violência e avaliação de iniciativas de prevenção; VII. Capacitar gestores e guardas municipais para produção e análise de dados sobre dinâmicas de violência e vitimização; VIII. Desenvolver modelagem para organização de guardas municipais, publicar a matriz curricular para formação de seus profissionais e produzir manuais e procedimentos padronizados para as instituições; e IX. Produzir indicadores para mensuração da atuação das guardas municipais.

Em comparação com os planos nacionais anteriores, a Lei do SUSP e o PNSP se mostram bem mais específicos em relação à atuação municipal na segurança pública, por elencar ações que ultrapassam o âmbito de atuação da guarda municipal e que reconhecem a importância da intersetorialidade nas políticas públicas.

No entanto, embora no plano normativo a lei que instituiu o SUSP sinalize para um avanço nas medidas em prol da descentralização das políticas de segurança pública e no sentido de conferir ao município um papel de destaque no recém criado sistema de políticas públicas, isso não garante que serão realizadas as mudanças necessárias para a superação do modelo de segurança pública centralizado nos estados-membros.

Em suma, as evidências aqui apresentadas indicam que o SUSP constitui um importante avanço para a área da segurança pública ao propor uma reengenharia da arquitetura institucional da segurança pública em nível nacional, dotando o governo federal de maior protagonismo na coordenação e governança da política. Seu futuro, entretanto, parece incerto, tanto pela mudança de gestão no Governo Federal, como pelas limitações de recursos financeiros. (FBSP, 2019, p. 48).

É justamente a diferença entre o teor da Lei Nº 13.675/2018 e a proposta originária de 2002 a principal crítica feita por Soares (2019) em relação à Lei do Sistema Único de Segurança Pública, sancionada pelo então presidente Michel Temer. O autor, em texto intitulado *O SUSP e o poder embriagado* (2019), afirma que a ideia de um Sistema Único de Segurança Pública foi formulada e apresentada pela primeira vez no documento chamado *Projeto de Segurança Pública para o Brasil*, que integrou o programa de governo do então candidato Lula, em 2002.

Ao criticar severamente a lei de 2018, Soares (2019) afirma sua inconstitucionalidade, posto que a efetiva criação de um sistema único de segurança pública dependeria de uma emenda constitucional que alterasse o art. 144 da CF, o que não foi feito. O autor afirma que “o Brasil, na área de segurança pública, tornou-se o reino do voluntarismo, do arremedo, do improvisado, da mistificação mais simplória, da retórica no lugar do tratamento sério e objetivo dos problemas reais” (SOARES, 2019).

Em síntese, a principal crítica feita por Soares (2019) ao SUSP relaciona-se à falta de previsão de um comando, fator este que inviabiliza a adoção de estratégias que garantam integração, coordenação e cooperação federativa entre os atores operacionais e estratégicos do SUSP, dos três entes federados. O pilar da integração, crucial para o SUSP, estaria engessado pela falta de previsão de comando ou da forma de tomada de decisões, falha esta que esbarraria na autonomia dos governos estaduais e municipais. Citando contradições na lei, Soares (2019) cita o § 4º, do art. 9º, afirmando ser inviável aos entes federados respeitarem o previsto na lei e, ao mesmo, tempo, agirem com liberdade de organização e funcionamento.

Ainda em relação à omissão quanto ao comando e ao processo decisório, o autor menciona o art. 10 da Lei Nº 13.675/2018 e afirma a inviabilidade da integração e da coordenação dos órgãos integrantes do SUSP, nos termos do previstos. Em sentido semelhante, os pesquisadores do Fórum Brasileiro de Segurança Pública afirmam que, apesar de expressões como integração, coordenação, cooperação e planejamento estarem presentes no texto legal, “os mecanismos de indução e coordenação definidos possuem deficiências, em especial se comparados à proposta inicial do sistema único para a área desenvolvida em outro momento político, em 2002” (FBSP, 2019, p. 47).

Por fim, apesar do ceticismo em relação à capacidade do SUSP de realizar alterações estruturais na segurança pública, é certo que de um ente periférico e, por vezes, invisível, o município passou a ser um ente de destaque na política nacional de segurança pública. No entanto, para que esse reconhecimento não passe de mera retórica legislativa, alguns avanços são necessários. O principal deles, ousamos dizer, é a alteração da forma das transferências dos recursos do FNSP para os municípios, que está disciplinada pelo art. 7º, da Lei Nº 13.756/2018, que dispõe sobre o FNSP. Diferentemente dos estados e do Distrito Federal – e sem nenhuma justificativa que não seja o aparelhamento das instituições policiais – o repasse aos municípios não é feito mediante transferência obrigatória, fundo a fundo, e sim mediante a celebração de convênio, de contrato de repasse ou de instrumento congêneres. Ao limitar as transferências dos recursos federais aos municípios, o governo federal, além de prejudicar a atuação do município na segurança pública e sobregarregar os recursos do tesouro municipal, reforça o velho modelo de segurança pública centralizado nas instituições policiais e na lógica repressiva.

CONCLUSÃO

Embora haja um reconhecimento de que os municípios têm atuado de forma mais efetiva na gestão da segurança pública, inclusive criando políticas e estruturas municipais nesta área, ainda são poucos os estudos que buscam compreender esse maior envolvimento a partir da dinâmica das políticas nacionais, ou seja, a partir do discurso oficial do governo federal acerca da forma e dos limites desta participação. A ausência de estudos com esta perspectiva pode ensejar interpretações de que atuar, ou não, na segurança pública é uma decisão adotada pelo gestor municipal, baseada na adesão aos princípios de uma segurança cidadã ou em condições de governabilidade, independente do movimento ou da diretriz do governo federal.

Através da reconstrução das tentativas de criação de uma política nacional de segurança pública no Brasil, este artigo buscou compreender de que forma o município foi sendo incorporado neste processo. De um ente periférico, e por vezes, invisível, o município foi alcançando destaque na política nacional de segurança pública. A título de exemplo, enquanto a Constituição Federal de 1988 limitava a participação dos municípios na segurança pública à possibilidade de criação das guardas municipais, a lei que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública reconhece os municípios como integrantes estratégicos do SUSP, ao lado da União, dos estados e do Distrito Federal. No entanto, esse processo foi lento e sem ritmo definido.

Apesar da ausência de continuidade e das constantes rupturas das políticas nacionais de segurança pública, esse movimento do governo federal de maior responsabilização dos municípios pela segurança pública trouxe resultados. Como visto, a pesquisa apresentada pelo FBSP (2019) demonstrou que houve um aumento de 258% dos gastos dos municípios com segurança pública no período de 2002 a 2017, aumento bem superior aos percebidos nas despesas da União e dos estados. Além disso, foi identificado um aumento significativo das estruturas e políticas municipais (guardas municipais, secretarias municipais e conselhos municipais), investimentos estes que, sem dúvidas, impactam no orçamento municipal.

No entanto, investir na segurança pública é o único caminho possível para que os municípios busquem o recebimento de verbas do governo federal. Isso porque, ao longo deste artigo, foi possível verificar ser prática normal das sucessivas políticas nacionais de segurança pública condicionar a possibilidade de acesso aos recursos federais àqueles municípios que se ajustam aos critérios definidos pela política nacional. Já em 2001, a Medida Provisória Nº 2.120-9, ao instituir o Fundo Nacional de Segurança Pública, limitou o acesso aos recursos aos municípios que tivessem guarda municipal. A estratégia de indução tornou-se frequente. Como exemplo, o art. 22, § 5º, da lei que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, condicionou que o município somente poderá ter acesso aos recursos da União caso elabore e implemente seu plano municipal de segurança pública.

No entanto, a elaboração de um plano, por si só, depende de outras iniciativas a serem gestadas e custeadas pelo município, como a criação de um conselho municipal de segurança pública e uma secretaria municipal para atuação nesta área. Assim, somente para cumprir os requisitos para o recebimento das transferências do governo federal, o município deve aumentar suas despesas, sem que haja, entretanto, aumento de receitas.

O certo é que, embora as unidades da Federação representem aproximadamente 80% de todos os gastos com a função da segurança pública no período entre os anos de 2002 a 2017, os municípios apresentam um crescimento constante de gastos com esta função, considerado o mesmo período, gastos estes que passaram de 3% em 2002 para 6% em 2017.

Apesar da progressiva responsabilização dos municípios com a segurança pública, a contrapartida do governo federal ainda está longe de ter alguma previsibilidade. As despesas empenhadas pelo governo federal para repasse via convênio para os municípios não seguem nenhum padrão, seja em relação à quantidade de contratos firmados, seja em relação aos valores empenhados. Ademais, a ausência de previsão de transferências obrigatórias fundo a fundo para os municípios impede que esses entes possam fazer qualquer previsão para a implementação de seus planos municipais que, como dito, é um dos requisitos trazidos pelo governo federal para o recebimento das verbas federais.

Para análise deste contexto é importante ressaltar que os municípios se mostram extremamente dependentes das transferências estadual e federal, posto que as receitas tributárias destes entes

representam apenas 20% do total das receitas correntes. Assim, “a capacidade destes entes se financiarem é muito menor, fazendo com que as transferências correntes, e principalmente as governamentais, sejam vitais para sua manutenção” (FBSP, 2019, p. 14).

Não há dúvidas sobre a importância de uma maior participação do município na segurança pública. No entanto, é necessário repensar a forma com que o governo federal se compromete (ou melhor, não se compromete) com o financiamento das políticas municipais de segurança pública. A não obrigatoriedade de transferência para os municípios dos recursos do FNSP alimenta uma lógica contraditória e perversa: os municípios, tradicionalmente dependentes das transferências dos demais entes federados, aumentam seus gastos na área da segurança pública com a expectativa de receberem repasses do governo federal. No entanto, é somente uma expectativa!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, M. C. Gestão local e políticas públicas: os desafios do campo da segurança. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, v. 2, p. 64-67, 2008.

BALLESTEROS, P. R. Gestão de políticas públicas de segurança no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 6-22, fev./mar. 2014.

BARBOSA, A. R.; MOUZINHO, G.; LIMA, R. K.; SILVA, E. M. Reflexões sobre a municipalização da segurança pública a partir do diagnóstico de segurança pública do município de São Gonçalo (Rio de Janeiro). **Civitas**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 386-408, set./dez. 2008.

BISCAIA, A. C. (Coord. Executivo). **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. Instituto Cidadania; Fundação Djalma Guimarães, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/anexos/pnsp.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 667, de 2 de julho de 1969**. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal. Brasília/DF, 1969a.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 1.072, de 30 de dezembro de 1969**. Dá nova redação ao art. 3], letra “a” do Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969 e dá outras providências. Brasília/DF, 1969b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF, 1988.

BRASIL. Governo Federal. **Plano Nacional de Segurança Pública: o Brasil diz não à violência**. Brasília: Presidência da República, 2000.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 2.120-9**. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. **Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001**. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Brasília/DF, 2001.

BRASIL. **Lei Nº 10.746, de 10 de outubro de 2003**. Altera a redação dos arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências. Brasília/DF, 2003.

BRASIL. **Lei Nº 11.530, de 24 de outubro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI e dá outras providências. Brasília/DF, 2007.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

BRASIL. **Lei Nº 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília/DF, 2014.

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); altera a Lei Complementar Nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei Nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei Nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Brasília/DF, 2018a.

BRASIL. **Lei Nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis n.º 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis n.º 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis n.º 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis n.º 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Brasília/DF, 2018b.

BRASIL. **Decreto Nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018**. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências. Brasília/DF, 2018c.

CANO, I. Políticas de Segurança Pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus guerra contra a crime. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, ano 3, n. 5, p. 136-155, 2006.

CARVALHO, J. O sumiço do Ministério da Justiça. **Época**, Política, 3 de maio 2018 [online]. Disponível em: <https://epoca.oglobo.globo.com/politica/noticia/2018/05/o-sumico-do-ministerio-da-justica.html>. Acesso em: 9 ago. 2021.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, L. M. **1988: Segredos da Constituinte – os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

CARVALHO, V. A.; SILVA, M. R. F. Políticas de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011.

DELGADO, L. F. P. D. **O Município e a Segurança Pública: o processo de inserção do poder local no debate sobre a gestão da violência urbana**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, 2015.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Finanças Públicas e o Papel dos Municípios na Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2012.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **O novo Sistema Único de Segurança Pública**: questões sobre financiamento da segurança pública. São Paulo: FBSP, 2019.

FERREIRA, M. M.; BRITTO, A. (Orgs.). **Memórias do Pronasci**: depoimentos ao Cpdoc. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

FIGUEIRA, L. E. V. **O Ritual Judiciário do Tribunal do Júri**. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

FILHO, O. A. P.; SOUZA, M. C. S.; ALVES, P. F. Avaliação de Impacto das Guardas Municipais Sobre a Criminalidade com o uso de Tratamentos Binários, Multivalorados e Contínuos. **Revista Brasileira de Economia**, Fundação Getúlio Vargas, 2018.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 3, 5 ed., p. 100-114, ago./set. 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Estados e Municípios Brasileiros 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

JUNIOR, A. O.; ALENCAR, J. L. O. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 24-34, ago./set. 2016.

KOPITKE, A. W. A (In)Capacidade Institucional do Governo Federal na Segurança Pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, Ipea, n. 11, p. 39-45, jan./jul. 2017.

KOPITKE, A. W. O papel do Governo Federal na Segurança Pública – Lições internacionais. **Evidências e Segurança**, Porto Alegre, Instituto Cidade Segura, n. 1, ago. 2018.

KRUCHIN, M. K. Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 40-56, fev./mar. 2013.

PERES, U. D.; BUENO, S.; LEITE, C. K. S.; LIMA, R. S. Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 132-153, fev./mar. 2014.

PERES, U. D.; BUENO, S.; TONELLI, G. M. Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 36-56, ago./set. 2016.

RICARDO, C. M.; CARUSO, H. G. C. Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 1, 1 ed., p. 103-119, 2007.

SÁ E SILVA, F. Barcos contra a corrente: a política nacional de Segurança Pública de Dilma Rousseff a Michel Temer. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, Ipea, n. 11, p. 16-32, jan./jul. 2017.

SCHABBACH, L. M. A agenda da segurança pública no Brasil e suas (novas) políticas. **Avaliação de Políticas Públicas**, Porto Alegre, UFRGS, p. 216-231, 2014.

SILVA, J. C. Manutenção da ordem pública e garantia dos direitos individuais: os desafios da polícia em sociedades democráticas. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 5, 8 ed., p. 78-89, fev./mar. 2011.

SOARES, L. E. Segurança Municipal no Brasil. *In*: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). **Prevenção da Violência: O Papel das Cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 15-45.

SOARES, L. E. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, desafios e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

SOARES, L. E. SUSP e o Poder Embriagado. *In*: **Desmilitarizar: Segurança Pública e Direitos Humanos**. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 149-154.

SPANIOL, M. I. **Políticas Municipais de Prevenção à violência no Brasil**: desafios e experiências no campo da Segurança Pública. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

ZAVERUCHA, J. Poder Militar: entre o autoritarismo e a democracia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 76-82, 2001.

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

COMO FORTALECER A SEGURANÇA PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE COM O USO DE CÂMERA DE VIGILÂNCIA

JOSÉ JOAQUIM FRANZE

Doutor (PhD) em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná_Brasil; Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul -Brasil. Mestre em Counseling pela Universidade do Zimbábue e Licenciado em Ciências Policiais pela ACIPOL - Moçambique.

País: Moçambique **Cidade:** Chimoio

Email: josefranze1@gmail.com **ORCID:** <http://orcid.org/0000-0002-7621-3745>

TOMÉ MIRANDA MALOA

Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia (2021), Mestrado em História Econômica pela USP (2016) e Pesquisador do Grupo de Pesquisa "Culturas Populares e Diáspora Africana" da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia.

País: Moçambique **Cidade:** Tete

Email: tomemiranadamaloa@gmail.com **ORCID:** <http://orcid.org/0000-0002-6394-2105>

JOAQUIM MIRANDA MALOA

Prof. Auxiliar da Universidade Rovuma- Extensão de Niassa. Pós-Doutorado pela Universidade de São Paulo (2017), Doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos (2019) e Doutorado em Geografia pela Universidade de São Paulo (2016).

País: Moçambique **Cidade:** Lichinga

Email: joaquimaloa@gmail.com **ORCID:** <http://orcid.org/0000-0002-9277-2133>

Contribuições dos autores:

José Joaquim Franze coletou as informações na cidade de Maputo, realizou entrevistas com oficiais policiais e participou na escrita do artigo. Tomé Miranda Maloa participou na escrita e coleta dos dados. Joaquim Miranda Maloa coletou informações na cidade de Maputo, realizou entrevistas com oficiais policiais e participou na escrita do artigo e revisão conjunta do mesmo.

RESUMO

Na perspectiva de uma sociologia de controle social, este artigo trata da importância de uso de câmeras de vigilância nas cidades moçambicanas. O objetivo é expor os principais desafios que a segurança pública moçambicana contemporânea tem para instalar, monitorar e controlar os crimes praticados, através de câmeras de vigilância num país marcadamente pobre e subdesenvolvido. O trabalho de campo e a documentação consultada permitiu inferir que o processo de monitoramento e controle de crimes urbanos, em quase todos os países ocidentais ou centrais, sempre foi caracterizado por um regime de fortalecimento de infra-estruturas de video-vigilância para responder aos desafios de crescimento da criminalidade urbana violenta. Enquanto nos países periféricos, como o caso de Moçambique, o monitoramento e o controle do crime urbano ocorrem em contextos diferentes, isto é, sem fortalecimento de infraestruturas e serviços de video-vigilância, contribuindo assim, para acumulação de problemas de impunidade, investigação e esclarecimento de crimes, com destaque para os violentos.

Palavras-chave: Segurança pública. Câmera de vigilância. Criminalidade urbana. Moçambique.

ABSTRACT

HOW TO STRENGTHEN SECURITY IN MOZAMBIQUE WITH THE USE OF SURVEILLANCE CAMERA

In perspective of a sociology of social control, this article talk about the importance of security cameras in Mozambican cities. The objective is to expose the principals challenges, which the Mozambican public security contained, have to install, monitor and control crimes through a surveillance camera in a markedly poor and underdeveloped country. The fieldwork and the documentation consulted allow us to infer that in the process of monitoring and controlling urban crime in almost all western or central countries, they underwent a system of strengthening video surveillance infrastructures to respond to the challenges of violent urban crime. While in the peripheral countries, as in the case of Mozambique, the monitoring and control of urban crime occur in a different context without strengthening infrastructures and video surveillance services, thus contributing to the accumulation of problems of impunity, investigation and clarification of violent crimes.

Keywords: Public security. Surveillance camera. Urban crime. Mozambique.

Data de recebimento: 03/10/2020 – **Data de aprovação:** 21/07/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n2.1310

INTRODUÇÃO

Olhando para a história recente da criminalidade urbana violenta moçambicana, podemos indagar como é que muitos criminosos matam e sequestram pessoas nas vias públicas sem que sejam descobertos e muito menos que se saiba em que carro e trajetos seguiram. Isso dificulta a investigação, para além de não serem bem recolhidas as informações de imagens de câmeras de vigilância colocadas por particulares em seus edifícios para em casos de crime, posterior identificação dos autores materiais.

Tomamos como *locus* de observação a cidade de Maputo e Matola; Como diz Alberto (2015), a cidade de Maputo e Matola é uma espécie de “laboratório criminal” de Moçambique, centros urbanos, por excelência de ocorrências de diversos crimes hediondos sem que os responsáveis sejam identificados e responsabilizados na sua maioria, contribuindo, assim, para um sentimento generalizado de medo e insegurança pública. Como consequência surge descrença na eficácia e eficiência do trabalho da Polícia, do Tribunal e do Ministério Público (SERRA, 2010; MALOA, 2012; 2017, ALBERTO, 2015; FRANZE, 2017).

A opinião pública fica revoltada por desfechos de casos hediondos sem o devido esclarecimento. “Dentre essas reações, destaca-se a mobilização pública para protestos pacíficos, opinião pública emitida por analistas nos órgãos de comunicação social e as reações institucionais” (ALBERTO, 2015, p. 143).

Como deixa antever o jornal moçambicano *A Verdade*, do dia 10 de fevereiro de 2017:

O assassinato bárbaro do juiz Dinis Francisco Silica Nhavotso, a 08 de Maio de 2014, foi um crime perfeito. Parece ser esta a mensagem que a Procuradoria-Geral da República (PGR) pretende deixar àqueles que ainda acreditam no esclarecimento de tantos outros homicídios similares, tais como os que envolvem o economista Siba-Siba Macuácuca [...], volvidos mais de dois anos de investigação, a instituição guardiã da legalidade em Moçambique assume que “*não se apurou quem foram*” os assassinos do magistrado. Com requintes de barbaridade que bastem, Dinis Silica, na altura, afecto à Seção de Instrução Criminal do Tribunal Judicial da

Como fortalecer a segurança pública em Moçambique com o uso de câmara de vigilância

José Joaquim Franze, Tomé Miranda Maloa e Joaquim Miranda Maloa

Cidade de Maputo, foi regado de balas a escassos metros da 6a Esquadra¹ policial, na cidade de Maputo. Até agora desconhecem-se os autores do delito, que toma contornos de uma ação engendrada por um comando invisível do crime organizado [...] De acordo com a PGR, os prazos de instrução preparatória mostram-se largamente expirados e não se vislumbram diligências que possam “surtir efeitos úteis ao processo”, que fica arquivado “sem prejuízo da sua reabertura caso surjam novos elementos de prova que invalidem os fundamentos ora invocados”. (A VERDADE, 2017a, online, grifo nosso).

A partir de uma sociologia de controle social², este artigo procura sugerir a importância do uso de câmara de vigilância como um dos mecanismos de controle social eficaz e eficiente para uma segurança profícua (PEDRO; SZAPIRO; RHEINGANTZ, 2015; FOUCAULT, 1999). Não obstante, os dispositivos de vigilância não constituem por si só uma garantia de segurança. Há críticas em relação à câmara de segurança (BRASILEIRO; OLIVEIRA, 2016; SANTOS, 2009; LEBLANC, 2009; PEDRO, 2005; KOSKELA, 2003; CALLON, 1999; CASTRO, 2008; BRUNO, 2004; VIEIRA, 2007; VICENTE, 2017). “Na análise dos teóricos, sua eficácia é extremamente reduzida caso estes circuitos de câmeras não estejam articulados a um banco de dados, *softwares* de identificação e reconhecimento” (CASTRO; PEDRO, 2009, p. 74) e a uma política de segurança adequada, capaz de gerenciar informações de forma a produzir um dispositivo eficiente de vigilância e segurança.

Este artigo não é uma proposta acabada das soluções dos problemas de segurança pública que abala o país, as ideias contidas nele, se inserem no contexto que aponta algumas possibilidades que podem ajudar Moçambique a superar as questões ligadas à prevenção contra a criminalidade urbana violenta que dia a dia vem assolando o país. Trata-se, por conseguinte, de um artigo que visa pensar na construção não só de um novo modelo de segurança pública, mas, sobretudo, na adoção de um novo paradigma de segurança pública a partir do existente.

O argumento central deste texto é que no processo de monitoramento e controle de crimes urbanos, quase todos os países ocidentais ou centrais, passaram por um regime de fortalecimento de infraestruturas de video-vigilância para responder os desafios de crescimento da criminalidade urbana violenta. Enquanto nos países periféricos, como no caso de Moçambique, o monitoramento e controle do crime urbano ocorrem em contextos diferentes, sem fortalecimento de infra-estruturas e serviços de video-vigilância, contribuindo, assim, para acumulação de problemas de investigação, impunidade e esclarecimento de crimes.

Este artigo se valeu de métodos e técnicas diversificadas para coleta de dados e informações que proporcionaram as conclusões, numa total triangulação de fontes (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013), como: pesquisa documental, bibliográfica, observação no campo, reportagens jornalísticas e entrevistas semiestruturadas feitas a 10 policiais de plantão em delegacias da Polícia de Maputo e Matola, por serem estes os que trabalham 24 horas por dia, recebendo e atendendo diversas ocorrências criminais e consequente lavramento de boletins de ocorrências policiais, para além de orientarem o patrulhamento policial. Estas entrevistas ocorreram entre os meses de setembro a dezembro de 2019, tendo sido gravadas e transcritas na sua totalidade.

Como referido acima, a nossa pesquisa incidiu nas cidades de Maputo e Matola, *locus* da pesquisa, devido à rápida urbanização de seus espaços, aliada ao processo industrial crescente, por um lado. Por outro, devido às desigualdades sociais astronômicas prevalentes e à prática recorrente de crimes hediondos (assaltos à mão armada e sequestros de natureza econômica). As questões da pesquisa procuraram entender o

1 Equivale à Delegacia policial no Brasil.

2 Sobre sociologia de controle social, ver a discussão do termo em (ALVAREZ, 2004)

motivo pelo qual muitos crimes hediondos cometidos nessas cidades não têm tido esclarecimento, e, se são esclarecidos, têm sido tarde, apesar de alguns desses crimes ocorrerem em locais onde estão instaladas câmeras de segurança.

A escolha do grupo amostral foi intencional, tendo em conta o papel social que os sujeitos desempenham no seu cotidiano (RAUEN, 1999), com vista a coibirem a prática de delitos.

Estas entrevistas tiveram lugar nas delegacias policiais no momento em que os entrevistados estavam em plena escala de serviço e aconteceram mediante autorização dos respectivos comandantes, depois da nossa breve apresentação e pedido oral. Os nomes dos entrevistados foram mantidos em sigilo, alegadamente para evitar possíveis represálias dos mesmos, caso o conteúdo de suas falas ofendesse alguém (FRANZE, 2021).

Como recomenda Bordin (1997), a análise foi de conteúdo, tendo consistido na análise de expressões que com frequência repetiam-se em todas as falas dos entrevistados, inferindo-se posteriormente um determinado significado, com o fito único de compreender a ideia central de cada mensagem dada pelos entrevistados.

Em relação à composição do artigo, está dividido em duas partes principais. A primeira parte apresenta o drama da criminalidade urbana violenta, sem a qual o entendimento dos argumentos avançados no texto, não seria fácil. Na segunda, tratamos de apontar a importância da instalação de câmara de vigilância como “uma das alternativas para prevenir, e, mesmo para combater situações de desordem, dentre as quais se destacam a violência e a criminalidade” (PEDRO; SZAPIRO; RHEINGANTZ, 2015, p. 26). Apesar de toda crítica em relação à questão da expansão dos dispositivos de vigilância e seus efeitos na vida urbana, em países como Moçambique, que têm dificuldades de esclarecer crimes urbanos violentos, o uso de câmara de vigilância auxiliará como um dispositivo importante para a gestão da segurança e prevenção da violência e do crime.

PROBLEMA DA CRIMINALIDADE URBANA VIOLENTA

A radiográfica da segurança pública urbana moçambicana mostra uma realidade dramática que se expressa por meio de agressividade criminal nas ruas das suas principais cidades, como Maputo, Matola, Beira, Quelimane e Nampula. Utilizando as palavras do sociólogo brasileiro Sérgio Adorno (1991), pode-se afirmar que não há mais espaços nas principais cidades do país para a inocência, as imagens de pureza são substituídas pelas de perigo iminente de ser assaltado ou morto durante roubo de seu bem patrimonial. A evolução dos assaltos à mão armada, tem sido uma questão preocupante no país (MALOA, 2012; 2017), principalmente os roubos de carros. Os crimes violentos acabam por estimular, como apontam Adorno e Pasinato (2010, p. 52), “a difusão de sentimentos coletivos de medo e insegurança diante da falta de proteção de direitos fundamentais, como o direito à vida, à livre circulação [...], à posse privada de bens patrimoniais”.

Um estudo realizado pela *Open Society Foundations Crime and Violence Prevention Initiative* (OSFCVPI) e pela *Open Society Initiative For Southern Africa* (OSISA) em 2012, demonstrou que os bairros das principais cidades moçambicanas, como Maputo, Beira, Nampula e Matola, registravam em média 10 crimes violentos por dia (REISMAN; LALÁ, 2012). Neste contexto de crescimento da criminalidade, um policial entrevistado afirmou:

Como fortalecer a segurança pública em Moçambique com o uso de câmara de vigilância

José Joaquim Franze, Tomé Miranda Maloa e Joaquim Miranda Maloa

Devíamos avançar como outros países, à semelhança da nossa vizinha África do Sul, que as instala como forma de prevenção do crime. Olha, aqui, o meu vizinho utiliza câmara de vigilância simplesmente para intimidar os criminosos, porque estes vendo as câmeras ficam com medo, se atreverem em roubar, nós como polícia já podemos localizá-los. As câmeras ajudam muito, mas é preciso que os agentes da polícia estejam bem treinados para o seu manuseio. Que pena, nós ainda não pensamos nesta política de controle. (SARGENTO PRINCIPAL DA POLÍCIA 1, entrevista realizada em dezembro de 2019).

A par disso, ocorre também no espaço público urbano o uso indiscriminado de força coercitiva, praticado por entidades responsáveis pela aplicação da lei (MALOA, 2011; CESC, 2012; NUUVUNGA et al, 2016; CHUNGUANE, 2017; MABOTE, 2017), que resulta, com frequência, em mortes, tanto de autores de infração penal, quanto de inocentes, para além de execuções sumárias praticadas por “esquadrões” da morte e grupos de extermínio, como o caso da morte do Prof. Gilles Cistac, professor catedrático de Direito Constitucional e diretor-adjunto para a investigação e extensão na Universidade Eduardo Mondlane, morto a tiros na manhã de 3 de março de 2015, defronte de uma lanchonete café, no bairro da Polana, na capital, cidade de Maputo. Já lá vão três anos que não são conhecidos os verdadeiros protagonistas do homicídio e o processo não conheceu nenhuma novidade. O mesmo aconteceu com o caso Siba-Siba Macuácuca, economista, assassinado em 2001, quando investigava um caso de corrupção na gestão do Banco Austral (atualmente *Barclays Bank Mozambique*), até hoje, ninguém está detido ou condenado por este homicídio. Contudo, as famílias das vítimas esperam que um dia a justiça seja feita (AVERDADE, 2017 a). Como destacou um policial entrevistado, o uso da câmara de vigilância, já teria ajudado o controle do crime:

Se nós utilizássemos as câmeras de vigilância, já teríamos esclarecido os casos de homicídios do professor Gilles Cistac e do Siba-Siba Macuácuca. Estes casos aconteceram no centro da cidade de Maputo, se a cidade tivesse câmara seria fácil identificar os presumíveis autores e esses delatariam os mandantes e a nossa justiça sairia a ganhar [...], concordo com a pergunta de que seria mais valia utilizarmos essas tecnologias para auxiliar, não só a Polícia, mas todo o sistema de justiça criminal, porque precisa-se de provas para poderem funcionar corretamente, portanto só as câmeras podem nos ajudar no combate ao crime. (INSPETOR PRINCIPAL DA POLÍCIA 2, entrevista realizada em novembro de 2019).

O que importa perceber é que domina no espaço urbano moçambicano, crimes hediondos de autorias desconhecidas. A título de exemplo, o baleamento em 2016 do empresário moçambicano Omar Faruk Ayoob, proprietário do grupo Ayoob Comercial, por indivíduos desconhecidos, numa das avenidas mais movimentadas da capital, a *Kenneth Kaunda*, localizada na área das embaixadas e residências do corpo diplomático (MOZREAL, 2016).

Para além desses casos referenciados, existem outros gravosos, relacionados com sequestros de natureza econômica, por exemplo, em 2012, na cidade de Maputo houve registro de 9 casos, enquanto que na cidade da Matola, apenas 2 casos (ALBERTO, 2015). “Já em 2013, as autoridades policiais da Cidade de Maputo registraram 29 casos. No mesmo período, na Cidade da Matola foram registrados 8 casos” (ALBERTO, 2015, p. 74). O policial entrevistado alegou em seu discurso que os casos de raptos que ocorrem na cidade de Maputo podiam ser controlados por câmeras de segurança:

Imaginem uma coisa, se nós tivéssemos câmeras operacionais na cidade já teríamos controlado os raptos que ocorrem na cidade. Muitas vezes trabalhamos com testemunha que não tem uma boa visão daquilo que aconteceu na hora exata. Nos passa informações deturpadas que dificultam as investigações, e muitos desses sequestradores caminham pelas principais vias da cidade, daí que seria fácil identificarmos como acontece no

Brasil, como vemos na televisão as reportagens do programa “Cidade Alerta”. Por que não apostarmos nessa tecnologia? Temos que conscientizar os nossos chefes dessa situação. (INSPETOR DA POLÍCIA 1, entrevista realizada em novembro de 2019).

O Ministro do Interior, Alberto Mondlane afirmou em 2013, na Assembleia da República, que a Polícia moçambicana registrou 64 casos de sequestros entre julho de 2001 e setembro de 2013, e considerou que os sequestros são um fenômeno novo que chocam profundamente a sociedade moçambicana. Na cidade de Maxixe, província de Inhambane, um vídeo captado por uma câmara de vigilância no dia 7 de julho de 2017, pelas 18h41m 58s, e postado por Ilídio Mussengue no dia 8 de julho de 2017, mostrava um empresário sendo arrastado do seu carro por três jovens fortemente armados (MUSSENGUE, 2017).

Não seria demais lembrar também a existência de casos de autorias desconhecidas de sequestros, seguidos de morte, como o midiático caso do dia 24 de abril de 2017, quando dois reclusos: José Aly Coutinho³ e Alfredo José Muchanga, eram transportados a partir da cela do Comando da Polícia da República de Moçambique (PRM) na Cidade de Maputo para a primeira Esquadra⁴, onde deveriam ser interrogados por conta de acusação de vários crimes. Eles cumpriam penas de prisão há pelo menos três anos por prática de sequestro e homicídios. Foram resgatados em plena luz de sol, no centro da capital, Maputo, por quatro indivíduos encapuzados e fortemente armados, os quais se faziam transportar numa viatura de marca *Toyota Corolla, modelo Runx*, de cor cinzenta, sem chapa de inscrição, que seguia da Avenida Vladimir Lenine em direção à Avenida 25 de Setembro. Chegando na Rua Ngungunhana, bloqueou o carro celular⁵ da Polícia que transportava os dois reclusos e dispararam vários tiros: presume-se que o carro policial de escolta tenha ficado retido no semáforo, por conta do sinal vermelho do *stop* (AVERDADE, 2017b). Dois dias depois, os resgatados apareceram sem vida, enterrados algemados, com 80% dos corpos carbonizados, com sinais graves de torturas físicas (PORTAL MOZ NEWS, 2017).

Esta situação choca-se com a nossa Constituição da República (2004), que considera a vida como um bem superior e, sendo assim, determina não haver pena de morte no país. Outrossim, fere a boa forma de fazer segurança pública e ao mesmo tempo estimula cada vez mais a descrença nas instituições responsáveis em proteger os direitos civis, consagrados na mesma Constituição, em particular o direito à segurança pública⁶.

Já houve um projeto de montagem de câmeras de vigilância, mas este projeto não foi avante. No dia 26 de agosto de 2016, o jornal de maior circulação em Moçambique, o *Notícias (Online)*, escrevia que o “*Projeto de Gestão automatizada de tráfego rodoviário na cidade de Maputo*”, do Município de Maputo, que pretendia combater as infrações rodoviárias, como passagem num semáforo com luz vermelha, estacionamento irregular, excesso de velocidade e uso de celular durante a condução, caminhava para a sua materialização, estando as autoridades municipais a receber propostas das empresas interessadas em instalar e operacionalizar o sistema (câmera de vigilância nos cruzamentos, ao longo das estradas, sala de controle devidamente aparelhadas e unidades móveis dotadas de mecanismos de comunicação). Para além

3 José Coutinho “cumpria pena no Estabelecimento Penitenciário Especial de Máxima Segurança, vulgo (BO), junto às celas anexas ao Comando da Polícia da República de Moçambique (PRM) da Cidade de Maputo, na sequência da condenação, pelo Tribunal Judicial da Cidade de Maputo (TJCM), na pena de 16 anos de prisão, no processo de Querela nº 51/2009/7-C”. Foi igualmente pronunciado, também, pela autoria do crime de homicídio qualificado contra o Procurador Marcelino Vilanculo, no âmbito do processo nº 59/2016, do Tribunal Judicial da Província de Maputo, 5ª secção criminal. Ainda era acusado no processo 35/PCM/2017, pela autoria material do crime de rapto de dois cidadãos e sobre o mesmo assunto (envolvimento na prática do crime de rapto) respondia pelo processo registado sob o nº 1061-N-2017, que corria no Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC)” (A VERDADE, 2017b).

4 Equivale a delegacia no Brasil.

5 o carro celular equivale ao camburão, no Brasil.

6 Ver o art. 59 (Direito à liberdade e à segurança) da Constituição da República de Moçambique, 2004).

de fazer registro de infrações, em casos de acidentes, seria utilizado no geral para a gestão do tráfego rodoviário. A expectativa do Município era que a construção das infraestruturas estaria pronta até 2018. O sistema seria utilizado conjuntamente com a Polícia de Trânsito (rodoviária no Brasil); O Instituto Nacional dos Transportes Terrestres e o Serviço Nacional de Salvação Pública-Bombeiros (JORNAL NOTÍCIAS, 2016).

Recorda-se também que depois de uma intensa onda de sequestros, o mesmo projeto apareceu como sendo justificativa adequada para a prevenção e o monitoramento da onda de criminalidade que fustigava a cidade de Maputo e Matola, como escreveu Celso Filipe em 2016, se materializando nas ruas de Maputo na forma de postes metálicos brancos, no topo dos quais repousavam câmeras de filmagem. Trata-se de um sistema de video-vigilância que apareceu de repente na capital e cuja utilidade ultrapassava os limites do duvidoso. *João Matlombe*, vereador dos Transportes e Trânsito na prefeitura de Maputo, disse que as câmeras de vigilância visavam reduzir os índices de criminalidade registrados na cidade de Maputo e Matola, mas reconheceu que o projeto não havia sido elaborado pelo município. Por sua vez, *Orlando Mundamane*, porta-voz do Comando da Polícia, afirmou que as forças policiais não eram detentoras do projeto em curso. E o ministro do Interior, Basílio Monteiro, assumiu que o projeto era do Governo, mas não explicou o custo do mesmo, nem a identidade das empresas privadas envolvidas, abrindo espaço para o problema de transparências na segurança pública moçambicana (FELIPE, 2016; FOLHA DE MAPUTO, 2016; ISSUFO, 2017). Na ocasião da entrevista, um policial revelou que:

As câmeras instaladas na cidade de Maputo ainda não estavam operacional, não sei por que e [...], que foram adquiridas da empresa chinesa ZTE⁷ e são câmeras de topo conectado a um sistema que permite armazenar o material colhido durante os 90 dias, são do estilo *HD IR Network box* com sensor de imagem [...] e grande capacidade de filmar durante o dia e noite com [...] resolução até 3 megas, capacidade de recolha de áudio, transmissão com ou sem fios e possibilidade de movimentar para baixo e alto no local de filmagem, mas é uma pena que não está operacional, podia nos ajudar para muitos males que apoquentam a nossa cidade. (INSPETOR PRINCIPAL DA POLÍCIA 2, entrevista realizada em novembro de 2019).

Olhando a situação dramática da criminalidade urbana violenta e das instituições responsáveis pela aplicação da Lei e Ordem, podemos afirmar, apoiando-se nas palavras de pesquisadores brasileiros do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP), Sérgio Adorno e Wânia Pasinato, que estamos diante de uma crise de legitimidade das instituições encarregadas de aplicar a Lei e Ordem, que compromete os eixos fundamentais das sociedades democráticas, o direito de segurança e esclarecimento⁸ (ADORNO; PASINATO, 2010). Os moçambicanos sabem que os crimes não são punidos à proporção de sua evolução e gravidade, e buscam proteção e justiça por conta própria, como os casos de “linchamentos públicos” (SERRA, 2010; VUTANE, 2013).

CÂMERA DE VIGILÂNCIA COMO ALTERNATIVA DE GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Será que é possível reduzir hoje a insegurança pública provocada pelos crimes violentos sem investimento na técnica e na tecnologia de informação? Há tecnologia, conhecimento acumulado e recursos disponíveis

7 *Zhong Xing Telecommunication Equipment Company Limited.*

8 *Chamamos de Direito à Informação, a Lei Nº 34/2014, de 31 de Dezembro de 2014, que regula o exercício do direito à informação, a materialização do princípio constitucional da permanente participação democrática dos cidadãos na vida pública e a garantia de direitos fundamentais conexos. Esta Lei aplica-se aos Órgãos e às Instituições do Estado, da Administração; Ver: Bolentim da República de Moçambique (2014).*

na segurança pública moçambicana? Há capacidade técnica e humana para instalar, monitorar e controlar os crimes urbanos através de câmera de vigilância? Pretende-se com as perguntas, levantar um debate para que cada leitor tire as suas conclusões.

Tomando em consideração essas perguntas, há necessidade de identificar opções e estratégias de intervenção no problema de insegurança pública (KULA, 2009; CAMÕES, 2013). O financiamento e a instalação de serviços e infraestruturas de vídeo-vigilância são de extrema importância para Moçambique. É uma questão vital para qualquer país comprometido com a segurança pública e o bem-estar social da sua população. Conforme relato de um policial entrevistado, que denunciou os problemas das câmeras de vigilância instaladas na cidade de Maputo:

As câmeras instaladas desde 2016 na cidade de Maputo, principalmente nas avenidas 24 de julho, 25 de Setembro, Julius Nyerere, Eduardo Mondlane, Marginal, Moçambique, na Estada Nacional nº 4 e outras vias principais da cidade de Maputo e Matola não funcionam, devido aos conflitos de interesse de quem pode gerir esse sistema, se é um privado ou Estado [...] se o sistema estivesse a funcionar teria sido possível ver em alta definição as imagens dos criminosos a sequestrarem e os automóveis que são diariamente roubados com recurso da arma de fogo na cidade de Maputo e Matola, facilitando significativamente o trabalho das autoridades policiais no esclarecimento destes crimes, assim como de outros crimes que acontecem nas vias públicas da capital moçambicana. (INSPETOR DA POLÍCIA 2, entrevista realizada em novembro de 2019).

Para falar como Bernhard Weimer (2012, p. 21), “numa perspectiva de futuro, identificamos” três grandes *desafios importantes* que precisam ser compreendidos dentro dos problemas de regulamentação, financiamento público e instalação de serviços e infraestruturas de vídeo-vigilância.

O primeiro desafio é a aprovação de uma legislação que regule o uso de câmera de vigilância para evitar abusos do uso de imagens, para interesses particulares. Quem deve ter acesso às gravações das câmeras dos espaços públicos? Por exemplo, a Lei brasileira que regula a instalação de câmeras de monitoramento e vigilância em áreas com maiores incidências criminais (Lei do Estado de São Paulo Nº 15.518, de 17 de julho de 2014)⁹ e a (Lei do Município de São Paulo, Nº 13.541, de 24 de março de 2003), que determina: “a fixação de placas informativas na entrada e na saída dos ambientes monitorados (portaria, garagem, elevadores, áreas comuns etc). Essas placas devem conter os dizeres: “*O ambiente está sendo filmado. As imagens são confidenciais e protegidas nos termos da lei*”¹⁰; e informação com dizeres como: a divulgação das gravações por funcionários públicos de forma indevida para qualquer situação vexatória ou constrangedora à pessoa exposta nas imagens, poderá, inclusive, acarretar custos condenatórios por parte do expoente, no sentido de reparar financeiramente quem for prejudicado. Isto tudo para que haja muita cautela na divulgação das imagens captadas (KANASHIRO, 2006; GLOOR, 2016).

No âmbito urbano, sabemos que há interesses privados e públicos em conflitos. Por isso é importante regular a presença dos dispositivos tecnológicos de vigilância como um ator de gestão urbana, na maior

9 São Paulo, 2014. Comentário sobre esta lei, ver: Sindifranco (2014).

10 Um dos exemplos dessa experiência é a Lei de São Paulo, por exemplo, Lei Nº 13.541, de 24 de março de 2003. Dispõe sobre a colocação de placa informativa sobre filmagem de ambientes, e dá outras providências. Aponta que no art. 1º: Nos locais, internos ou externos, controlados por câmeras de vídeo, deverão ser afixadas placas com os seguintes dizeres: “O ambiente está sendo filmado. As imagens gravadas são confidenciais e protegidas, nos termos da lei”. Parágrafo único: As placas de que trata o “caput” deste artigo deverão ser legíveis e colocadas em locais de fácil visualização dos pontos de entrada e saída dos ambientes controlados. Art. 2º: O não-cumprimento do disposto nesta lei acarretará a aplicação de multa. Ver: São Paulo (CIDADE, 2003; BRUNO, 2008).

parte das vezes, desempenha o papel central dos registros das ações de segurança. Como sabemos, os dispositivos tecnológicos de vigilância configuram “provas de que não há nada para se esconder e, assim, práticas e ações que até então passariam despercebidas ganham visibilidade indistintamente” (CASTRO; PEDRO, 2009, p. 71).

No Brasil, o sistema de video-vigilância é um dispositivo importante para monitorar e prevenir a criminalidade urbana violenta. Como aponta Quadros (2013), a instalação de câmeras como dispositivo de segurança pública em espaços públicos no Brasil começou há 27 anos e tem se consolidado ao longo dos anos – nos quais as câmeras de vigilância, aparecem como obrigatórias na sugestão para diminuir o sentimento de insegurança e o aumento da violência e do crime. Os governos estaduais e municipais sugerem, através de leis, instalações de câmeras em lugares de maior circulação pública, como bancos, hospitais, escolas, estádios de futebol, shopping centers etc., (KANASHIRO, 2006; LEMOS *et al.*, 2011; BRUNO, 2004).

A vídeo-vigilância é um dos instrumentos importantes da sociedade contemporânea para monitorar, controlar e desestimular a ocorrência de crimes, bem como promover maior agilidade na solução de ocorrências criminais em locais de maior incidência de delitos. Como mostra Lordello, *s/d*, as câmeras de vigilância proporcionam uma segurança psicológica de dissuasão do crime, pois, qualquer um sabe que está sendo vigiado e que suas imagens estão sendo armazenadas; o que inibe a ação mal-intencionada; facilita o trabalho da polícia e da vigilância particular; e fornece pormenores do crime.

O problema da instalação de serviços e infraestruturas de video-vigilância; não pode ser resolvido apenas por questões técnicas, mas também é preciso um certo compromisso político. A tarefa não é fácil, mas reconhecê-la é o primeiro passo para o poder público e à sociedade encarem que existem novas abordagens e novos métodos de combate à violência urbana. E que é possível buscar financiamento, na parceria Público e Privado. Esse reconhecimento de financiamento é um compromisso, como aponta Galbraith (1983) ao enxergar por completo a perspectiva dos problemas. Como diz Boaventura de Souza Santos (2018), não existe uma consciência prática (ação) sem uma consciência cognitiva (reflexão). Temos que ter uma consciência cognitiva da consequência política da criminalidade urbana violenta.

O segundo desafio é que as receitas públicas alocadas à segurança pública devem ser aumentadas, como mostra a experiência brasileira, principalmente no Estado de São Paulo, em que um dos fatores que levaram à queda dos homicídios foi o investimento na política de segurança (ADORNO *et al.*, 2014).

Ainda quanto à importância da câmara de vigilância, temos o exemplo do Governo Cabo-Verdiano, que assinou um memorando com a empresa multinacional chinesa de telecomunicações, *Huawei* para a implementação da primeira fase do projeto “*Cidade Segura*”. Um projeto que prevê a construção de um centro de comando operacional, a instalação do sistema de video-vigilância urbana nas principais cidades do país, a instalação de um sistema de alerta inteligente e de comunicação operacional integrado, designadamente a instalação de um sistema de video-vigilância. O objetivo do Governo Cabo-Verdiano é modernizar o modelo de gestão da segurança pública e introduzir rapidez na resposta de segurança aos cidadãos, com melhor eficiência à resposta policial, assente numa parceria entre tecnologia e segurança. O projeto “*Cidade Segura*” foi operacionalizado em 2018, orçado em 4,5 milhões de Dólares americano (RFI, 2017)¹¹.

11 Vicente (2017), aponta que o Prefeito de São Paulo prometeu 10 mil novas câmeras e integração com equipamentos particulares no projeto City Camera. O problema: aumenta-se a vigilância, não a segurança.

O financiamento de um sistema de video-vigilância em Moçambique, seria uma peça central para a segurança pública, como mostram a experiência cabo-verdiana e a brasileira. O estudo de Castro e Pedro (2009, p. 89), sobre a cidade do Guarujá no Estado de São Paulo, demonstra que o monitoramento de video-vigilância reduziu as “taxa de incidência de crimes [...] e podemos perceber o quanto estes dispositivos de inscrição produzem efeitos de objetividade quando enunciados”. Mas também temos que perceber que estes dispositivos tecnológicos de vigilância transportam um novo modelo de policiamento – o preventivo. Como sabemos, a Polícia moçambicana é mais repressiva do que preventiva (NUVUNGA et al, 2016) e ao mesmo tempo obsoleta para responder aos novos desafios de segurança pública contemporânea (MALOA, 2012; 2017), principalmente o esclarecimento de crimes letais que ocorrem no espaço público de maior mobilidade de pessoas e mercadorias.

Nestes novos tempos da “*cibercultura*” (LEVY, 2000), se faz jus ao uso inteligente de novas tecnologias como ferramentas e estratégias de investigação científica¹², por isso financiar as infraestruturas e os serviços de video-vigilância, significa ter uma consciência do custo. Como mostra Bonamigo; Pedro e Melgaço (2016, p. 7): “o sistema de vídeo monitoramento é uma tecnologia que requer um grande volume de recursos para a sua aquisição e manutenção”. E significa, também, apoiar a modernização e a construção de segurança pública cidadã.

O terceiro desafio é a criação de uma *Política Nacional de Segurança Pública*, Maloa (2012; 2017), já reportava essa necessidade, quando o antigo ministro de Interior Almerino Manhenje (MOÇAMBIQUE, 2003), apontava num relatório de avaliação policial que o país não dispunha de uma política nacional de segurança pública, um quadro jurídico único de compreensão fácil para os agentes da Lei e Ordem.

Com esses desafios resolvidos, estaremos preparados para a reforma estrutural da arquitetura institucional que regula o funcionamento da segurança pública moçambicana. Para falar como Lima, Bueno e Mingaracy, (2016), a reforma deve ser entendida como uma construção de articulação entre a adoção de medidas incrementais de modernização da gestão da segurança pública e a defesa de mudanças legislativas para a sua operacionalização.

NOTAS FINAIS

Para terminar este texto, convém frisar que o que apresentamos aqui é uma tentativa de levantar questões de como aprofundar e melhorar a segurança pública moçambicana. Nesse sentido, apresentamos as ideias sobre como identificar alguns elementos que tornam a segurança pública do país um sistema permeável às mudanças exigidas por uma sociedade democrática e em desenvolvimento.

A simples montagem das câmeras de segurança por si só não resolve o problema da criminalidade, mas, sim, deve ser acompanhada pelo seu uso correto, que passa necessariamente pela formação qualitativa das entidades responsáveis pela aplicação da lei, no sentido de fazer o seu devido uso, bem como pautar pela aplicação fiel da lei aos seus prevaricadores.

12 Sobre o novo modelo de policiamento, ver Mota (2013), apontando a criação da “*polícia da boa vizinhança*”, que privilegiava as ações de proximidade com a comunidade, portanto, mais preventivas e sociais do que repressivas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, S. A prisão sob a ótica de seus protagonistas. Itinerário de uma pesquisa. **Tempo Social**. São Paulo, v. 3, n. 1-2, p. 7-40, 1991.
- ADORNO, S.; PASINATO, W. . Violência e impunidade penal: Da criminalidade detectada à criminalidade investigada. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 3, p. 51-84, 2010.
- ADORNO, S.; NERY, M. B.; PERES, M. F. T.; CARDIA, N.; SOUZA, A. L. Homicídios dolosos na cidade de São Paulo: fatores associados à queda entre 2000 e 2010. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, p. 32-47, 2014.
- ALBERTO, B. M. **Entre o silêncio e o “lucro”**: um estudo sobre a onda de sequestros nas cidades de Maputo e Matola, em Moçambique, período de 2011-2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.
- ALENCAR, A. F. G. Câmeras de segurança e a violação ao princípio da intimidade e da vida privada. **Justiça e Cidadania**, Direito Público, 21 jan. 2014. Disponível em: <http://www.editorajc.com.br/cameras-seguranca-violacao-principio-intimidade-vida-privada/>. Acesso em: 23 nov. 2017.
- ALVAREZ, M. C. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 168-176, 2004.
- AVERDADE. PGR incapaz de esclarecer assassinato do juiz Dinis Silica e arquiva o caso. **A Verdade**, 10 fev. 2017a. Disponível em: <https://verdade.co.mz/pgr-incapaz-de-esclarecer-assassinato-do-juiz-dinis-silica-e-arquiva-o-caso/>. Acesso em: 2 dez. 2017.
- AVERDADE. PRM procura limpar imagem manchada pelo resgate de criminosos pelos comparsas em Maputo. **Verdade**, 26 abr. 2017b. Disponível em: <https://verdade.co.mz/prm-procura-limpar-imagem-manchada-pelo-resgate-de-criminosos-pelos-comparsas-em-maputo/>. Acesso em: 7 nov. 2017.
- BOLETIM DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. **Lei Nº 34/2014**. Lei do Direito à informação. I série, n. 105, 8 Supl., 31 dez. 2014.
- BONAMIGO, I.; PEDRO, R.; MELGAÇO, L. (In)segurança pública: cartografia de relações entre dispositivos de vigilância, políticas públicas e violências em espaços urbanos contemporâneos. **Anais do IV Simpósio Internacional LAVITS**. ¿Nuevos paradigmas de la vigilancia? Miradas desde América Latina. Buenos Aires, 2016.
- BORDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1997.
- BRASILEIRO, F.; OLIVEIRA, G. Câmara de insegurança x direita à margem: limites à divulgação. **Revista Jurídica do Banco do Nordeste**, v. 1, n. 4, jun./dez. 2016.
- BRUNO, F. Máquinas de ver, modos de ser: visibilidade e subjetividade nas novas tecnologias de informação e de comunicação. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, n. 24, p. 110-124, jul. 2004.
- BRUNO, F. Controle, Flagrante e Prazer: regimes escópicos e atencionais da vigilância nas cidades. **Revista FAMECOS**, v. 37, p. 45-53, 2008.
- CALLON, M. Society in the making: the study of technology as a tool for sociological analysis. In: BIJKER, W.; HUGHES, T.; PINCH, T. (Eds.). **The social construction of technological systems**. Massachusetts: The MIT Press, 1999.

CAMÕES. Instituto da Cooperação e da Língua, IP. **Projeto de Apoio ao Ministério do Interior de Moçambique** – Avaliação a Meio Percurso. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Maputo: Gabinete de Avaliação e Auditoria, dez. 2013.

CASTRO, R. B.; PEDRO, R. M. Redes de vigilância: a experiência de segurança e da visibilidade articuladas às câmeras de monitoramento urbano. **Anais do Simpósio Vigilância, Segurança e Controle Social**. PUCPR, Curitiba/PR, Brasil, 4-6 mar. 2009, p. 70-91.

CASTRO, R. B. **Redes e Vigilância**: uma experiência de cartografia psicossocial. Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidade e Ecologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

CECSC – Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil. **Relatório do Estado da União Africana**: Relatório de Moçambique. Maputo: CESC, 2012.

CHUNGUANE, A. M. **Direitos Humanos e Segurança Pública em Moçambique**: um estudo sobre o uso da força em manifestação pública. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, 2017.

DESOUASANTOS, B. Para um pensamento alternativo de alternativas in: Meneses, M. P, *et al.* **Construindo as Epistemologias do Sul**: Antologia Essencial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018.

FELIPE, C. Moçambique: Pérola sem brilho. **Jornal de Negócios**, Weekend, 30 set. 2016. Disponível em: http://www.jornaldenegocios.pt/weekend/detalhe/mocambique_perola_sem_brilho. Acesso em: 21 nov. 2017.

FOLHA DE MAPUTO. Maputo e Matola vão ter vídeo-vigilância para combate ao crime. **Folha de Maputo**, Nacional, 14 jun. 2016. Disponível em: <http://www.folhademaputo.co.mz/pt/noticias/nacional/maputo-e-matola-va-ter-videovigilancia-para-combate-ao-crime/>. Acesso em: 24 nov. 2017.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1999.

FRANZE, J. J. **Expansão urbana e a criminalidade violenta**: o caso da cidade de Chimoio-Moçambique (2007-2014). Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

FRANZE, J. J. **Espaços municipais moçambicanos no contexto da criminalidade**: Uma análise de homicídios e assaltos à mão armada em Chimoio, Gondola e Manica. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

GLOOR, L. Legislação sobre câmeras de segurança em condomínio. **Nextin**, Legislação, 2 maio 2016. Disponível em: <https://blog.nextin.com.br/legislacao-sobre-cameras-de-seguranca-em-condominio/>. Acesso em: 21 nov. 2017.

ISSUFO, N. Moçambique: o silêncio das autoridades sobre as câmaras de vídeo. **DW** – Deutsche Welle, Notícias, Moçambique, 20 mar. 2017. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-o-sil%C3%A7ncia-das-autoridades-sobre-as-c%C3%A2maras-de-v%C3%ADdeo/a-38036313>. Acesso em: 21 nov. 2017.

JORNAL NOTÍCIAS. Gestão automatizada do tráfego: município com propostas para operacionalizar. **Jornal Notícias**, 26 ago. 2016. Disponível em: <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/capital/57503-gestao-automatizada-do-trafego-municipio-com-propostas-para-operacionalizar-sistema.html>. Acesso em: 5 nov. 2017.

Como fortalecer a segurança pública em Moçambique com o uso de câmara de vigilância

José Joaquim Franze, Tomé Miranda Maloa e Joaquim Miranda Maloa

KANASHIRO, M. **Sorria, você está sendo filmado**: as câmeras de monitoramento para segurança em São Paulo. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

KOSKELA, H. “Cam Era” – The contemporary urban Panopticon. **Surveillance & Society**, v. 1, n. 3, p. 292-313, 2003.

KULA. **Criminalidade e vitimização**: cidades de Maputo, Beira e Nampula. Maputo: KULA, 2009.

LEBLANC, P. B. Composição para circuito de Vídeo-Vigilância. **Anais do Simpósio Vigilância, Segurança e Controle Social na América Latina**. PUCPR, Curitiba/PR, Brasil, 4-6 mar. 2009, p. 466-486.

LEMONS, A.; QUEIROZ, C.; SANTANA, E.; FAGUNDES, F.; BALEEIRO, G. Câmeras de vigilância e cultura da insegurança: percepções sobre as câmeras de vigilância da UFBA. **ALCEU**, v. 12, n. 23, p. 143-153, jul./dez. 2011.

LIMA, R.; BUENO, S.; MINGARACY, G. Estado, Polícias e Segurança Pública no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 1, p. 49-85, jan./abr. 2016.

LEVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Ed. 34, 2000.

MABOTE, N. **A problemática do uso excessivo ou indiscriminado da força na atuação policial em Moçambique**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

MALOA, J. Violência Policial, ilegalismos e revolta popular em Moçambique. **Pambazuka**, News, Governance, 7 abr. 2011. Disponível em: <http://www.pambazuka.org/pt/governance/viol%C3%A2ncia-policial-ilegalismos-e-revolta-popular-em-mo%C3%A7ambique>. Acesso em: 10 dez. 2018.

MALOA, J. **O lugar da desordem**: um estudo sociológico sobre o assalto à mão armada em Moçambique, na cidade de Lichinga. Dissertação de (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MALOA, J. O assalto à mão armada em Moçambique: Desafio à segurança pública. **Revista LEVS**, UNESP/ Marília, ed. 20, p. 14-28, nov. 2017.

MATINE, J.; FILIPE, C. Análise da proposta do orçamento 2016 de um ponto de vista macroeconómico. **CIP – Centro de Integridade Pública** Maputo. Edição Nº 0 ed. 1, out. 2015.

MOÇAMBIQUE. **Constituição da República de Moçambique**. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2004.

MOÇAMBIQUE. Ministério do Interior. **Plano Estratégico da Polícia da República de Moçambique – PEPRM (2003-2012)**. Maputo: Ministério do Interior, 2013.

MOTA, G. Um novo modelo de política de segurança pública. **O Povo**, Opinião, 23 mar. 2013. Disponível em: <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/opiniao/2013/03/23/noticiasjornalopiniao,3027340/um-novo-modelo-de-politica-de-seguranca-publica.shtml>. Acesso em: 24 nov. 2017.

MOZREAL. Proeminente empresário baleado em Maputo. **Mozreal**, 15 out. 2016. Disponível em: <https://mozreal.com/category/criminalidade/>. Acesso em: 3 jan. 2018.

MUSSENGUE, I. Sequestro na Maxixe Inhambane Moçambique. **Canal do Youtube**, 8 jul. 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YnL4KnbwFIU>. Acesso em: 7 nov. 2017.

NUVUNGA, A.; NHAMIRRE, B.; MATINE, J.; LORIZZO, T. Em Matala e na ACIPOL. Militarização da formação policial é preocupante: afeta o exercício de cidadania. **A Transparência** (Newsletter), Moçambique, Centro de Integridade Pública (CIP), n. 10, maio 2016.

PEDRO, R.; SZAPIRO, A.; RHEINGANTZ, P. Dispositivos de vigilância e as cidades: tecnologia, política e vida cotidiana. **Revista Polis e Psique**, Porto Alegre, v. 5, n. 3, 26-44, dez. 2015.

PEDRO, R. Tecnologias de Vigilância: um estudo psicossocial a partir da análise de controvérsias. **Anais do XXIX Encontro Anual da ANPOCS** – Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. v. 1. Caxambu: Editora da ANPOCS, 2005, p. 1-32.

PINHO, C.; MENCONI, D. Tá tudo vigiado. **Isto É**, Comportamento, 16 mar. 2005. Disponível em: https://www.istoe.com.br/3909_TA+TUDO+VIGIADO/. Acesso em: 28 maio 2013.

PORTAL MOZ NEWS. Familiares dos reclusos resgatados confirmam óbito dos dois. **Portal Moz News**, Última Hora, 8 maio 2017. Disponível em: <http://portalmoznews.com/2017/05/familiares-dos-reclusos-resgatados-confirmam-morte-dos-mesmos.html>. Acesso em: 7 nov. 2017.

QUADROS, T. de. **Sistema de vigilância inteligente com câmeras IP sem fio**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Eletrônica) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

RAUEN, F. J. **Elementos de iniciação à pesquisa**. Rio Grande do Sul: Nova Era, 1999.

REISMAN, L.; LALÁ, A. OPEN SOCIETY FOUNDATIONS CRIME AND VIOLENCE PREVENTION INITIATIVE (OSFCVPI) e OPEN SOCIETY INITIATIVE FOR SOUTHERN AFRICA (OSISA). **Avaliação do Crime e Violência em Moçambique**. E Recomendações para a Redução da Violência. OSF CVPI – Open Society Foundations Crime and Violence Prevention Initiative; OSISA – Open Society Initiative for Southern Africa, mar. 2012.

RFI. Cabo Verde e Huawei assinam acordo “Cidade Segura”. **RFI**, Cabo Verde, 10 jul. 2017. Disponível em: <https://www.rfi.fr/pt/cabo-verde/20170710-cabo-verde-e-huawei-assinam-acordo-no-ambito-do-projecto-cidade-segura>. Acesso em: 11 nov. 2017.

ROSE, N. Government and control. **The British Journal of Criminology**, v. 40, n. 2, p. 321-339, 2000.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. D. P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, S. H. Sociedade de Controle: a perda da privacidade a partir dos avanços tecnológicos. **Anais do XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Curitiba/PR, Brasil, 4-7 set. 2009.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Nº 15.518, de 17 de julho de 2014**. Diário Oficial do Estado de São Paulo, v. 124, n. 132, São Paulo, 18 jul. 2014.

SÃO PAULO (Cidade). **Lei Nº 13.541, de 24 de março de 2003**. Diário Oficial do Município de São Paulo, ano 48, n. 56, São Paulo, 25 mar. 2003.

SERRA, C. Linchamentos, amarradores de chuva e cólera social: fusíveis sociais que saltam em Moçambique. *In*: BARREIRA, C. (Org.). **Violência e conflitos sociais**. Trajetórias de Pesquisa. Campinas: Pontes Editores, 2010, p. 51-67.

Como fortalecer a segurança pública em Moçambique com o uso de câmara de vigilância

José Joaquim Franze, Tomé Miranda Maloa e Joaquim Miranda Maloa

SINDIFRANCO – Sindicato das Agências de Correio Franqueadas do Estado de São Paulo. Lei estadual tratará sobre a instalação de câmaras de monitoramento e vigilância. **Sindifranco**, Notícias, 22 out. 2014. Disponível em: <http://www.sindifranco.org.br/noticias-fecomercio/lei-estadual-tratará-sobre-a-instalacao-de-camaras-de-monitoramento-e-vigilancia>. Acesso em: 7 nov. 2017.

VICENTE, J. P. O Doria quer sua ajuda para te vigiar. **Vice**, Motherboard, 29 mar. 2017. Disponível em: https://www.vice.com/pt_br/article/vvkk8y/o-doria-quer-sua-ajuda-para-te-vigiar. Acesso em: 10 nov. 2017.

VIEIRA, T. M. **O direito à privacidade na sociedade da informação**: efetividade desse direito fundamental diante dos avanços da tecnologia da informação. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2007.

VUTANE, J. **A problemática de linchamentos públicos em Moçambique**: Caso específico dos bairros da cidade de Chimoio. Dissertação (Mestrado em Criminologia) – Faculdade de Direito, Universidade do Porto, Porto, 2013.

WEIMER, B. Introdução. In: **Moçambique**: descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados. Maputo: IESE, 2012, p. 12-26.

Como fortalecer a segurança pública em Moçambique
com o uso de câmera de vigilância

José Joaquim Franze, Tomé Miranda Maloa e Joaquim Miranda Maloa

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

MELHORANDO A QUALIDADE DO CONTATO ENTRE POLICIAIS E CIDADÃOS: OS TREINAMENTOS EM “PROCEDURAL JUSTICE”¹

VIVIANE DE OLIVEIRA CUBAS

Pesquisadora do NEV-USP. Doutora e Mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo e Bacharel em Ciências Sociais pela mesma universidade. Atua principalmente nos seguintes temas: violência, polícia, segurança pública, segurança privada, direitos humanos.

País: Brasil **Estado:** São Paulo **Cidade:** São Paulo

Email: vocubas@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-2356-4445>

GABRIEL FUNARI

Atualmente é doutorando em Sociologia pela Universidade de Oxford, estudando milícias e grupos de extermínio em Belém do Pará. Foi pesquisador do NEV-USP. Mestre em Estudos Latino-americanos pela Universidade de Cambridge e Bacharel em Relações Internacionais pela American University.

País: Brasil **Estado:** São Paulo **Cidade:** São Paulo

Email: gfunari93@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-4815-3594>

Contribuições dos autores:

Viviane de Oliveira Cubas participou da editoração, do levantamento de informações sobre departamentos de polícias dos quatro casos e de informações demográficas das quatro cidades estudadas. Gabriel Funari participou do levantamento geral de onde foram realizados os treinamentos, também estabeleceu contato com os quatro casos estudados e obteve e analisou os materiais primários usados nos treinamentos policiais. Participou da laboração do marco teórico e das conclusões.

RESUMO

Este artigo apresenta um levantamento sobre treinamentos em justiça procedimental (*procedural justice*) realizados por agências policiais. Esses treinamentos, fundamentados nos estudos pioneiros de Tom R. Tyler acerca da legitimidade, têm como objetivos aperfeiçoar os procedimentos dos policiais nos atendimentos à população, melhorar a qualidade da relação entre policiais e cidadãos e, conseqüentemente, aumentar a legitimidade das autoridades policiais. Por meio de documentos primários e secundários, identificamos os treinamentos já implementados e selecionamos quatro deles para analisarmos mais detalhadamente. A análise mostrou como diferentes polícias, que apresentam diferentes históricos e atuam em contextos sociais bastante distintos, apropriam-se dos conceitos de justiça procedimental no intuito de intervir tanto em problemas estruturais quanto em questões mais pontuais do policiamento.

Palavras-chave: Policiamento. Treinamento policial. Legitimidade policial. Justiça procedimental.

¹ Este levantamento é parte integrante do Projeto CEPID “Building Democracy Daily: Human Rights, Violence and Institutional Trust”, desenvolvido pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP). Processo nº 2011/51346-9, Fundação do Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

ABSTRACT

IMPROVING THE QUALITY OF INTERACTIONS BETWEEN POLICE AND CITIZENS: THE PROCEDURAL JUSTICE TRAINING PROGRAMS

This article presents a review of existing procedural justice training programs conducted by police departments around the world. These programs originate out of Tom R. Tyler’s pioneering studies into police legitimacy. Procedural justice training focuses on improving police procedures when it comes to interacting with the population at large as a means to enhance police legitimacy. We review primary and secondary documents to map out the locations where police have implemented procedural justice training. We then select four case studies for a more detailed review on the structure and impact of the respective programs. We argue that despite being implemented in distinct social and historical contexts, the four case studies evince that police departments are able to appropriate the concepts surrounding procedural justice to intervene in internal structural issues within the police department and to improve relations with the population.

Key words: Policing. Police training. Procedural justice. Police legitimacy.

Data de recebimento: 15/05/2020 – **Data de aprovação:** 21/07/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1313

INTRODUÇÃO

Agências policiais de diversos países investem em treinamentos em justiça procedimental² para seus membros, objetivando melhorar a qualidade da relação entre policiais e cidadãos e consequentemente aumentar a legitimidade das agências policiais. Desde 2012, unidades policiais nos EUA, no Reino Unido, no Canadá, na Austrália e no México oferecem treinamentos baseados na teoria da justiça procedimental (TJP) a policiais que atuam em contato direto com a população.

Os treinamentos se originaram na constatação de que a legitimidade das agências policiais junto aos cidadãos estava diminuindo (TYLER, 2017). Estudos empíricos apontam que o contato entre policiais e cidadãos representa um momento crucial no modo como os cidadãos avaliam a polícia, sobretudo na disposição das pessoas para confiar e/ou colaborar com a polícia (ROSENBAUM; LAWRENCE, 2017; SKOGAN, 2006b). Isso ocorre porque é nos contatos cotidianos com a população que a polícia molda a percepção do público a respeito da legitimidade policial. De um lado, interações consideradas injustas pelo público tendem a reduzir a confiança na polícia e dificultar o cotidiano policial; de outro, interações consideradas justas tendem a gerar resultados opostos.

Segundo a TJP, a conduta de agentes públicos responsáveis por aplicar a lei exige exercícios constantes de legitimação perante a sociedade. O que mais importa na geração de legitimidade das agências policiais não é, necessariamente, a produção de resultados eficazes, mas sim a qualidade na tomada de decisões dos policiais e a qualidade do tratamento que dispensam em suas interações com os cidadãos, pois interações desse tipo podem gerar a percepção, por parte dos cidadãos, de que a polícia é imparcial e respeitosa (TYLER, 2004).

2 Consideramos o termo que expressa mais claramente a ideia de “procedural justice”, da percepção de uma conduta em conformidade com o que é esperado/de direito.

Nesse sentido, os treinamentos em justiça procedimental visam aperfeiçoar os procedimentos adotados pelos policiais nos momentos de contato com o público. Além do fato de os procedimentos adotados pelos policiais nas ruas se mostrarem muito relevantes para a imagem da polícia, eles também consistem num dos aspectos sobre os quais os comandos podem exercer maior controle. Está muito mais ao alcance dos gestores interferir no modo como seus policiais tratam as pessoas nas ruas do que garantir a produção de resultados na segurança, como, por exemplo, reduzir as ocorrências de um determinado tipo de crime. Assim, a TPJ favorece o trabalho da polícia, uma vez que orienta a avaliação de suas ações em termos de procedimentos e não de resultados.

No Brasil, pesquisas concernentes à justiça procedimental nas ações policiais ainda são raras. Contudo, enquetes realizadas com o público confirmam a ampla falta de confiança nas polícias como instituições justas e eficazes. Numa escala de um a quatro, a confiança de cidadãos da cidade de São Paulo na polícia girava em torno de 2,1 em três amostras realizadas em 2015, 2017 e 2018 (NEV/USP, 2018). Além disso, em geral, a população não sabe diferenciar as atribuições das duas forças policiais responsáveis pela segurança pública.

Essa confusão deriva do fato de a população ser atendida por duas instituições com estruturas organizacionais diferentes, uma civil e outra militar, que pouco interagem a fim de promover o policiamento e a segurança, muitas vezes travando disputas por recursos e reconhecimento. Como resultado, as ações dos agentes, tanto de uma como de outra polícia, impactam na percepção da população acerca de uma entidade geral a qual ela vê como ‘polícia’ (CUBAS, TEIXEIRA & OLIVEIRA, 2020). Além disso, a política de dissuasão e repressão – que historicamente define o policiamento brasileiro – alimenta a falta de confiança do público nas instituições policiais, as quais, por sua vez, ainda ignoram a importância dos procedimentos para sua atuação (ZANETIC *et al.*, 2016).

Nesse sentido, realizamos aqui uma análise comparativa de treinamentos em justiça procedimental desenvolvidos por diferentes polícias. Comparar os contextos sociais em que os treinamentos se realizaram e analisar seu impacto na conduta dos policiais nos levaram a tentar entender se a justiça procedimental se mostra capaz de fomentar formas de policiamento legítimas.

O artigo está dividido em duas partes. Na primeira, apresentamos pontos cruciais da literatura relativa à aplicabilidade da justiça procedimental para a polícia. Na segunda, abordamos o levantamento de treinamentos em justiça procedimental, em especial os treinamentos das polícias de Chicago (EUA), Seattle (EUA), Manchester (UK) e Queensland (AU). Por fim, discutimos os resultados alcançados pelos treinamentos.

A TEORIA DA JUSTIÇA PROCEDIMENTAL

A TJP se origina na psicologia comportamental e visa delinear as condições ideais nas quais uma autoridade possa ser obedecida consensualmente. Para Tyler e Degoe, “A legitimidade de uma autoridade se refere às crenças de que essa autoridade é o tomador de decisão apropriado e deve ter poder discricionário para tomar decisões para uma comunidade” (TYLER; DEGOEY, 1995, p. 482-483, tradução nossa).

A Legitimidade consiste numa qualidade de que certa autoridade, lei ou instituição pode dispor no intuito de induzir nos outros o sentimento de obediência às suas decisões e ordens. Internalizado esse compromisso com a obediência, há uma tendência ao maior autocontrole e senso de obrigação perante

a autoridade e os pares, aumentando as chances de se portar conforme a legalidade, uma vez que a não violação da lei não se dá pela certeza de punição, mas sim pela imoralidade que tal ato representa. Logo, esse modo de pensar a motivação para a obediência rompe com a tradicional tese de que o respeito às leis e às autoridades se processaria pelo uso da coerção e pela perspectiva da punição (TYLER, 1988; MACCOUN, 2005).

A TJP está cada vez mais instrumentalizada e seus estudos empíricos visam identificar as motivações que levam as pessoas a deferir decisões e regras de instituições e princípios democráticos e a considerá-los legítimos. Os resultados demonstram que o processamento da percepção da legitimidade por parte dos cidadãos em relação às autoridades legais recai sobretudo nos procedimentos utilizados por essas autoridades no exercício de suas funções (LOWREY-KINBERG, 2019; TYLER, 2017; MAZEROLLE *et al.*, 2013).

A justiça procedimental atinge a essência do policiamento. De acordo com Tyler (2004), para avaliar o quanto os procedimentos adotados pela autoridade se mostram ou não adequados, as pessoas levam em consideração quatro aspectos: primeiro, quando acionam a polícia, as pessoas precisam sentir que suas preocupações são levadas em consideração pelos policiais e que elas podem expressar seus pontos de vista (voz); segundo, querem que as decisões adotadas pela polícia sejam justas e imparciais, resultando numa análise objetiva e sem interferências pessoais (equidade); terceiro, querem ser tratadas com respeito e dignidade (polidez); quarto, como a população não tem conhecimento técnico da atividade policial, quer receber explicação dos policiais a respeito das atitudes e dos procedimentos deles de forma clara e precisa (justificativa).

Se os procedimentos adotados pela autoridade são considerados justos, há maiores chances de ela ser percebida como legítima pelo público e de estes autorizarem a autoridade a determinar que comportamento devem ter dentro de uma série de situações. As pessoas sentem que devem seguir as diretrizes de uma autoridade legítima mesmo quando as decisões dessa autoridade não são as mais desejáveis ou favoráveis para elas (TYLER, 2017). Além de gerar a ‘obediência voluntária’, a justiça procedimental pode dispor da capacidade de facilitar a cooperação do público com a polícia. Enquetes com pessoas que interagiram com policiais em vários contextos indicam que o público se mostra mais propenso a acionar a polícia e a ajudar os policiais se vir a polícia como uma instituição comprometida a atuar dentro dos procedimentos considerados justos (TYLER, 2017; NEV/USP, 2018).

A TJP problematiza que, assim como a justiça procedimental representa um elemento-chave para se entender a percepção do público acerca de suas autoridades, ela é também fundamental para entender a autolegitimidade dessas autoridades (*self-legitimacy*). A autolegitimidade significa a percepção que uma autoridade tem dela mesma, o nível de confiança que tem de sua própria legitimidade, de se sentir digna ou não de ocupar a posição que ocupa (TANKEBE, 2014). Pesquisas mostram que a autolegitimidade de policiais está fortemente relacionada aos procedimentos adotados dentro das instituições policiais. Aspectos como voz, equidade, polidez e justificativa se apresentam como importantes para entender a qualidade do tratamento que os policiais recebem de suas instituições e como isso impacta na construção de suas identidades e na qualidade da interação que estabelecerão no atendimento ao público (TANKEBE, 2014; 2019; TANKEBE; MESKO, 2015; NIX, 2017).

A qualidade do tratamento dispensado pelas chefias se mostra um poderoso elemento para a autolegitimidade. Relações fortemente hierarquizadas, abusivas ou consideradas injustas dentro de agências policiais influenciam negativamente no tratamento concedido ao público, assim como minam a

confiança dos policiais em seu próprio trabalho (TYLER, 2017). Já policiais que relatam vivenciar relações pautadas pelos aspectos da justiça procedimental dentro de suas agências tendem a apresentar maior autolegitimidade, maior comprometimento com as diretrizes de suas agências, menor apoio ao uso da força e maior apoio ao policiamento fundamentado na justiça procedimental (BRADFORD; QUINTON, 2014; TANKEBE, 2014).

OS TREINAMENTOS EM JUSTIÇA PROCEDIMENTAL

Foram identificadas cinquenta e cinco agências policiais, em cinco países, que já desenvolveram treinamentos baseados na TJP³.

O primeiro treinamento foi desenvolvido em Chicago (EUA), em 2012. A partir de 2014, os treinamentos proliferaram após vários casos de homicídios de jovens negros, como Michael Brown (em Ferguson) e Eric Garner (em Nova Iorque), cometidos por policiais (VITALE, 2017) e que repercutiram no país, geraram manifestações contra a truculência da polícia e ampliaram a visibilidade de movimentos como o *Black Lives Matter* (LA VIGNE *et al.*, 2019). O comitê sobre policiamento, criado pelo presidente Barack Obama (2009-2016) após esses episódios, recomendou a adoção dos princípios de justiça procedimental nos programas de treinamento de todas as polícias do país (PRESIDENT’S TASK FORCE ON 21st CENTURY POLICING, 2015). Como resultado, treinamentos de justiça procedimental deixaram de ser projetos esporádicos e ganharam força como uma política pública voltada para os problemas de baixa legitimidade da polícia.

Depois dos EUA, em 2013, polícias no Reino Unido e na Austrália lançaram estudos exploratórios. A partir de 2014, polícias do Canadá e da Cidade do México começaram a implementar programas de treinamento baseados na TJP.

Das agências policiais que implementaram treinamentos baseados na TJP, as delegacias municipais e distritais dos EUA representam a grande maioria, com um total de quarenta e nove unidades policiais. Além disso, vinte universidades norte-americanas utilizaram métodos da TJP para treinar policiais responsáveis pela segurança em seus campi⁴.

³ A primeira etapa do levantamento, entre maio de 2019 e março de 2020, consistiu na busca em páginas do Google e em agregadores de artigos acadêmicos (Google Scholar, Scielo e JSTOR), usando as palavras “procedural justice” e “police training”. Foram identificados treinamentos, experiências de aplicação e avaliação, publicados em artigos acadêmicos, em *Websites* e em relatórios de agências policiais.

⁴ Fonte: <https://fipolicing.com/fip-training-courses/>. Acesso em: 13 fev. 2020.

QUADRO 1

Agências policiais e treinamentos em justiça procedimental por país

País	Nome do treinamento	Cidade/Unidade Policial	Duração / Instrutores
EUA	Quality Interaction Training Programme ⁵	Chicago, Oakland, Salinas, Stockton, Louisville	8 horas-aula / policiais da ativa das próprias polícias
	National Initiative for Building Community Trust and Justice ⁶	Fort Worth, Gary, Birmingham, Minneapolis, Pittsburgh, Stockton	24 horas-aula divididas em três dias / policiais da ativa das próprias polícias
	Fair and Impartial Policing ⁷	Albuquerque, Athens-Clarke County, Baltimore, Bay Area Rapid Transit, Berkeley, Chapel Hill, Charleston, Clearwater, Concord, Detroit, Durham, Elgin, Fayetteville, Greensboro, Greenville, Henrico County, Kalamazoo, La Crosse, Las Vegas, Madison, Milwaukee, Minneapolis, New York, Norwalk, Palo Alto, Palm Beach County, Piedmont, William County, Richmond (VA), Richmond (FL), Sanford, San Francisco, St. Louis County, Tampa, Tucson, Virginia Beach, Wichita	8 horas-aula / instrutores da empresa, todos ex-policiais
	LEED Procedural Justice Model ⁸	Seattle	Reunião de 20-30 minutos / comandantes policiais da unidade
Canadá	Fair and Impartial Policing ⁹	Vancouver, Ottawa	8 horas-aula / instrutores da empresa, todos ex-policiais
Reino Unido	Greater Manchester Procedural Justice Training ¹⁰	Manchester	14 horas-aula / instrutores da academia de polícia
	Scottish Police and Citizen Engagement Program (SPACE) ¹¹	Glasgow	8 horas-aula / instrutores da academia de polícia
Austrália	Voice4Values	Província de Queensland	2-3 horas-aula / instrutores da academia de polícia
	Queensland Procedural Justice Training Programme		8 semanas de treinamento / instrutores da academia de polícia
México	Interacciones Productivas con Ciudadanos: Principios de Actuación ¹²	Cidade do México	8 horas-aula / pesquisador da Universidade de Yale e policiais da ativa da própria polícia

Fonte: Elaborado pelos autores.

5 Programa pioneiro criado na unidade policial de Chicago em 2012, ver mais adiante.

6 Fonte: <https://trustandjustice.org/pilot-sites>. Acesso em: 13 fev. 2020.

7 O Fair and Impartial Policing é uma empresa privada que desde 2014 oferece cursos relacionados aos temas da justiça procedimental e preconceito (implicit bias) para policiais. A empresa foi criada por Lorie Fridell, professora de criminologia da University of Southern Florida. Os 22 instrutores que lecionam no curso da empresa são todos ex-delegados de polícia norte-americanos. Fonte: <https://fipolicing.com/fip-training-courses/>. Acesso em: 13 fev. 2020.

8 Fonte: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/249881.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2020.

9 Fonte: <https://fipolicing.com/fip-training-courses/>. Acesso em: 13 fev. 2020.

10 Fonte: <https://pdfs.semanticscholar.org/cfd9/fcf8e139e8e7371984b4858c33e4ea528f0a.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2020.

11 Fonte: http://scottishjusticematters.com/wp-content/uploads/Pages-from-SJM_3-2_June2015_Policing-and-Procedural-Justice.pdf. Acesso em: 13 fev. 2020.

12 Fonte: <https://www.povertyactionlab.org/evaluation/building-effective-resilient-and-trusted-police-organizations-mexico-city>. Acesso em: 13 fev. 20. O treinamento na Cidade do México foi realizado em 2017, organizado pela Universidade de Yale e pela ONG Poverty Action Lab. 2.240 policiais receberam o treinamento de três dias. O treinamento seguiu o mesmo modelo do programa pioneiro de Chicago. Apesar do contexto mexicano oferecer várias análises comparativas com o policiamento no Brasil, o treinamento da Cidade do México não publicou seus resultados ainda. Portanto, baseado nos princípios metodológicos, não foi incluído no artigo.

Desses treinamentos, quinze tinham sido submetidos a algum tipo de avaliação¹³. Nos EUA, as unidades policiais de Chicago, Seattle, Louisville e Oakland divulgaram resultados do impacto do treinamento no trabalho policial. Entre os policiais de Oakland, 98% deles avaliaram o treinamento como ‘excelente’ ou ‘muito bom’ (LA VIGNE *et al.*, 2019). Pesquisas do treinamento em Louisville confirmaram que policiais com mais de vinte anos no trabalho e policiais mulheres foram quem mais valorizaram os conceitos da TJP (LA VIGNE *et al.*, 2019).

Outras seis cidades, todas com características de diversidade racial, densidade populacional e altos índices de rejeição da polícia – Birmingham, Pittsburgh, Stockton, Gary, Fort Worth e Minneapolis – fizeram parte do programa piloto de justiça procedimental implementado pelo Ministério de Justiça (US Department of Justice, DOJ; LA VIGNE *et al.*, 2019). Entre 2014 e final de 2018, todos os policiais das seis cidades receberam treinamento. Pesquisas com moradores das seis cidades indicaram que a percepção de tratamento justo da polícia tinha aumentado de uma média de 2,88/5,0 antes da implementação do programa para 3,04 depois de sua implementação (LA VIGNE *et al.*, 2019).

A partir do levantamento aqui apresentado, analisamos mais detalhadamente quatro treinamentos em justiça procedimental, selecionados entre aqueles que foram avaliados e tiveram os resultados divulgados. Os treinamentos contrastam em formato e modelos de implementação e foram desenvolvidos por forças policiais cujo relacionamento com o público varia em qualidade: programa da polícia de Chicago, por ser o pioneiro entre os treinamentos; de Seattle e de Manchester, por oferecerem metodologias alternativas de justiça procedimental; e de Queensland, por ser o único treinamento focado na justiça procedimental dentro da instituição policial¹⁴.

QUADRO 2

Materiais primários e secundários dos treinamentos analisados

	Chicago	Seattle	Manchester	Queensland
PRIMÁRIOS	- Slides das aulas do Quality Interaction Training Programme; - 12 vídeos usados nas aulas ¹⁵ ; - PDF resumindo o que os instrutores trabalhavam em cada aula	- Documento resumindo a teoria de justiça procedimental usada no curso; - Formulário com a estrutura da reunião entre supervisor e o policial e os objetivos da reunião; - Roteiro do diálogo entre o supervisor e o policial.	- Informações enviadas por e-mail pelo instrutor Paul Quinton sobre as interações com os policiais durante o treinamento e sobre como estruturar o curso.	Nada foi disponibilizado
SECUNDÁRIOS	Artigos resumindo o treinamento e a metodologia usada (SKOGAN; VAN CRAEN; HENESSY, 2015; WOOD; TYLER; PAPACHRISTOS, 2020)	Artigo analisando a conduta dos policiais após o treinamento (OWENS; WEISBURG; AMENDOLA, 2016)	- Artigo, escrito pelos instrutores detalhando a metodologia do treinamento e as observações dos policiais pós treinamento (WHEELER; QUINTON; FILDES; MILLS, 2013); - Relatório analisando resultados do treinamento (QUINTON; PACKHAM, 2016).	Artigo escrito pelos instrutores detalhando a metodologia do treinamento e seus resultados (SERGEANT; ANTROBUS; PLATZ, 2017)

Fonte: Elaborado pelos autores.

13 Quarenta e dois artigos publicados em periódicos abordam treinamentos policiais relacionados à justiça procedimental. Ver Anexo.

14 Na segunda etapa do levantamento foi solicitado aos pesquisadores e policiais que realizaram os treinamentos (Chicago, Manchester, Seattle e Queensland) material utilizado e que pudesse ser disponibilizado: apostilas, palestras, slides, vídeos, etc. Recebemos materiais somente dos treinamentos de Chicago e Seattle. Os treinamentos de Manchester e Queensland foram analisados a partir de relatórios e artigos disponíveis online.

15 Os vídeos incluíam: dois cliques de noticiário local mostrando policiamento comunitário; três exemplos de policiamento justo; três exemplos de policiamento truculento; declaração do padre da corporação apoiando o treinamento; resumo da história das corporações policiais nos EUA; clipe da série de TV norte-americana ‘Cops’; entrevista com o chefe da polícia de Chicago explicando o treinamento.

TREINAMENTO DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA DE CHICAGO

Criado em 1835, o *Chicago Police Department* é o segundo maior departamento de polícia dos Estados Unidos, atrás somente da polícia de Nova Iorque. Chicago é uma cidade que apresenta grande diversidade na composição étnica de sua população, característica importante para entender o trabalho dessa polícia. Atende, segundo dados de 2013, uma população de 2.714.856 habitantes, contando com 12.042 policiais (44 policiais/10.000 habitantes)¹⁶. Entre os policiais, 52% eram brancos, 19% hispânicos, 25% negros e 0,3% asiáticos, numa população de 32% brancos, 29% hispânicos, 31% negros e 6% asiáticos.¹⁷

Para iniciar na carreira, o candidato precisa ter entre vinte e um e quarenta anos de idade. A Divisão de Educação e Treinamento (*Education and Training Division*) é responsável pelo curso de formação, que dura cerca de novecentas horas e inclui treinamentos para uso de armas de fogo, táticas de controle, treinamento físico, com sessões em sala de aula e treinamento baseado em cenários. O curso prepara o candidato para o Exame de Certificação do Oficial de Paz do Estado de Illinois (*Illinois State Peace Officer's Certification Exam*), que o habilita para a atividade policial.¹⁸ O salário inicial do policial é de cerca de seis mil dólares por mês.

No início dos anos 1990, a polícia de Chicago ficou conhecida por implementar mudanças organizacionais e dar início a um programa de policiamento comunitário. O objetivo consistia em melhorar a histórica relação pouco positiva entre a polícia e a população, especialmente entre negros e latinos (SKOGAN, 2006a). A cidade de Chicago apresenta índices de homicídios e criminalidade acima da média norte-americana, relacionados às gangues presentes em várias comunidades, e a polícia local é vista como ilegítima, especialmente por moradores da parte sul, onde a criminalidade e a letalidade policial se concentram (VITALE, 2017; WEICHSELBAULM, 2016).

Desenvolvido por dois criminologistas de Yale, Tom Tyler e Tracey Meares, e membros da academia de polícia local (SKOGAN; VAN CRAEN; HENESSY, 2015), o Programa de treinamento de Chicago *Quality Interaction Program* (Programa de Interação de Qualidade, sigla em inglês QIP) é um treinamento pioneiro em justiça procedimental para policiais. O QIP foi incorporado ao programa de treinamento policial graças ao apoio político do prefeito Rahm Emmanuel (2011-2019) e do então comandante da polícia de Chicago Garry McDonald, os quais se comprometeram a mudar a cultura de violência, corrupção e falta de transparência da polícia (SKOGAN; VAN CRAEN; HENESSY, 2015). Além do treinamento, o comandante McDonald priorizou a parceria com pesquisadores em várias áreas da burocracia policial da cidade, tornando Chicago um “laboratório de ciências policiais” (WEICHSELBAULM, 2016).

O QIP é composto por cinco módulos. O primeiro introduz os princípios de justiça procedimental e expõe como esses princípios são compatíveis com os objetivos da polícia. O segundo módulo desenvolve um debate sobre ‘ceticismo’ dentro da corporação, incentivando os policiais a falarem sobre como suas condutas cotidianas podem ser afetadas por um senso de pessimismo e resignação decorrentes da falta de reconhecimento do público e da participação em enfrentamentos violentos. O terceiro discute o impacto da justiça procedimental na legitimidade policial. O quarto módulo relata o contexto histórico de

16 Páginas de internet consultadas

BUREAU OF JUSTICE STATISTICS. *Local Police Departments, 2013: Personnel, Policies, And Practices*. Disponível em: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/lpd13ppp.pdf>. Acesso em 15 fev. 2020.

17 GOVERNING: THE FUTURE OF STATES AND LOCALITIES. Disponível em: <https://www.governing.com/gov-data/safety-justice/police-department-officer-demographics-minority-representation.html>. Acesso em 15 fev. 2020.

18 CHICAGO POLICE DEPARTMENT. Disponível em: <https://home.chicagopolice.org>. Acesso em 15 fev. 2020.

racismo e policiamento nos EUA. O quinto debate o tópico anterior e encerra com um vídeo sobre como a justiça procedimental pode ser implementada num cenário real de policiamento.

Entre 2012 e 2015, 8.700 policiais (mais de 70% da unidade policial) e duzentos e trinta alunos da academia de polícia participaram do treinamento, que teve carga horária de oito horas e cujos instrutores eram policiais da ativa que tinham sido treinados por Tyler e Meares. O fato de policiais da ativa ministrarem o curso visava reforçar a ideia de que a justiça procedimental representava uma questão prática e não uma teoria abstrata, limitada à Universidade. Dez meses após o treinamento, levantamento junto aos alunos apontou aumento nos índices de aprovação entre eles em três dos quatro princípios da justiça procedimental. O único princípio da justiça procedimental que ainda não era visto de modo positivo pelos policiais era o princípio de participação – ou voz – isto é, o princípio de que os policiais devem levar em consideração o ponto de vista do público antes de tomarem suas decisões (SKOGAN; VAN CRAEN; HENESSY, 2015).

Após a publicação dos resultados promissores, várias unidades policiais e agências federais ligadas ao Departamento de Justiça (*Department of Justice*) enviaram instrutores para serem treinados em Chicago. O QIP se tornou exemplo de como práticas inovadoras, que combinam teoria com engajamento da corporação, mostram-se capazes de transformar o comportamento de policiais (LA VIGNE *et al.*, 2019).

Além de gerar mais obediência e cooperação por parte do público e melhorar a autolegitimidade dos policiais, havia a expectativa de que a justiça procedimental seria capaz de reduzir a criminalidade. Porém, os índices de criminalidade de Chicago e a conduta da polícia após o lançamento do treinamento evidenciaram os desafios de incorporar a justiça procedimental ao dia a dia do policiamento. O crime de homicídio apresentou seu índice mais alto em 2016, quatro anos após o primeiro curso ter sido ministrado (WEICHSELBAULM, 2016). Além do mais, a unidade policial de Chicago sofreu uma enorme crise de credibilidade após o episódio em que o policial Jason Van Dyke matou Laquan McDonald, um jovem negro de dezessete anos, em outubro de 2014. O policial disparou dezesseis tiros depois de receber uma denúncia de que Laquan estava drogado e carregando uma faca (WEICHSELBAULM, 2016).

O relatório policial justificou os disparos de Van Dyke alegando que Laquan tinha atacado os policiais. Porém, um ano depois, imagens vazadas da câmera da viatura policial mostravam que Laquan estava de costas para o policial e andando na direção oposta aos policiais quando foi alvejado (WEICHSELBAULM, 2016). O vídeo causou um escândalo de proporções nacionais para a polícia de Chicago e a prefeitura da cidade. O DOJ abriu investigação de corrupção e falta de transparência na unidade policial (SOUTHORN; LAZARE, 2019) e McCarthy, chefe da polícia que ajudou a desenvolver o treinamento de justiça procedimental, foi demitido (WEICHSELBAULM, 2016).

Resultados da investigação do DOJ publicados em janeiro de 2017 mostraram que a unidade policial operava sem fiscalização da prefeitura e cultivava uma cultura de violência e ocultação de delitos cometidos por policiais. A investigação também denunciou a inadequação da capacitação dos policiais para a realidade do trabalho policial na cidade. Como resultado, o treinamento em justiça procedimental foi reativado e, desde então, todos os policiais são obrigados a participar do treinamento (SOUTHORN; LAZARE, 2019).

Havia a expectativa de que todos os policiais passassem pelo treinamento até o final de 2020. Contudo, uma investigação do site de notícias *The Intercept* revelou que dezesseis dos dezessete policiais responsáveis por lecionar o curso de justiça procedimental em Chicago acumularam um total de cento e

onze reclamações de conduta abusiva e ilegal, incluindo acusações de prisões arbitrárias e uso excessivo da força (SOUTHORN; LAZARE, 2019). Isso lançou dúvidas sobre o treinamento e críticas sobre a proteção institucional oferecida aos policiais envolvidos em condutas violentas.

Apesar dos transtornos, resultados de longo prazo do treinamento de Chicago publicados em agosto de 2019 revelaram resultados promissores. O número de reclamações acerca da conduta policial abusiva pelo público reduziu 14%, enquanto o uso da força por policiais caiu 8,7%. Desde que o treinamento foi lançado, em 2012, e comparando-se aos cinco anos anteriores, o município de Chicago pagou três milhões de dólares a menos em disputas judiciais envolvendo policiais (WOOD; TYLER; PAPACHRISTOS, 2020).

TREINAMENTO DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA DE SEATTLE

Criado em 1869, o *Seattle Police Department* é o 37º maior departamento de polícia dos Estados Unidos. No ano de 2013, atendia uma população de 634.535 pessoas e tinha 1.285 policiais (20 policiais/10.000 moradores). Entre esses policiais, 75% eram brancos, 5% hispânicos, 9% negros e 9% asiáticos, enquanto a população era formada de 66% brancos, 7% hispânicos, 7% negros e 14% asiáticos.¹⁹ Para se tornar policial, o candidato deve ter no mínimo 20,5 anos, não havendo limite máximo de idade. Também não há requisitos para altura, peso, visão, audição ou histórico de saúde, desde que o candidato esteja apto para ser aprovado nos testes de admissão e no curso de formação e possa desempenhar todas as funções do trabalho policial cotidiano.²⁰ O salário inicial é de seis mil e oitocentos dólares por mês. Depois de três anos trabalhando na patrulha, os policiais podem solicitar transferência para unidades especializadas e se tornam elegíveis para a escola de detetives.²¹

Enquanto o modelo de treinamento em justiça procedimental de Chicago visava treinar policiais em salas de aula, pesquisadores das universidades de Pensilvânia, George Mason, Carolina do Sul e do centro de pesquisa *Police Foundation* desenvolveram um treinamento baseado em diálogo direto entre subalternos e seus supervisores para a polícia de Seattle (OWENS *et al.*, 2016). O diálogo ocorria no contexto de uma reunião de avaliação que durava de vinte a trinta minutos. Durante a reunião, o supervisor usava conceitos da Teoria da Justiça Procedimental no intuito de esclarecer como os policiais poderiam interagir com o público de maneira mais eficaz e cooperativa. Diferentemente dos professores de Chicago, os supervisores de Seattle não receberam treinamentos nos preceitos da TJP, mas seguiram um ‘roteiro para o diálogo’ elaborado pelos pesquisadores. Em 2013, entre setembro e novembro, duzentos e quarenta e um policiais participaram de reuniões com seus supervisores enquanto se observou o mesmo número de policiais, os quais não receberam instruções de justiça procedimental, como grupo de controle (OWENS *et al.*, 2016).

Em vez de treinar policiais de todas as unidades, os pesquisadores de Seattle criaram um modelo estatístico a fim de identificar policiais que apresentavam maior probabilidade de enfrentar situações de alto risco, baseados na área de patrulhamento, na regularidade com que esses policiais usavam suas armas, nas reclamações de cidadãos e no tempo que eles estavam na corporação (OWENS *et al.*, 2016). Policiais que se encaixaram no perfil receberam instruções relacionadas à TJP na reunião com seus supervisores. O

19 GOVERNING: THE FUTURE OF STATES AND LOCALITIES. *Police Department Race and Ethnicity Demographic Data*. Disponível em: <https://www.governing.com/gov-data/safety-justice/police-department-officer-demographics-minority-representation.html>. Acesso em 15 fev. 2020.

20 SEATTLE POLICE DEPARTMENT. *Police Officer Candidates' Frequently Asked Questions*. Disponível em: <https://www.seattle.gov/police/police-jobs/about-police-jobs/frequently-asked-questions#arethereanyageorphysicallimitationsonwhocanapplyforthejob>. Acesso em 15 fev. 2020.

21 SEATTLE POLICE DEPARTMENT. *Police Officer Candidates' Frequently Asked Questions*. Disponível em: <http://www.seattle.gov/police/police-jobs/about-police-jobs/frequently-asked-questions>. Acesso em 15 fev. 2020.

treinamento de Seattle também se diferencia por ser o único, além do treinamento de Manchester, que incluiu um estudo que acompanhou a conduta de policiais pós-treinamento. Após as reuniões, os policiais foram observados pelos seus supervisores durante seis semanas. As observações focavam na frequência com que recorriam à força violenta e na frequência de reclamações do público.

As observações realizadas pelos supervisores, uma semana depois de iniciado o treinamento, indicaram que os policiais que receberam instruções em justiça procedimental tinham 26% menos probabilidade de resolverem uma situação com uma prisão (OWENS *et al.*, 2016); número que diminuiu para 12% seis semanas após o término do treinamento. O grupo que recebeu treinamento teve 50% menos interações que envolviam o uso da força violenta comparado com o grupo de controle. Porém, ambos os grupos receberam o mesmo número de reclamações do público.

Pesquisas realizadas com os policiais após o período de observações revelaram que os policiais não conseguiam entender o motivo do treinamento que estavam recebendo, pois a maioria das reuniões com os supervisores ocorrera após falhas disciplinares. Os policiais entendiam que as reuniões significavam uma forma de punição às más condutas. Esses resultados confirmaram os de outras pesquisas que indicavam que a qualidade da relação entre policiais e seus superiores era fundamental para a consolidação de procedimentos justos dentro da corporação (OWENS *et al.*, 2016).

TREINAMENTO DA POLÍCIA DE MANCHESTER

A *Greater Manchester Police* é a quinta maior força policial no Reino Unido, responsável pelo policiamento da região metropolitana de Manchester. Foi criada em 1974, a partir da unificação das forças policiais das cidades de Manchester (*Manchester City Police*, formada no final da década de 1830), de Salford (Polícia de Salford City, criada em 1844) e partes das forças policiais de Lancashire Constabulary, Cheshire Constabulary e West Yorkshire Constabulary.²²

Em 2019, a região metropolitana de Manchester tinha 2.812.600 habitantes e mais de seis mil policiais (21 policiais/10.000 habitantes)²³, dos quais 93% são brancos. Somente 7% da força policial é formada por pessoas de outros grupos étnicos, enquanto 16% da população se identifica nesta mesma categoria.²⁴

Para se tornar policial, é necessário ter no mínimo dezoito anos de idade. Não há requisitos educacionais formais, mas exige-se que os candidatos tenham um bom padrão de inglês, falado e escrito; há interesse em candidatos que falem idiomas de comunidades presentes na cidade; e o processo de seleção inclui entrevista, teste físico, exame médico e investigação social.²⁵ O candidato é submetido ao *Initial Police Learning and Development Programme* (IPLDP), programa de dois anos de duração, aproximadamente 35 semanas de treinamento. Ao final, os aprovados recebem o Diploma em Policiamento (PC).²⁶ O salário

22 A fusão seguiu a reorganização dos governos locais realizada no país em 1968. Inicialmente denominada Polícia de Manchester e Salford, em 1974, com a criação do Condado Metropolitano de Greater Manchester, passou a se chamar Greater Manchester Police.

23 UK PARLIAMENT. Disponível em: www.parliament.uk/commons-library/intranet.parliament.uk/commons-library. Acesso em 15 fev. 2020.

24 GREATER MANCHESTER POLICE. Disponível em: <https://www.police.uk/greater-manchester/PC12/performance/diversity/#gender-by-worker-type>. Acesso em 15 fev. 2020.

25 GREATER MANCHESTER POLICE. Disponível em: <https://www.gmp.police.uk/police-forces/greater-manchester-police/areas/greater-manchester-force-content/careers/careers/police-officers/officer-eligibility-and-vetting/>. Acesso em 15 fev. 2020.

26 COLLEGE OF POLICING. Disponível em: <https://www.college.police.uk/What-we-do/Learning/Curriculum/Initial-learning/Pages/Initial-learning.aspx>. Acesso em 15 fev. 2020.

inicial é de dezenove a vinte e três mil libras ao ano.²⁷ Os policiais que trabalham em período integral cumprem média de quarenta horas de serviço por semana em turnos de oito horas.

O treinamento em justiça procedimental realizado com policiais de Manchester visava melhorar a comunicação entre policiais e vítimas de crime, uma vez que os comandantes da unidade policial (*Chief Officers*) constataram que vítimas de crimes em Manchester relatavam grau maior de insatisfação com o tratamento policial do que vítimas em outras partes do Reino Unido. Desenvolvido por instrutores da academia de polícia local, o *College of Policing*, enfatizavam menos os quatro princípios de justiça procedimental do que os treinamentos de Chicago e Seattle (WHELLER *et al.*, 2013). Os instrutores de Manchester tinham como foco ensinar técnicas de comunicação especificamente voltadas a melhorar o atendimento às vítimas de crimes. Após aprender as técnicas, os policiais participaram de encenações a fim de aplicar a justiça procedimental nas interações com vítimas.

As encenações duravam trinta minutos e simulavam o atendimento às vítimas de crimes de menor escala, ou vítimas de comportamento antissocial. Os instrutores da academia de polícia faziam o papel das vítimas durante a simulação e, após a encenação, cada aluno passava trinta minutos preenchendo um formulário e refletindo sobre o diálogo com a vítima. Nos últimos trinta minutos do treinamento, o aluno recebia uma avaliação dos instrutores relatando a eficácia das técnicas de comunicação usadas.

Em 2013, participaram do treinamento 566 policiais da ativa (8% da corporação), que teve duração de catorze horas, divididas em três dias. Após o treinamento, os pesquisadores monitoraram e avaliaram como os policiais interagiram com vítimas de crime durante o período de duas semanas. Para isso, acompanhavam os policiais em seus patrulhamentos e usavam os princípios da TJP para avaliar as interações com vítimas. Os resultados indicaram que 48% dos policiais que participaram do treinamento tiveram relações consideradas excelentes com o público, enquanto 22% do grupo de controle (que não foi submetido ao treinamento) recebeu a mesma avaliação (WHELLER *et al.*, 2013). Além disso, 68% dos participantes avaliaram o curso como muito bom e sinalizaram que o treinamento tinha relevância para o trabalho.

O treinamento de Manchester e as observações do comportamento policial pós-treinamento ajudaram a avançar na ideia de que treinamentos de justiça procedimental não precisam focar exclusivamente na TJP, como o de Chicago (WHELLER *et al.*, 2013). Em vez de restringir o ensino aos conceitos teóricos, os instrutores de Manchester criaram um ambiente aberto em que os policiais puderam desabafar acerca das dificuldades de lidar com vítimas (WHELLER *et al.*, 2013).

Comparado a outros treinamentos de justiça procedimental, a polícia de Manchester criou um treinamento mais inclusivo, com os policiais apontando dúvidas e aspectos que tornavam o trabalho difícil. Com isso, os alunos não apenas recebiam instruções de conduta, mas guiavam os instrutores, os quais, por sua vez, buscavam atender às necessidades apresentadas pelos policiais. As encenações também incorporaram elementos práticos para o treinamento e ajudaram os policiais a entenderem como as técnicas de comunicações poderiam ser aplicadas. Em geral, os resultados do treinamento de Manchester sinalizam o impacto positivo que iniciativas de justiça procedimental podem ter na atividade policial (WHELLER *et al.*, 2013).

27 UK PARLIAMENT. Disponível em: <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/home-affairs/HC-67-I-Leadership-Report-FINAL.pdf>. Acesso em 15 fev. 2020.

TREINAMENTO DA POLÍCIA DE QUEENSLAND

Criada em 1864, a *Queensland Police Service* é a terceira maior força policial da Austrália. Segundo o censo de 2016, Brisbane, capital do estado de Queensland, tinha mais de dois milhões de habitantes em sua região metropolitana. As ascendências mais comuns são: inglesa (26,6%), australiana (23,2%), irlandesa (8,8%), escocesa (7,4%) e alemã (4,3%). Aborígenes e/ou pessoas provenientes das Ilhas do Estreito de Torres compunham 2,4% da população. Cerca de 80% da população fala a língua inglesa.²⁸ Atualmente, a agência conta com mais de onze mil policiais (22 policiais/10.000 habitantes) e, segundo relatório institucional, 85% das pessoas de Queensland estavam satisfeitas com seu contato mais recente com a *Queensland Police Service*.²⁹

Para se tornar policial, há um processo de recrutamento contínuo, ao longo do ano, sem interrupção. Entre os requisitos para iniciar a carreira está idade mínima de dezoito anos (não há limite máximo de idade) e há aposentadoria compulsória aos sessenta anos. Para ser aprovado, o candidato precisa passar no exame de ‘habilidades de policiamento aplicado’, demonstrando que é capaz de cumprir os requisitos físicos da atividade policial. O processo seletivo visa representar a diversidade da comunidade atendida no que diz respeito a: faixa etária, etnia, gênero, deficiência, origem cultural, orientação sexual, nível educacional e socioeconômico, religião, estado civil etc. Essa estratégia é considerada uma forma de garantir maior produtividade dos policiais e melhor atendimento aos cidadãos, pois ajudaria as pessoas dos diversos grupos da comunidade a se sentirem valorizadas, incluídas e acolhidas, tratadas de forma justa, respeitosa e com igual acesso às oportunidades.³⁰

A formação dura seis meses, seguida por mais doze meses no programa de primeiro ano como “Constable”. O salário inicial do policial é de seis mil dólares australianos por ano.³¹ Em 1987, estabeleceu-se uma comissão investigativa, presidida por Tony Fitzgerald, que revelou a má conduta policial e a corrupção endêmica e levou a mudanças nas práticas de recrutamento, treinamento, educação, promoções e transferências, além da implementação de mecanismos eficazes de responsabilização tanto da organização quanto dos policiais individualmente. Tal reforma pretendia alterar a estrutura paramilitar da polícia, a qual promovia grande concentração de autoridade e de tomada de decisão, dificultando a gestão e a responsabilização dos seus agentes (FLEMING; LAFFERTY, 2000). Assim, o modelo de organização influenciou o tipo de treinamento desenvolvido naquele departamento de polícia.

Por reconhecer que as dinâmicas injustas entre superiores e subalternos são reproduzidas em procedimentos envolvendo o público, desenvolveu-se um programa de treinamento em justiça procedimental focado nas relações internas da polícia. Pesquisadores da Polícia Federal australiana e das universidades de Griffith e Queensland criaram um modelo de treinamento chamado *Voice4Values* (Voz para Valores), exclusivo para alunos da academia de polícia. O treinamento durava três horas e focava em como identificar e resistir aos comportamentos racistas e machistas de comandantes policiais, bem como discutia os riscos da obediência incondicional. O *Voice4Values* foi desenvolvido após enquetes

28 AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS. 2016 Census. Disponível em: https://quickstats.censusdata.abs.gov.au/census_services/getproduct/census/2016/quickstat/3GBRI?opendocument. Acesso em 15 fev. 2020.

29 QUEENSLAND POLICE. Annual Report 2018-2019. Disponível em: <https://www.police.qld.gov.au/qps-corporate-documents/reports-and-publications/annual-report-2018-2019>. Acesso em 15 fev. 2020.

30 QUEENSLAND POLICE. Diversity and Inclusion. Disponível em: <https://www.police.qld.gov.au/units/police-recruiting/diversity-and-inclusion>. Acesso em: 15 fev. 2020.

31 QUEENSLAND POLICE. What we offer. Disponível em: <https://www.police.qld.gov.au/units/police-recruiting/what-we-offer>. Acesso em 15 fev. 2020.

revelarem que as policiais sofriam, em média, um caso de assédio a cada dois anos dentro da corporação. Durante 2015, duzentos e sessenta alunos receberam o treinamento e outros duzentos e sessenta alunos formaram um grupo de controle (SARGEANT; ANTROBUS; PLATZ, 2017).

Enquanto todos os outros treinamentos policiais de justiça procedimental se voltavam a policiais da ativa, em Queensland o foco consistiu na tentativa de se mudar a cultura policial entre os alunos ainda em formação. Segundo os pesquisadores envolvidos, o treinamento de policiais em formação pode ter maior impacto na redução dos casos de má conduta do que os cursos obrigatórios de aperfeiçoamento a policiais da ativa. Além de abordar questões relacionadas ao machismo e à falta de diversidade em unidades policiais, o *Voice4Values* incorporou um curso do *Federal Bureau of Investigations* (FBI), dos EUA, que examinava como as relações abusivas dentro da corporação debilitam a eficiência policial (SARGEANT; ANTROBUS; PLATZ, 2017).

A palestra inicial do treinamento ressaltava a importância da diversidade racial e de gênero na corporação. Os instrutores apresentavam cenários exemplificando como o uso de linguagem machista podia corroer as relações internas na polícia. A segunda parte do curso incluía a exibição de vídeos a respeito do Holocausto com o objetivo de provocar o debate crítico sobre a cultura de violência policial e a obediência absoluta. Um sobrevivente do Holocausto participou do treinamento relatando aos alunos a sua experiência com os guardas nazistas. Ao final, os instrutores facilitaram um debate com os alunos quanto ao conteúdo do treinamento e sua relevância para a criação de relações mais igualitárias entre subalternos e superiores na polícia. *Surveys* realizados com os alunos, seis semanas após o término do treinamento, indicavam que o grupo tinha maior relutância em obedecer às ordens incondicionalmente do que o grupo de controle (SARGEANT; ANTROBUS; PLATZ, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O levantamento que apresentamos aqui nos permitiu expor como diferentes polícias, com diferentes históricos e atuações em contextos sociais bastante distintos, apropriam-se dos conceitos de justiça procedimental. Os treinamentos apresentados avançam consideravelmente na aplicabilidade da justiça procedimental para o policiamento e variam em relação às metodologias usadas, aos resultados obtidos e contextos de legitimidade policial em que foram implementados.

O primeiro aspecto a ser destacado é que a realização dos treinamentos se deu porque ocorreu um processo de reconhecimento da existência de problemas nessas forças policiais e da necessidade de se implementar mudanças para a correção no modo como seus agentes atuavam. O que não está desvinculado do fato de que as polícias analisadas sabem que a imagem que a população tem delas é um poderoso termômetro de como será o ambiente em que desenvolverão o seu trabalho, seja ele de policiamento, seja de investigação.

O segundo aspecto reside no fato de que se adotam os treinamentos no intuito de que interfiram em diferentes problemas dentro das corporações, ou seja, desde problemas estruturais e de longa data até problemas mais pontuais da prática policial. O treinamento para a polícia de Chicago lidava com um contexto em que a instituição sofria amplas críticas da sociedade por sua histórica conduta truculenta e racista (WEICHSELBAULM, 2016). O treinamento significava, entre outras medidas, uma tentativa de reconstruir a imagem desgastada da instituição junto ao público.

Em Seattle, o principal objetivo do treinamento parece ter sido o de interferir, diretamente, no modo como policiais considerados ‘problemáticos’ agiam em seus contatos com os cidadãos. Talvez Manchester se constitua no contexto mais positivo entre os apresentados. Ainda que sua imagem tenha se desgastado nos últimos anos, a polícia na Inglaterra é tradicionalmente reconhecida como uma das instituições mais confiáveis e admiradas pela população (BRADFORD; QUINTON, 2014). Além disso, no treinamento os policiais não se tornaram meros receptores de informação, mas sim participaram do processo de reflexão quanto aos aspectos importantes para a legitimidade da polícia.

Já o treinamento de Queensland é o mais singular, o que pode estar relacionado ao processo de reforma da instituição iniciado nos anos 1980. Aborda questões internas da instituição policial, exclusivamente com policiais em processo de formação, aqueles que ainda não absorveram todos os aspectos da cultura policial. Essa abordagem tenta reduzir resistências, uma vez que há evidências de que, ao longo do tempo, a cultura cotidiana da polícia tende a se diferenciar dos valores institucionais aprendidos na academia (SARGEANT; MURPHY; MADON, 2018).

O terceiro aspecto consiste na participação de instituições de ensino e pesquisa, externas às polícias, na elaboração e até na aplicação dos treinamentos. A parceria das polícias com Universidade e grupos de pesquisa revela a busca por um treinamento qualificado, construído com base em levantamentos e experiências prévias, bem como por acompanhamentos posteriores que avaliem o que se implementou.

Não podemos ignorar que os treinamentos apresentam limitações, uma vez que todos foram lançados como estudos exploratórios. Apenas o treinamento de Chicago se tornou parte integrada do programa de treinamento policial. Além do mais, pesquisas realizadas com policiais que participaram nos treinamentos ressaltaram o ceticismo inerente deles quanto às ideias relacionadas à justiça procedimental. A experiência de Seattle, em que policiais relacionaram o treinamento à punição por más condutas, evidencia as dificuldades de implementar mudanças visando a igualdade e o respeito mútuo em corporações fortemente hierarquizadas e punitivas. Manchester e Queensland tentaram lidar diretamente com tais questões ao implementarem treinamentos baseados em diálogos e processos de reconhecimentos das injustiças e dos abusos existentes em unidades policiais.

Todas as experiências ocorreram em polícias de democracias liberais que, em maior ou menor grau, são herdeiras da filosofia do policiamento por consentimento. Logo, apresentam em sua base a ideia de que o poder de polícia não deriva exclusivamente da sua justificação legal, mas há um elemento moral no senso de obrigação de obediência que deriva dos julgamentos concernentes à legitimidade da autoridade.

A partir de suas filosofias, as polícias se organizam e se estruturam, selecionam e treinam seus policiais, estabelecem padrões quanto ao que entendem por segurança pública e policiamento, aspectos que certamente impactam em qualquer treinamento. Como então pensar treinamentos em TJP para polícias como as nossas? Como lidar com questões sensíveis aos nossos policiais – por exemplo, o uso da força, a participação da comunidade no policiamento, os salários e as promoções nas instituições, as condições de trabalho – a fim de torná-las compatíveis com a ideia de tratamento justo e respeitoso? Como abordar os temas da TJP com policiais de uma instituição militarizada, algo inédito nas experiências existentes? Nesse sentido, como abordar a qualidade das relações dentro de instituições onde a hierarquia organiza não somente as funções e responsabilidades de cada um, mas também define a estrutura de reconhecimento, *status* e privilégios? Essas são questões que certamente precisam ser levadas em consideração em nosso contexto.

A introdução dos treinamentos em TJP pode se tornar o primeiro passo para a reflexão dos procedimentos dentro da própria instituição e no debate a respeito de qual polícia temos e qual polícia queremos ter. Esse talvez represente o ponto central dos treinamentos. Na realidade, todos estão retomando a própria ideia do que é ser policial para, a partir disso, incentivar formas de policiamento baseadas em relações mais democráticas e mutuamente benéficas à polícia e ao público.

A TJP tem como foco a legitimidade enquanto motor que gera obediência à autoridade (TYLER, 2017). Se ainda não é possível sabermos o quanto os programas de treinamento em justiça procedimental impactam na legitimidade da polícia, sabemos que têm a capacidade de melhorar as interações dos policiais com o público. O que está relacionado ao fato de os treinamentos colocarem em evidência que a autoridade policial legítima é aquela que foca em procedimentos respeitosos e eficientes, e não exclusivamente no poder discricionário de empregar o uso da força, como ainda fazem muitas polícias. Ao incorporar a justiça procedimental nas suas funções cotidianas, a polícia deixa de ser percebida pelo público somente como uma *força policial* para se percebida como um *serviço policial* (TYLER, 2017).

Em vez de um contingente truculento, a polícia passa a ser percebida como um agente capaz de articular relações de confiança e cumplicidade com a sociedade. O argumento de Tyler de que apenas experiências procedimentais podem mudar as atitudes da polícia parece se constituir num incentivo poderoso para que o treinamento em justiça procedimental seja adotado pelas forças policiais mundiais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOTTOMS, A.; TANKEBE, J. Beyond procedural justice: A dialogic approach to legitimacy in criminal justice. **The Journal of Criminal Law and Criminology**, v. 102, p. 119-170, 2012.
- BRADFORD, B.; QUINTON, P. Self-legitimacy, Police Culture and Support for Democratic Policing in an English Constabulary. **British Journal of Criminology**, v. 54, n. 6, p. 1023-1046, 2014.
- CUBAS, Viviane de O.; TEIXEIRA, Frederico Castelo Branco & OLIVEIRA, André. “Tão diferentes e tão iguais. As percepções de policiais civis e militares de São Paulo sobre suas instituições”. *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 13, n.3, p. 801-825, 2020.
- FAIR & IMPARTIAL POLICING. **FIP Training Courses**. Disponível em <https://fipolicing.com/fip-training-courses/>. Acesso em: 13 fev 2020.
- FLEMING, J.; LAFFERTY, G. New management techniques and restructuring for accountability in Australian police organizations. **Policing: An International Journal of Police Strategies and Management**, v. 23, n. 2, p. 154-168, 2000.
- LA VIGNE, N.; JANNETTA, J.; FONTAINE, J.; LAWRENCE, D.; ESTHAPPAN, S. The National Initiative for Building Community Trust and Justice: Key Process and Outcome Evaluation Findings. Urban Institute, **Key Findings from the National Initiative**, 2019.
- LOWREY-KINBERG, B. Experimental results on the effect of politeness strategies on perceptions of police. **Language and Communication**, v. 69, p. 42-53, 2019.

MACCOUN, R. Voice, Control, and Belonging: The Double-Edged Sword of Procedural Fairness. **Annual Review Law and Social Science**, v. 1, p. 171-201, 2005.

MAZEROLLE, L.; ANTROBUS, E.; BENNETT, S.; TYLER, T. R. Shaping Citizen Perceptions of Police Legitimacy: A Randomized Field Trial of Procedural Justice. **Criminology**, v. 51, n. 1, p. 33-63, 2013.

MURPHY, K.; TYLER, T. R. Experimenting with procedural justice policing. **Journal of Experimental Criminology**, v. 13, n. 3, p. 287-292, 2017.

NAGIN, D.; TELEP, C. Procedural justice and legal compliance. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 13, p. 5-28, 2017.

NATIONAL INITIATIVE FOR BUILDING COMMUNITY TRUST AND JUSTICE. **Pilot Sites**. Disponível em <https://trustandjustice.org/pilot-sites>. Acesso em: 13 fev 2020.

NEV/USP. Building Democracy Daily: Human Rights, Violence and Institutional Trust. **Report CEPID-FAPESP**, 2018.

NIX, J. Police Perceptions of their External Legitimacy in High and Low Crime Areas of the Community. **Crime and Delinquency**, v. 63, n. 10, p. 1250-1278, 2017.

OWENS, E.; WEISBURG, D.; ALPERT, G.; AMENDOLA, K. **Promoting Police Integrity Through Early Engagements and Procedural Justice in the Seattle Police Department**. Final Report. National Institute of Justice, 2016. Disponível em: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/249881.pdf>. Acesso em: 13 fev 2020.

PINC, T. **Treinamento policial**: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

POVERTY ACTION LAB. **Building Effective, Resilient, and Trusted Police Organizations in Mexico City**. Disponível em <https://www.povertyactionlab.org/evaluation/building-effective-resilient-and-trusted-police-organizations-mexico-city>. Acesso em: 13 fev 2020.

PRESIDENT’S TASK FORCE ON 21ST CENTURY POLICING. **Final Report of the President’s Task Force on 21st Century Policing**. Washington/DC: Office of Community Oriented Policing Services, 2015.

ROSENBAUM, D.; LAWRENCE, D. **Teaching Respectful Police-Citizen Encounters and Good Decision Making**: Results of a Randomized Control Trial with Police Recruits. National Police Research Platform, 2012.

ROSENBAUM, D.; LAWRENCE, D. Teaching procedural justice and communication skills during police-community encounters: Results of a randomized control trial with police recruits. **Journal of Experimental Criminology**, v. 13, n. 3, p. 293-319, 2017.

SARGEANT, E.; ANTROBUS, E.; PLATZ, D. Promoting a culture of fairness: police training, procedural justice, and compliance. **Journal of Experimental Criminology**, v. 13, p. 347-365, 2017.

SARGEANT, E.; MURPHY, K.; MADON, N. Is dissatisfaction with police inevitable? Testing an integrated model of motivational postures and procedural justice in police-citizen contacts. **Police Practice and Research**, v. 19, n. 2, p.125-137, 2018.

- SCOTTISH JUSTICE MATTERS. **Policing: Reflections on developments and changes to policing in Scotland.** Disponível em http://scottishjusticematters.com/wp-content/uploads/Pages-from-SJM_3-2_June2015_Policing-and-Procedural-Justice.pdf. Acesos em 13 fev 2020.
- SKOGAN, W. G. **Police and Community in Chicago: A Tale of Three Cities.** Oxford/Reino Unido: Oxford University Press, 2006a.
- SKOGAN, W. G. Asymmetry in the impact of encounters with police. **Policing and Society**, v. 16, n. 2, p. 99-124, 2006b.
- SKOGAN, W. G.; VAN CRAEN, M.; HENNESY, C. L. Training police for procedural justice. **Journal of Experimental Criminology**, v. 11, p. 319-334, 2015.
- SOUTHORN, D.; LAZARE, S. **Officers Accused of Abuses Are Leading Chicago Police’s Implicit Bias Training Program.** The Intercept, 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/02/03/chicago-police-procedural-justice-training-complaints-lawsuits-racism/>.
- TANKEBE, J. **Rightful Authority:** exploring the structure of police self-legitimacy. 2014. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2499717>.
- TANKEBE, J. In their own eyes: an empirical examination of police self-legitimacy. **International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice**, v. 43, n. 2, p. 99-116, 2019.
- TANKEBE, J.; MESKO, G. Police self-legitimacy, use of force and pro-organizational behavior in Slovenia. *In: Trust and Legitimacy in Criminal Justice: European Perspectives.* Nova Iorque/EUA: Springer, 2015.
- TYLER, T. R. What Is Procedural Justice? Criteria Used by Citizens to Assess the Fairness of Legal Procedures. **Law and Society Review**, v. 22, n. 1, p. 103-135, 1988.
- TYLER, T. R. Enhancing Police Legitimacy. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 593, n. 1, p. 84-99, 2004.
- TYLER, T. R. Procedural justice and policing: A rush to judgment?. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 13, n. 1, p. 29-53, 2017.
- TYLER, T. R.; DEGOEY, P. Collective restraint in social dilemmas: Procedural justice and social identification effects on support for authorities. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 69, n. 3, p. 482-497, 1995.
- VAN CRAEN, M.; SKOGAN, W. G. Achieving Fairness in Policing: The Link Between Internal and External Procedural Justice. **Police Quarterly**, v. 20, n. 1, p. 3-23, 2017.
- VITALE, A. **The End of Policing.** Brooklyn/EUA: Verso, 2017.
- WEICHSELBAUM, S. **The ‘Chicago Model’ of Policing Hasn’t Saved Chicago.** The Marshall Project, 2016. Disponível em: <https://www.themarshallproject.org/2016/04/19/the-chicago-model-of-policing-hasn-t-saved-chicago>.
- WHELLER, L.; QUINTON, P.; FILDES, A.; MILLS, A. **The Greater Manchester Police procedural justice training experiment.** The impact of communication skills training on officers and victims of crime. College of Policing, 2013. Disponível em: <http://library.college.police.uk/docs/college-of-policing/Technical-Report.pdf>.

WOOD, G.; TYLER, T. R.; PAPACHRISTOS, A. **Procedural justice training reduces police misconduct and use of force**. Proceedings of the National Academy of Sciences, 2020. Disponível em: <https://www.pnas.org/content/early/2020/04/16/1920671117>.

ZANETIC, A.; PAES MANSO, B.; NATAL, A.; OLIVEIRA, T. R. Legitimidade da polícia: segurança pública para além da dissuasão. **Civitas**, v. 16, n. 4, p. 148-173, 2016.

ANEXO

Artigos acadêmicos sobre treinamentos em TPJ

BENNET, S.; NEWMAN, M.; SYDES, M. Mobile police community office: a vehicle for reducing crime, crime harm and enhancing police legitimacy?. **Journal of Experimental Criminology**, v. 13, n. 3, p. 417-428, 2017.

BOND, C.; MURPHY, K.; PORTER, L. Procedural justice in policing: the first phase of an Australian longitudinal study of officer attitudes and intentions. **Crime, Law and Social Change**, v. 64, n. 4-5, p. 229-245, 2015.

DEMIR, M.; APEL, R.; BRAGA, A.; BRUNSON, R.; ARIEL, B. Body Worn Cameras, Procedural Justice, and Police Legitimacy: A Controlled Experimental Evaluation of Traffic Stops. **Justice Quarterly**, v. 37, p. 53-84, 2018.

DUNHAM, R. G.; PETERSEN, N. Making black lives matter: Evidence-based policies for reducing police bias in the use of deadly force. **Criminology and Public Policy**, v. 16, n. 3, p. 341-348, 2017.

FILDES, A.; THOMPSON I. **Police Procedural Justice Training: The Enter Inform Engage Model**. Australia and New Zealand Society of Evidence-based Policing, 2016.

FILDES, A.; MURPHY, K.; PORTER, L. Police officer procedural justice self-assessments: do they change across recruit training and operational experience?. **Policing and Society**, v. 29, n. 2, p. 188-203, 2019.

GILBERT, D.; WAKELING, S.; CRANDALL, V. **Procedural Justice and Police Legitimacy: Using Training as a Foundation for Strengthening Community-Police Relationship**. California Partnership for Safe Communities, 2015.

HAGAN, J.; HANS, V. P. Procedural justice theory and public policy: An exchange. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 13, p. 1-3, 2017.

JOHNSON, D.; WILSON, D.; MAGUIRE, E.; LOWREY-KINBERG, B. Race and Perceptions of Police: Experimental Results on the Impact of Procedural (In)Justice. **Justice Quarterly**, v. 34, n. 7, p. 1184-1212, 2017. Disponível em: <http://doi.org/10.1080/07418825.2017.1343862>.

LA VIGNE, N.; JANNETTA, J.; FONTAINE, J.; LAWRENCE, D.; ESTHAPPAN, S. **The National Initiative for Building Community Trust and Justice: Key Process and Outcome Evaluation Findings**. Washington/DC: Urban Institute, 2019.

LIM, H. Police bias, use of deadly force, public outcry. **Criminology and Public Policy**, v. 16, n. 3, p. 305, 2017.

LOWREY-KINBERG, B. Experimental results on the effect of politeness strategies on perceptions of police. **Language and Communication**, v. 69, p. 42-53, 2019.

MACQUEEN, S.; BRADFORD, B. Where did it all go wrong? Implementation failure – and more – in a field experiment of procedural justice policing. **Journal of Experimental Criminology**, v. 13, n. 3, p. 321-345, 2017. Disponível em:

<https://doi.org/10.1007/s11292-016-9278-7>.

MAGUIRE, E. R.; LOWREY, B.; JOHNSON, D. Evaluating the relative impact of positive and negative encounters with police: A randomized experiment. **Journal of Experimental Criminology**, v. 13, n. 3, p. 367-391, 2017.

MAZEROLLE, L.; ANTROBUS, E.; BENNETT, S.; TYLER, T. Shaping Citizen Perceptions of Police Legitimacy: A Randomized Field Trial of Procedural Justice. **Criminology**, v. 51, n. 1, p. 33-63, 2013.

MITCHELL, R. J. Procedural Justice Training: The Elixir Vitae or a Cure that can Harm?. **Australia and New Zealand Journal of Evidence Based Policing**, v. 1, n. 2, p. 22-27, 2016.

MURPHY, K. Policing at the margins: Fostering trust and cooperation among ethnic minority groups. **Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism**, v. 8, n. 2, p. 184-199, 2013.

MURPHY, K. Challenging the ‘invariance’ thesis: procedural justice policing and the moderating influence of trust on citizens’ obligation to obey police. **Journal of Experimental Criminology**, v. 13, n. 3, p. 429-437, 2017a.

MURPHY, K. Procedural justice and its role in promoting voluntary compliance. *In*: DRAHOS, P. (Ed.). **Regulatory Theory: Foundations and Applications**. ANU Press, 2017b, p. 43-58.

MURPHY, K.; TYLER, T. Experimenting with procedural justice policing. **Journal of Experimental Criminology**, v. 13, n. 3, p. 287-292, 2017.

NAGIN, D.; TELEP, C. Procedural justice and legal compliance. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 13, p. 5-28, 2017.

NIX, J.; PICKETT, K.; WOLFE, S.; CAMPBELL, B. Demeanor, Race, and Police Perceptions of Procedural Justice: Evidence from Two Randomized Experiments. **Justice Quarterly**, v. 34, n. 7, p. 1154-1183, 2017.

O’BRIEN, T. C.; TYLER, T. R. Rebuilding trust between police and communities through procedural justice and reconciliation. **Behavioral Science and Policy**, v. 5, n. 1, p. 34-50, 2019.

OWENS, E.; WEISBURG, D.; ALPERT, G.; AMENDOLA, K. **Promoting Officer Integrity Through Early Engagements and Procedural Justice in the Seattle Police Department**. Final Report. National Institute of Justice, 2016. Disponível em: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/249881.pdf>.

PICKETT, J.; NIX, J.; ROCHE, S. Testing a social schematic model of police procedural justice. **Social Psychology Quarterly**, v. 81, n. 2, p. 97-125, 2018.

QUINTON, P.; PACKHAM, D. **College of Policing stop and search training experiment**. Londres: College of Policing, 2016. Disponível em: https://whatworks.college.police.uk/Research/Documents/SS_training_OVERVIEW_Final_report.pdf.

REISIG, M. D.; MAYS, R. D.; TELEP, C. W. The effects of procedural injustice during police-citizen encounters: a factorial vignette study. **Journal of Experimental Criminology**, v. 14, n. 1, p. 49-58, 2018.

ROBERTSON, A.; MCMILLAN, L.; GOODWIN, J.; DEUCHAR, R. **The Scottish Police and Citizen Engagement (SPACE) Trial: Final Report**. Glasgow Caledonian University, 2014.

ROSENBAUM, D.; LAWRENCE, D. **Teaching Respectful Police-Citizen Encounters and Good Decision Making: Results of a Randomized Control Trial with Police Recruits**. National Police Research Platform, 2012.

ROSENBAUM, D.; LAWRENCE, D. Teaching procedural justice and communication skills during police-community encounters: Results of a randomized control trial with police recruits. **Journal of Experimental Criminology**, v. 13, n. 3, p. 293-319, 2017.

SARGEANT, E.; ANTROBUS, E.; PLATZ, D. Promoting a culture of fairness: police training, procedural justice, and compliance. **Journal of Experimental Criminology**, v. 13, p. 347-365, 2017.

SARGEANT, E.; MURPHY, K.; MADON, N. Is dissatisfaction with police inevitable? Testing an integrated model of motivational postures and procedural justice in police-citizen contacts. **Police Practice and Research**, v. 19, n. 2, p.125-137, 2018.

SHAEFER, B.; HUGHES, T. **Honing Interpersonal Necessary Tactics (H.I.N.T.): An Evaluation of Procedural Justice Training: A Report to Louisville Metro Police Department Training Division**. Southern Police Institute, University of Louisville, 2016.

SKOGAN, W. G.; VAN CRAEN, M.; HENNESY, C. Training police for procedural justice. **Journal of Experimental Criminology**, v. 11, p. 319-334, 2015.

THOMPSON, I. **The impact of procedural justice training on first year constables' interactions with citizens: A randomized control trial**. Dissertation (Masters' Degree in Applied Criminology and Police Management) – University of Cambridge, Cambridge, 2015.

TRINKNER, R.; TYLER, T.; GOFF, P. Justice from within: The relations between a procedurally just organizational climate and police organizational efficiency, endorsement of democratic policing, and officer well-being. **Psychology, Public Policy, and Law**, v. 22, n. 2, p. 158-172, 2016.

VAN CRAEN, M.; SKOGAN, W. G. Achieving Fairness in Policing: The Link Between Internal and External Procedural Justice. **Police Quarterly**, v. 20, n. 1, p. 3-23, 2017.

VAN DIJK, J. Procedural justice for victims in an international perspective. *In*: MESKO, G.; TANKEBE, J. **Trust and Legitimacy in Criminal Justice**. Springer, Cham, 2015, p. 53-64.

WHELLER, L.; QUINTON, P.; FILDES, A.; MILLS, A. **The Greater Manchester Police procedural justice training experiment**. The impact of communication skills training on officers and victims of crime. College of Policing, 2013. Disponível em: <http://library.college.police.uk/docs/college-of-policing/Technical-Report.pdf>.

WHELOCK, D.; STROSHINE, M. S.; O'HEAR, M. Disentangling the relationship between race and attitudes toward the police: police contact, perceptions of safety, and procedural justice. **Crime and Delinquency**, v. 65, n. 7, p. 941-968, 2019.

WOLFE, S. E.; NIX, J.; CAMPBELL, B. A. Police managers' self-control and support for organizational justice. **Law and Human Behavior**, v. 42, n. 1, p. 71-82, 2018.

WOOD, G.; TYLER, T.; PAPACHRISTOS, A. **Procedural justice training reduces police misconduct and use of force**. 2019. Disponível em: <https://gwood.me/publication/pj2019/>.

WORDEN, R. E.; MCLEAN, S. J. *Mirage of Police Reform: Procedural Justice and Police Legitimacy*. Oakland: University of California Press, 2017. Resenha de: WOLFE, S. E. *Mirage of Police Reform: Procedural Justice and Police Legitimacy*. **Contemporary Sociology: A Journal of Reviews**, v. 48, n. 2, p. 227-229, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0094306119828696qq>.

ARTIGO

LA SUPERVISIÓN DEL SUPERIOR JERÁRQUICO EN LA POLICÍA MEXICANA

MAURICIO LÓPEZ ALVARADO

Mauricio López Alvarado, PhD em Ciências Sociais pela Universidade de Utrecht (Holanda), é Professor Pesquisador Sênior vinculado ao Departamento de Estudos Sócio-Urbanos do Centro Universitário de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Guadalajara.

País: México **Cidade:** Guadalajara, Jalisco

Email: mauricio.lalvarado@academicos.udg.mx **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-6559-969X>

JOSÉ JULIO ARIZAGA RODARTE

Nací el 30 de marzo de 1971 en Baja California México. Desde 1990 ingresé a la fuerza pública y actualmente soy policía primero de Guadalajara y licenciado en historia. Mi tesis trata sobre los orígenes de la Policía de Guadalajara y actualmente imparto la materia de ética policial en la Academia de Formación y profesionalización policial, asignado al área de Doctrina Policial. Realizo una investigación sobre la seguridad pública en el siglo XIX y soy el cronista oficial de la Comisaria de Seguridad de Guadalajara.

País: México **Cidade:** San Pedro Tlaquepaque

Email: julio.78rodarte@hotmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-4820-9260>

Contribuições dos autores:

A contribuição de Maurício López Alvarado se resume na análise dos dados qualitativos e quantitativos utilizados no artigo, bem como na participação de sua redação. José Julio contribuiu com o desenvolvimento da metodologia; na análise dos dados e na redação do artigo.

RESUMEN

Este artículo analiza las posibilidades que tiene el superior jerárquico policial de supervisar y sancionar la mala conducta de sus subordinados a cargo. Se argumenta que la existencia de un entorno de constante cambios de titulares de la cadena de mando favorece tanto la toma de la institución policial por actores legales e ilegales, como la emergencia de un estado de incertidumbre sobre cómo quedará conformada la cadena de mando en cada cambio de jefe policial, lo que favorece en los superiores jerárquicos actitudes y disposiciones de tolerancia hacia la mala conducta de sus subordinados.

Palabras clave: Supervisión. Superior jerárquico. Mando. Mala conducta. Cargo. Incertidumbre.

ABSTRACT

THE SUPERVISION OF THE HIERARCHICAL SUPERIOR IN THE MEXICAN POLICE

This article analyzes the possibilities that the police hierarchical superior has to supervise and punish the misconduct of his subordinates in charge. It is argued that the existence of an environment of constant changes of chain of command holders favors both the taking of the police institution by legal and illegal actors, and the emergence of a state of uncertainty about how the chain of command will be shaped in each change of police chief, which favors in the hierarchical superiors attitudes and dispositions of tolerance towards the bad conduct of their subordinates.

Key Words: Supervision. Superior. Command. Misconduct. Position. Uncertainty.

Data de recebimento: 17/05/2020 – **Data de Aceite:** 22/09/2020

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n2.1314

INTRODUCCIÓN

Al grito de “¡no me cuidan, me violan!”, el 16 de agosto de 2019, cientos de personas marcharon en varias ciudades mexicanas para exigir que se investigaran las denuncias contra policías que habían agredido a mujeres en las últimas semanas y, en particular, para pedir la destitución de cuatro policías acusados de haber cometido el delito de violación en contra de una menor de edad en la ciudad de México. La indignación social era mayúscula no sólo porque el gobierno no daba muestras claras de investigar y castigar a los señalados, sino también porque desde la Procuraduría General de Justicia se filtró la información personal de la menor de edad violada, lo que provocó que sus familiares desistieran de continuar con el caso al haber perdido su confianza en las autoridades.¹ En este contexto y ante las acusaciones contra varios agentes de la institución, Jesús Orta Martínez, entonces Secretario de Seguridad Ciudadana de la ciudad de México, aludía responsabilidad por parte de los superiores jerárquicos, ya que “hay una cadena jerárquica de mando que tiene que estar supervisando a los elementos que tiene a su mando de manera inmediata”.²

Quizá no haya un consenso social y político más amplio en torno a que el principal problema que enfrentan las corporaciones policiales en el país sea la calidad de sus recursos humanos.³ Los contubernios entre mandos y subordinados, realizando diversos crímenes, y vinculados con organizaciones delictivas, han sido denunciados constantemente en las últimas dos décadas por autoridades de gobierno y periodistas. La guerra contra el narcotráfico, declarada en el año de 2006 por el entonces presidente Felipe Calderón (2006-2012), impulsó la infiltración de muchos criminales en las instituciones policiales y evidenció más que nunca su debilidad para evitar la toma de puestos de mando.

Sin embargo, hay pocos análisis sobre los mecanismos de supervisión de la conducta policial y aun menos sobre la forma en que se ejerce la supervisión por los superiores jerárquicos. Esto a pesar de que son los propios mandos los que pueden corregir, a través de sanciones, la mala conducta de sus subordinados y son los que tienen un contacto próximo y cotidiano con ellos. Por ello, algunos especialistas consideran la supervisión de los superiores jerárquicos como el control interno de la conducta policial más sólido que puede llegar a tener una institución policial (Loubet del Bayle, 1998), pero también, de ser inefectivo, como el área de más difícil tratamiento para disminuir la corrupción policial (Alvarado, 2012).

El presente documento busca dar una explicación al porqué la supervisión del superior jerárquico presenta debilidades. Para ello, nos centramos en los procesos institucionales a través de los cuales se asignan los puestos de mando y en las diferencias de autoridad entre niveles de mando que dan entrada, según observamos, a una supervisión laxa.

1 Un resumen de los hechos puede verse en la nota que publicó el 17 de agosto de 2019, el diario El País, titulado: Cientos de mujeres gritan su hartazgo ante una serie de denuncias por violación en México, https://elpais.com/internacional/2019/08/17/actualidad/1565995704_860522.html

2 La Jornada, 12 de agosto de 2019, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2019/08/12/policias-vinculados-a-violacion-concentrados-pero-no-imputados-ssc-8299.html>

3 Véase entre otros a: Suárez, 2006; Bergman, 2007; Zepeda, 2010; Silva, 2011 y Sabet, 2012.

En parte de la literatura policial, las deficiencias de la supervisión interna han buscado ser explicadas a partir de los intereses personales de los policías en servicio bajo un entorno de oportunidades derivado de las características propias del trabajo policial y de la debilidad institucional (Sabet, 2012). También, desde los rasgos propios de una subcultura laboral, donde se comparten significados y prácticas informales basados en la necesidad de cuidarse mutuamente ante los riesgos propios de la profesión, se explica que los superiores jerárquicos tiendan a hacerse de la vista gorda ante ciertas faltas y conductas ilegales de sus subordinados y colegas (Azaola, 2006 y Suárez, 2006).

Por otra parte, en las últimas décadas, y en un contexto de reformas policiales que buscan mejorar las organizaciones policiales, ha imperado la versión de que la mala supervisión tiene sus raíces al exterior de la institución, sobre todo por el poder de fuego y económico del crimen organizado que obliga a la cadena de mando a no ejercer supervisión sobre ciertas actividades ilícitas y sobre policías cómplices (Bailey, 2014).

A estas explicaciones, el presente artículo agrega una más: el efecto que sobre la supervisión interna tiene la prerrogativa de las autoridades de gobierno para poner y quitar a los titulares de los puestos de la cadena de mando. En particular, observamos el contexto de alta incertidumbre por parte de los superiores jerárquicos sobre la duración de sus cargos y sobre cómo quedará conformada la estructura de mando cuando ellos dejen sus puestos.

Como intentaremos demostrar, en las corporaciones policiales del país existen policías con grados superiores que no tienen puestos de mando y policías con los grados más bajos de la jerarquía de autoridad que se encuentran habilitados en puestos superiores por un corto periodo de tiempo. Aquí argumentamos que la supervisión es difícil de generarse en un contexto donde existe la incertidumbre sobre cuánto tiempo los superiores jerárquicos con mando se mantendrán en sus puestos y sobre quiénes ocuparán en el futuro cargos con poder de mando.

Nuestros argumentos están basados en el estudio de caso de la Policía Municipal de Guadalajara (PMG) la que con más de 2,500 policías es la más grande institución policial del Estado de Jalisco y una de las más grandes de las poco más de 1,800 policías municipales existentes en el país.⁴ La investigación empírica, realizada en diferentes periodos que van de los años 2010 al 2018, consistió en más de cincuenta entrevistas en profundidad con oficiales de policía de diferentes rangos, numerosas conversaciones informales, observación participante y reuniones oficiales. Cabe destacar también que parte de los datos que se utilizan en el presente artículo fueron extraídos de dos "órdenes del día", uno correspondiente a la última semana de la administración municipal priista saliente, septiembre de 2015, y otro de la primera semana de febrero del 2016, correspondiente a la administración municipal entrante del partido Movimiento Ciudadano.⁵

El "orden del día" informa sobre los policías (con sus grados y nombres) que en el día en que se emite tal documento estarán a cargo de los puestos de mando. Su análisis nos permite, entre otras cosas, dar cuenta de la cantidad de policías que son habilitados para cumplir una función mayor a la que su grado determina, lo cual a su vez nos permite dimensionar las posibilidades que tienen los superiores jerárquicos para supervisar la conducta de los subordinados.

4 Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública. Véase: <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/10/21/carecen-de-policia-650-municipios-otros-cuentan-con-menos-de-15-elementos>

5 Agradecemos a la "Oficina de Investigación y Difusión" de la PMG, por proporcionarnos copias de los órdenes del día que aquí se analizan.

LA NATURALEZA POLÍTICA DEL PUESTO DE JEFE POLICIAL

Algunos estudiosos de la alternancia política en México,⁶ afirman que antes de que esta empezara a tener lugar había cierta estabilidad en la asignación de los puestos de gobierno, ya que éstos eran entregados a miembros del PRI, de manera centralizada por el ejecutivo, quien daba unidad y estabilidad a las instituciones y a los cargos gubernamentales:

A partir de la década de los ochenta México ha vivido un creciente proceso de apertura política. Hasta antes de este periodo, el control político emanado del presidencialismo en México había sido mucho más fuerte; ello se demostraba, por ejemplo, en el ámbito de los aparatos de control como la recién mencionada Dirección Federal de Seguridad. Dicho control era promovido también por las organizaciones corporativas del Partido Revolucionario Institucional; se ejercía fundamentalmente gracias a que la mayor parte de los funcionarios públicos, de todos los niveles, pertenecían a este partido político. De esta manera, la gran mayoría de los funcionarios de seguridad pública estaban de una u otra manera supeditados a este partido político (González et al, 1994:88).

La unidad partidista funcionaba como un blindaje que evitaba la toma de los puestos públicos por individuos externos al partido. En el caso de la institución que nos ocupa (la Policía), la alternancia política, iniciada en los años noventa, rompió tal blindaje al posibilitar el ingreso de mandos provenientes de otras fuerzas políticas y al desplazar a aquellos que por largo tiempo habían dirigido las instituciones policiales:

The local defeat of the PRI also destroyed old social networks and institutional practices, some of which contributed to the growing social disorder. Without the PRI at the municipal helm and with the party weakened by electoral defeat, neither police nor citizens counted on the same informal patronage and patron-client relations that in past decades had kept crime out of the public eye and the whole system of social and political order functioning, albeit imperfectly (Davis, 2006:65)

A partir de la alternancia la función política del jefe policial empezó a destacarse -sobre todo en un contexto de incremento de los delitos y de observación crítica por parte de opositores gubernamentales- y el puesto a ser codiciado por diversos actores políticos. La institución policial tenía ahora mayores recursos y la atención social y política que favorecía su uso como trampolín político.

En la actualidad es raro observar que un jefe policial de cualquier nivel de gobierno se conserve en el mismo puesto por más de una administración municipal.⁷ Lo contrario es más común: administraciones de gobierno que llegan a tener dos, tres o más jefes policiales. Ello se explica porque los funcionarios de gobierno de alto nivel se desplazan a otros cargos gubernamentales, son despedidos por escándalos de corrupción o renuncian para participar en procesos electorales, socavando así la continuidad institucional y aumentando la inestabilidad organizacional.⁸ Como ejemplo, sin ser excepcional, la Policía Municipal de Guadalajara (PMG) ha contado con siete diferentes jefes policiales en los últimos 8 años (véase el cuadro 1).

⁶ Entre otros, González et al, 1994; Casar, 1996, Villarreal, 2002 y Hernández, 2008.

⁷ En México ningún gobernante tiene la obligación de mantener en el puesto a los jefes policiales de un anterior gobierno ni las asignaciones de puestos que realiza generan derechos laborales de permanencia más allá de su mandato de gobierno. Por mantener este estado de cosas se cuenta con los nombramientos laborales denominados "de confianza". Todo jefe policial, y en general todo policía en el país, tiene un nombramiento laboral de este tipo, lo que entre otras cosas los priva de derechos laborales que los "nombramientos de base" sí tienen. Los empleados de confianza se dividen a su vez en empleados de alto nivel y empleados de medio nivel. Los primeros, al final de la administración o cuando su jefe deja el puesto, generalmente se mueven de la institución o dependencia donde laboran, lo que genera un constante movimiento de personal de gobierno de alto nivel que se queda sin trabajo, pues, como lo consigna Merino (2006), cada tres años el 95% de los funcionarios de confianza de mayor jerarquía en el país son rotados.

⁸ Por ello es que Zepeda (2010), afirma que en México muchos directores policiales pasan hasta una cuarta parte de su gestión buscando oportunidades de trabajo en otras instituciones públicas para cuando tengan que dejar el puesto.

CUADRO 1

Jefes Policiales en la Policía Municipal de Guadalajara

Octubre de 2012 – mayo de 2019

NOMBRE	PERIODO
Carlos Mercado Casillas (académico universitario)	1 octubre de 2012, 27 de marzo de 2014
José Ángel Campa Molina (exbombero)	28 de marzo de 2014 a 30 de septiembre de 2015
Camilo González Lara (comandante de la institución)	1 de octubre de 2015 a 21 de octubre de 2015
Salvador Caro Cabrera (exdiputado local y federal)	22 de octubre de 2015 al 20 de diciembre de 2017
Juan Bosco Agustín Pacheco Medrano (comandante de la institución)	21 de diciembre de 2017 al 30 de septiembre de 2018
Isaías Domínguez Ortiz (exjefe de secuestro de la Fiscalía General de Jalisco)	1 de octubre de 2018-30 de abril de 2020
General Luis Arias González (exmilitar y exdirector del sistema penitenciario en el Estado de México)	1 de mayo de 2019 a la fecha

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial y fuentes hemerográficas locales.

Ahora bien, todo nuevo jefe policial, sobre todo si proviene de un partido político distinto al de la administración saliente, establece cambio de mandos, de manera discrecional, casi siempre bajo la justificación de que requiere personas de su confianza para mejor dirigir la institución.

La nueva autoridad puede ratificar en el cargo a los titulares de los mismos, pero no es común que se vea ratificada toda la cadena de mando, máxime si ella es opositora política de las autoridades salientes.⁹ Como ejemplo, tómesese en cuenta que la jefatura policial que llegó con la administración municipal de Guadalajara (2015-2018) con distinto color partidista a la saliente, cambió al 77% de los policías que tenían un puesto de mando.¹⁰

Bergman (2007) y Sabet (2012) han destacado que la constante rotación de personal no recompensa la conducta profesional, pero sí, en cambio, promueve que los titulares de los puestos de mandos estén motivados a obtener las máximas ganancias del cargo, en tanto saben que estos son efímeros y que las ganancias que puedan obtener de ellos se verán reducidas con los cambios futuros. Así también, debido a la amplia discrecionalidad en la asignación de puestos de mando, no hay garantía de que los mejores calificados cubrirán los puestos vacantes, y sí, en cambio, que la lealtad y no la eficacia o la honestidad sea lo que se recompense.

El poder de los gobernantes para asignar a los jefes policiales -y de éstos para imponer a la cadena de mando- permite que los puestos de mando sean usados como recursos canjeables o moneda de pago,

⁹ Se puede observar que cuando la salida de un jefe policial obedece a un ascenso a promoción de su carrera política -como hacerse cargo de otra institución pública o buscar una candidatura de elección popular-, las líneas de influencia y protección política no sufren fuertes alteraciones y, por lo tanto, no hay muchos cambios de mando. En estos casos lo que se observa es que los cambios en los puestos de mando son mínimos. Por lo común todas las posiciones continúan estando protegidas y amparadas por las autoridades gubernamentales en turno. Por el contrario, cuando hay cambio de administración -y más aún si el nuevo gobierno proviene de un diferente partido al saliente-, o cuando el jefe policial es destituido o expulsado de la institución por un escándalo público, es común que un mayor número de titulares en puestos de mandos sea cambiado.

¹⁰ Este porcentaje se observa al comparar los titulares de puestos de mando que se registraron en el "orden del día" del 30 de septiembre de 2015 -cuando el jefe policial era José Ángel Campa Molina, bajo una administración municipal del PRI-, con los titulares de los puestos de mando del "orden del día" de la primera semana de febrero del 2016, correspondiente a la administración municipal entrante del partido Movimiento Ciudadano, cuyo jefe de policía era Salvador Caro Cabrera.

de tal manera que en ocasiones se ha visto que el gobernante afirme haber otorgado el puesto de jefe policial a alguien recomendado por alguna otra autoridad o por compromisos de campaña.¹¹ Así también es de esperar que los gobernantes busquen cierto perfil en los candidatos al puesto de jefe policial y que a su vez estos se preocupen porque los puestos de mandos medios y bajos sean ocupados por los policías más capaces. Sin embargo, entre los estudiosos del tema policial en México se ha generado una concepción poco honrosa del perfil del mando policial, como alguien que para ocupar el puesto llega a acuerdos con el gobernante en turno para rendirle lealtad y obediencia fiel a cambio de lo cual se le permite manejar la institución para beneficio particular. Así lo observan Azaola y Ruiz (2010:20) cuando afirman que los policías de la ciudad de México obedecen a sus superiores jerárquicos no sólo por una interiorización de reglas en torno a la disciplina, sino también por “acuerdos implícitos” entre los mandos y los subordinados para la obtención de beneficios ilegales que deben ser vistos como “regalos” o “dones” a cambio de lealtad.

Nos parece que las motivaciones para asignar a un jefe policial basado en la búsqueda de ganancias particulares se colocan en el extremo de las posibilidades que otorga el que el puesto de jefe policial se asigne de manera discrecional sin más requisito que la voluntad del gobernante en turno. En el otro extremo tendríamos motivaciones más loables y honestas, como por ejemplo la búsqueda de mejora institucional. Y en medio podríamos ubicar la necesidad de los gobernantes para tener un jefe policial que en tiempos de alternancia pueda manejar la institución de una manera que políticamente favorezca al gobierno en turno; o sea, que pueda hacer frente a un escenario de competencia electoral efectiva donde los ataques de los opositores y la atención mediática sobre las instituciones de gobierno son constantes. Esta última posibilidad es la percepción que varios estudios sobre la institución han asumido en los últimos años.¹²

Cualesquiera sean las razones por las que un gobernante elija a una determinada persona para ocupar el cargo, una vez que el jefe policial es asignado, por lo común impone a gente de su confianza en los puestos altos de la corporación policial, pero en la asignación de los demás puestos de la cadena de mando, sobre todo si se trata de una institución policial de una ciudad grande, muy seguramente tendrá dificultades para hacer una elección basada en su conocimiento personal de los perfiles de los policías, ya que, por lo común -como se puede observar en el cuadro 1- procede de otra institución y su pasado laboral no está ligado a las actividades policiales de la institución. Si bien pueden servirle de guía los expedientes e información administrativa de los policías con los que cuenta la institución (antigüedad, grados, cargos, premios, capacitaciones, registro de sanciones, etc.) es muy posible que se le acerque gente interna y externa a la institución que le pidan, recomienden o exijan asignar a tales o cuales policías. Así, por ejemplo, lo hace constar Tamez (2016), exjefe de la policía tapatía, al señalar las presiones que diversos actores de la política local le hicieron para colocar a gente recomendada en puestos de mando (así como para evitar sanciones a policías, asignar escoltas y dejar libres a detenidos).

Para muchos policías la necesidad de contar con influencias es importante porque los superiores jerárquicos -o a través de su conducto- son los que otorgan diversos recursos, beneficios y castigos laborales. Por

11 Como casos que apoyan lo que aquí se afirma podemos mencionar al presidente municipal de Ciudad del Carmen (Campeche), quien en octubre del 2015 afirmó que había designado a Guillermo Zayas González (involucrado en un proceso penal) como director de la policía por recomendación del comisionado nacional de seguridad, Renato Sales Heredia (La Jornada, 6 de octubre de 2015, p. 25). Este caso es parecido al del alcalde de Iguala en funciones en el año 2015, quien ante cuestionamientos por designar a Crisóforo Tinoco Bahena como jefe policial del municipio -quien había sido cesado en 2013 por atacar a policías de otro municipio y se le relacionó con el cártel Guerreros Unidos-, señaló que “muchos de los nombramientos son por compromisos de campaña, por lo que dijo que no son nombramientos definitivos por tres años” (Excélsior, 30 de septiembre de 2015)

12 Véase, por ejemplo, a Alvarado, 2012; Sabet, 2012, y Bailey, 2014.

variados y diferentes motivos un policía puede buscar tener un determinado horario de trabajo (diurno, nocturno, de 8 horas, de 12 o 24 horas), una determinada zona de adscripción (en vecindarios tranquilos o conflictivos, en zonas comerciales, turísticas, de esparcimiento, en oficinas gubernamentales o en módulos de vigilancia, con alta incidencia delictiva o no, cerca de su hogar o lejos de él, etc.), un determinado cargo o puesto (técnico, administrativo u operativo), la pertenencia a un grupo especializado de reacción o de prevención, patrullar con un determinado compañero, tener vacaciones en una determinada época del año, etc.; todo lo cual puede ser asignado por un superior jerárquico o por alguien que tenga influencia sobre los superiores jerárquicos. Pero como no todos pueden ver satisfechos sus deseos e intereses, en tanto los bienes siempre son limitados, algunos policías los consiguen a través de redes de influencia en la misma corporación, en el Ayuntamiento o en un partido político. Por ello, hay policías que se adhieren al partido político dominante y participan en la campaña de los candidatos que tiene más posibilidades de llegar al poder gubernamental. Hace algunos años Haro Reyes, estudioso de la seguridad pública, denunciaba el clientelismo político que se vive en los cuerpos policiales que tienen su sede en la ZMG:

En muchas de las corporaciones los policías que ingresan son personas que ayudaron a las campañas electorales o que guardan afinidad con algún directivo, lo que genera que sean admitidos sin revisar su trayectoria [La Jornada, 4 de junio de 2011].

Para los policías en servicio, incluso del más bajo rango, las relaciones con autoridades de gobierno, personalidades políticas o miembros del partido en el poder les permite tanto la obtención de beneficios como les facilita tener “un escudo” que detenga la supervisión o sanciones ante mala conducta:

Cuando trabajaba como policía yo era miembro activo del comité municipal de Acción Nacional [PAN]. El regidor tenía su padrón y te buscaba para que votaras por él en una asamblea interna para elegir a un diputado por ese distrito. Él se iba a lanzar para diputado federal por el distrito 9, en aquel entonces le tocó el hueso de Asuntos Internos, entonces como andábamos en las campañas, él me hizo varios paros. Conocí a mucha gente en el partido que me hicieron varios paros. Yo me escudaba con ellos. Si me arrestaban o me castigaban por andar de cabrón, me ayudaban, me servían de escudo. Todo esto lo hice para tener un cojincito, para que me echaran la mano ante las broncas {Miguel, expolicía, 2014}.

En un contexto donde diversa gente externa e interna a la institución policial incide en la asignación de cargos, puestos y diversos beneficios laborales, los superiores jerárquicos no pueden tener la seguridad de que no les acarrearán problemas el supervisar y ejercer sanciones a los que identifican como recomendados. Más aún con normas informales de conducta que dictan que a los aliados y amigos no se les supervisa ni sanciona.

Es muy raro que los superiores jerárquicos de alta jerarquía sean investigados por la propia corporación policial,¹³ pero sí, por el contrario, que muchas destituciones, e incluso procesos judiciales contra policías de nivel bajo y medio, se generen en la propia institución como un mecanismo de venganza o para deshacerse de los indeseables políticamente, como lo han señalado diversos estudios (por ejemplo, Azaola y Ruiz, 2009) y lo denuncian constantemente los policías:

Cada cambio de administración, traen su gente, traen sus criterios; entonces dicen, ‘hay que deshacernos de toda la gente de fulanito’. Y a todos los que habían tomado mando en la anterior administración los quitan, y

¹³ Lo cual no quiere decir que no lleguen a ser detenidos y acusados de cometer crímenes por otras instancias de justicia. Recientemente, el titular de la Secretaría de Seguridad Pública durante el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012) fue detenido en USA acusado de haber colaborado con el Cártel de Sinaloa, y el expresidente afirma reiteradamente que su gobierno nunca tuvo información sobre tales actos. Véase: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/mi-gobierno-no-conocia-los-nexos-de-garcia-luna-con-el-narcotrafico-calderon>

a muchos los *congelan* [ubicar en tareas por debajo de su grado y capacidades] como castigo por haber sido protegidos de los anteriores jefes {Ramón, comandante segundo, 2010}.

Las lealtades están supeditadas a los intereses políticos de los que están en el poder. Todos los priistas voltearon la bandera a los panistas, vuelve a llegar una nueva administración y vuelven a voltear bandera {José, policía de línea, 2010}.

Entonces, en resumen, desde la forma dominante por la cual se asignan los puestos de mando, éstos pueden observarse como recursos asignados de manera temporal a aquellos que tienen alguna influencia y que pueden ser usados a favor de protegidos y en contra de indeseables. Esta forma de asignar los puestos de mandos limita el alcance de la autonomía del superior jerárquico y el uso responsable de su autoridad para ejercer supervisión sobre los subordinados. Pero además hay otros aspectos derivados de la asignación discrecional de los puestos de mando que pueden llevar a los titulares de los puestos de mando a negarse a realizar una supervisión estricta. En particular nos referimos a la incertidumbre que existe tanto sobre la duración de los puestos de mando como sobre la identidad de quiénes en el futuro cercano los ocuparán. Esto es lo que abordaremos a continuación.

USO POLÍTICO DE LA SUPERVISIÓN POLICIAL

Como ya hemos aludido, los altos mandos por lo común salen de la institución cuando cambia una administración, pero no ocurre lo mismo con el resto de la cadena de mando. Es posible observar que la cantidad de salidas institucionales va disminuyendo según los cargos de mando se encuentran más alejados de la cúspide y más cercanos a la base; o sea, mientras es común encontrar que, con el cambio de una administración, el jefe policial y algunos altos mandos abandonan la institución, es difícil encontrar mandos de nivel bajo que salgan de la institución al salir un jefe policial. Esto significa que los mandos medios están orientados a la institución y que ambos grupos se encuentran en gran medida con diferentes funciones e intereses (Alvarado, 2012).

Sin embargo, hay otras razones que también distancian al jefe de la institución de los policías que se ubican sobre todo en los más bajos rangos jerárquicos. Todas las instituciones policiales tienen una lógica de ejercicio de autoridad jerarquizada que posibilita la distribución de responsabilidades sobre un grupo limitado de policías. Todo policía siempre tiene identificado un solo mando y le está prohibido dirigirse a otra autoridad (esto es, no puede “brincar conductos”), así como toda autoridad procura respetar al mando inmediato superior no ejerciendo mando ni autoridad de los subordinados de este si no es con su consentimiento o a través de su conducto. Bajo esta lógica de mando y ejercicio de autoridad, la tropa recibe órdenes y supervisión cotidiana de un mando ubicado en los niveles inferiores de autoridad, no en los superiores. Entre más grande sea la organización policial en términos de número de elementos es más probable que el contacto de un policía de tropa con el director general sea prácticamente inexistente. Este por lo común sólo tiene contacto con los altos mandos, quienes a su vez mantienen una supervisión sobre los comandantes, pero prácticamente ningún contacto con los mandos bajos, quienes, en última instancia, son los que mejor conocen la ciudad y poseen conocimientos, experiencias y control sobre los policías de tropa.

Con esto lo que queremos señalar es que los puestos de mandos medios y mandos bajos son, comúnmente, entregados a personal de la misma institución, no a personal externo a ella como sucede con los puestos

altos (véase la procedencia de los jefes policiales que se registran en el Cuadro 1), cuyos titulares, comúnmente, sobre todo en organizaciones policiales de dimensiones mayores, no conocen a los policías de la institución, especialmente a los que se encuentran en los niveles bajos de la jerarquía de mando.

Así, se tiene por lo común una cadena de mando con eslabones orientados a distintos fines. Por ello, la supervisión asociada a la cadena de mando debe analizarse a distintos niveles pues las responsabilidades y consecuencias de una falta de supervisión son diferentes, para cada nivel de mando. Esto es algo que ya han observado otros estudiosos, como Alvarado (2012:258) cuando afirma que “las oportunidades de control están restringidas y concentradas en ciertos ‘nodos’ intermedios de la organización y no entre los muchos ‘principales’”.

La existencia de diferencias de autoridad, poder e influencia en la cadena de mando ha generado, entre autoridades de gobierno y estudiosos de la organización policial en México una imagen de los policías como organizados en grupos de poder que tienen el control de la institución para sus intereses particulares y que han hecho que las reformas policiales fracasen.

Así, de vez en cuando, autoridades de algunos estados o municipios del país denuncian la existencia de grupos al interior de las corporaciones policiales que buscan imponer sus condiciones a los gobernantes para tener control sobre la institución y sus recursos.¹⁴ De la misma manera, ha sido muy común durante los años de la alternancia que al tomar posesión de una institución policial un nuevo gobierno, sobre todo si es de distinto color partidista que el saliente, denuncie que la institución policial se encuentra muy corrompida y vinculada con el crimen organizado por lo que se ve obligado a hacer cambios en la cadena de mando e incluso a destituir o encarcelar a funcionarios policiales.¹⁵ Por ello,

“uno de los parámetros que con mayor frecuencia ha utilizado desde hace algunos años la Secretaría de Seguridad Pública para rendir cuentas, es el número de policías que han sido consignados por haber cometido diversos ilícitos. No sólo eso, sino que parecería que uno de los indicadores que mejor hablaría de una determinada administración, sería el número de policías que hubiera logrado consignar”. [Azaola, 2006:62]

Desde que en los años noventa iniciaron en el país las políticas de depuración de las instituciones policiales, miles de policías han sido destituidos y muchos de ellos han tenido que ser reinstalados por órdenes de tribunales que han observado una violación a los derechos laborales o a los procedimientos legales. Y, sin embargo, no ha habido evidencias sólidas que demuestren la existencia de grupos de policías que tengan el control de alguna de los cientos de instituciones policiales del país, pero sí, en cambio, ha sido evidente que las autoridades se han resistido a destituir, como lo marca la Constitución, a policías que han

14 El grupo más conocido entre los analistas de los estudios policiales en México es el denominado La Hermandad, con presencia desde los años setenta en la capital del país (véase Pansters y Castillo, 2007); sin embargo, ha habido denuncias de otros conformados fuera de la capital del país. Por ejemplo, en la ciudad de Guadalajara en el año 2000 aparecieron varias notas periodísticas donde el director de la policía tapatía denunciaba la existencia de grupos de poder que controlaban a los policías, “fuerzas oscuras que ambicionan el poder dentro de la corporación”, señalaba en aquella ocasión. Aunque nunca demostró la existencia de tales grupos sí justificó con ello el cambio de mandos en la corporación, incluyendo al director y al subdirector operativo (véase el periódico El Mural, 24 de noviembre de 2000). Más recientemente, el secretario de gobierno de Tabasco, Raúl Ojeda Zubieta, denunció que durante administraciones pasadas se crearon mafias al interior de la Policía del Estado, quienes a través de revueltas imponían a mandos. Esto lo señala después de casi 15 días de paro de los policías estatales, quienes demandaban mejores condiciones salariales y laborales (véase La Jornada, 28 de marzo de 2014, p. 13 y El Heraldo de Tabasco, 31 de marzo de 2014).

15 Los recientes arrestos de gobernadores, jefes y mandos policiales a lo largo y ancho del país, así como la toma de muchas policías locales acusadas de estar infiltradas por criminales, las más de las veces han sido golpes mediáticos contra los opositores políticos. En la mayoría de casos no se ha logrado demostrar delito alguno o han consignado sólo a unos pocos policías. Por ejemplo, de las 14 policías municipales jaliscienses intervenidas entre el 2014 y marzo de 2018 acusadas de trabajar para criminales, sólo 54 policías han sido acusados de vínculos con la delincuencia organizada. Véase El Informador, 13 de marzo de 2018.

reprobado los exámenes de confianza que recientemente han sido implementados como medida para limpiar de malos policías a todas las instituciones policiales del país.¹⁶

Pero mientras puede observarse resistencias para despedir a muchos policías, al mismo tiempo se tiene una abierta disposición para deshacerse de los policías identificados como aliados de una corriente política opositora. Así, las conexiones partidistas a menudo tienen consecuencias potencialmente graves:

Ahora el mando está hostigando a los comandantes. Ahora la mayoría de mandos no tiene experiencia. Y ahora todos los del PAN están corridos. Ahora están mandando gente del PRI o que no tenga partido,. [Roberto, policía segundo, 2010]

Las políticas de depuración cumplen una doble función. Por un lado, es políticamente rentable mantener una imagen de autoridad que busca limpiar la institución policial. Como Sabet (2012) ha argumentado, a las autoridades policiales les conviene descargar los males de la institución en el personal operativo de la corporación, como un recurso ideológico que legitima su posición y los exime de responsabilidades para hacer cambios de mayor envergadura más allá de la supuesta limpieza de las instituciones policiales a través de políticas de depuración. Por otro lado, funcionan como una estrategia para detener una posible inconformidad generalizada de policías a través de la amenaza de acusar y encarcelar a quienes se opongan.

Sin embargo, los superiores jerárquicos que dejan de tener cargos no sólo se ven amenazados por las altas jerarquías entrantes, sino también por los colegas de su propia institución debido especialmente a que la rotación constante de titulares en puestos de mando provoca que las posiciones de autoridad entre mandos y subordinados se intercambien constantemente y, con ello, las acciones de supervisión y la aplicación de sanciones sean guiadas por la incertidumbre de quiénes y cuando ocuparán puestos de autoridad. Esto se complejiza aún más, pero se entiende mejor, si se toman en cuenta cómo operan las diferencias de rango, grado y cargo.

UNA SUPERVISIÓN DIFERENCIADA A PARTIR DE LAS DIFERENCIAS DE GRADO Y CARGO

Puesto que los superiores jerárquicos de nivel medio y bajo permanecen en la institución son ellos los que con su presencia cotidiana establecen, en última instancia, la forma y lógica de la supervisión de los subordinados, y aun cuando llegan a ser removidos de sus puestos de mando no todos pierden su autoridad. Para comprender de manera más clara este último señalamiento es necesario tener en cuenta las diferencias que existen entre superior jerárquico con grado y superior jerárquico con mando, como trataremos de explicar a continuación.

La prerrogativa de la autoridad de gobierno para imponer a los titulares en los puestos de mando perjudica la relación esperada entre la capacidad de los titulares de un grado de ejercer su autoridad y la posibilidad de estar ubicado en un cargo donde efectivamente puedan ejercer dicha autoridad. Para dimensionar esta falta de vinculación entre grado y cargo es necesario tomar en cuenta que, a través de un nombramiento

¹⁶ Así, en octubre de 2016, la organización ciudadana Causa en Común denunciaba que según datos oficiales más de 28 mil policías reprobados en el país –que equivalen al 9.2% del total- seguían laborando. Véase: <http://www.animalpolitico.com/2016/10/mas-28-mil-policias-mexico-no-aptos-cargo/>

formal, todo policía se ubica en la jerarquía de mando con un grado que determina su salario (por ello también se le conoce como “grado nominal”) y lo ubica en una función o tarea dentro de dicha jerarquía de mando, así como también le delega responsabilidad y derechos para ejercer mando y supervisión sobre los grados inferiores, con excepción, claro está, del nivel jerárquico más bajo.

Entre más alto el grado se ubique en la pirámide jerárquica más alto el sueldo,¹⁷ pero también más altas las responsabilidades y el poder de autoridad sobre personal con inferior rango. Por ejemplo, en México el poder de ejercer sanciones sobre aquellos que cometan faltas administrativas lo tienen por lo común los grados altos y medios, pero no los bajos. En sentido inverso, entre más alejado se encuentren los rangos de la cúspide, menores son sus responsabilidades y prerrogativas.

Dependiendo de las dimensiones de la institución y de sus disposiciones reglamentarias pueden existir varios eslabones de grado jerárquico, pero por lo común, atendiendo a las funciones de responsabilidad, todos caben en alguno de los siguientes tres grupos: altos, medios y bajos. En el siguiente cuadro podemos observar la cantidad de policías agrupados de manera piramidal en grados, puestos de mando y grupos jerárquicos para el caso de la PMG, institución que cuenta con 2,544 policías.

CUADRO 2

Cantidad de grados en puestos y grupos de mando Policía Municipal de Guadalajara

CANTIDAD DE POLICÍAS (Estado de fuerza)	GRADO JERÁRQUICO	CARGO O PUESTO DE MANDO	GRUPO JERÁRQUICO DE MANDO
1	Comisario	Comisario General	MANDOS ALTOS
2	Inspector Operativo	Director de las Fuerzas de Seguridad Ciudadana	
2	Sub Inspector Operativo	Supervisor General	
7	Oficial	Coordinador operativo	MANDOS MEDIOS
19	Suboficial	Primer comandante	
63	Policía primero	Segundo comandante	
191	Policía segundo	Encargado del turno	MANDOS BAJOS
580	Policía tercero	Ayudante del encargado del turno	
1679	Policía (también conocidos como “policías de línea”)	Sin mando	SIN MANDO

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la “Unidad de Investigación” de la Policía Municipal de Guadalajara en diciembre de 2018.

¹⁷ La diferencia de sueldo entre un policía municipal que ocupa el primer eslabón de la jerarquía y el último puede ser de más del 400%, como ocurre en los casos de las policías de los municipios de Zapopan y Guadalajara. Véase el documento elaborado por la Agencia Metropolitana de Seguridad, titulado “Homologación salarial y condiciones laborales para las policías del AMG, 2019”, que se puede descargar en: https://www.dropbox.com/s/nxdabtqtdseqm4hne/00%20PH%20INTEGRADO.pdf?dl=0&fbclid=IwAR2Gq1V-AdJzc61_cFxfBoG9ghGMTIH9IMoR5hGXZ1EPMdCIHYY0oK87LY

Como podemos observar, existe una relación entre grado y cargo. Para un determinado puesto de mando existe un determinado grado,¹⁸ de tal manera que lo ideal es que un policía con el grado de inspector u oficial cumpla efectivamente las funciones de inspector o de comandante. Sin embargo, la prerrogativa de los jefes policiales para imponer a los titulares de los puestos de mando requiere de la libertad suficiente para asignar cargos a cualquier policía, incluyendo a aquellos que no cuenten con el grado correspondiente a la función de mando que se busca desempeñen, con lo cual se rompe la relación entre grado y cargo.

Como una forma de garantizar que policías con bajo grado nominal sean obedecidos por policías con un mayor grado nominal se encuentra instaurada en todas las corporaciones policiales del país la figura administrativa conocida como "habilitación". A través de ella las máximas autoridades otorgan, sin nombramiento laboral de por medio, un grado de manera temporal y una compensación económica a aquellos policías que asignan de manera discrecional para ocupar un cargo superior al que su grado nominal les permite.¹⁹ La habilitación en el cargo llega a su fin cuando la administración en turno deja de gobernar o cuando la jefatura simplemente lo disponga.

La habilitación es necesaria por dos razones. La primera es que los grados exigen e imponen respeto y autoridad, normativa y deontológicamente,²⁰ y en este sentido, un policía con mando pero sin grado tendría dificultades para hacerse obedecer. La segunda es que debido a los constantes cambios de jefes policiales y, consecuentemente, del resto de puestos de mando, se hace prácticamente imposible otorgar y quitar grados formales cada vez que alguien abandone u ocupe un puesto, pues se generarían problemas administrativos, económicos y laborales de difícil solución para la institución.

Así entonces, en las corporaciones policiales mexicanas existen dos tipos de superiores jerárquicos encargados de imponer la disciplina y el control. A uno se le conoce como superior por cargo y al otro superior por grado. El primero tiene un puesto de mando independientemente de su grado nominal porque una autoridad superior lo habilitó para tal función. El segundo posee un nombramiento formal que lo ubica con autoridad sobre los rangos inferiores, aunque no necesariamente tenga un puesto de mando.

Para entender los argumentos del resto del artículo le rogamos al lector que tenga muy en cuenta que para fines de supervisión (que es el tema que aquí nos ocupa) sólo el superior por cargo tiene el poder y responsabilidad sobre un grupo de subordinados, de los cuales está a *cargo* y, entre otras cosas, está obligado a organizarlos laboralmente, darles órdenes y, en su caso, castigar las faltas administrativas o reportar a superiores jerárquicos cuando sepa de alguna falta grave o delito que ellos cometan. Por su parte, el superior por grado, si no tiene un cargo, sólo puede imponer disciplina y control sobre las personas que ocupan niveles inferiores por medio de arrestos en caso de que los observe cometiendo alguna falta administrativa.

Cabe también señalar que aun cuando el superior jerárquico con grado tenga un rango igual o más alto que aquel que ocupa el cargo de mando, su posición es de subordinación y debe, por lo tanto, rendir

18 Es común la desaparición o creación de unidades, cuerpos especializados, grupos de apoyo, o la reconfiguración de zonas o áreas de vigilancia, con lo cual las corporaciones policiales reducen o acrecientan los puestos de mando.

19 Para compensar la responsabilidad que tiene un policía de grado inferior al cargo superior al que fue habilitado se le otorgan apoyos económicos al salario, por lo común de manera discrecional y secreta, aunque en los últimos años algunos gobiernos intentan transparentar y reglamentar, como es el caso de la PMG. Véase, Gaceta Municipal del Ayuntamiento de Guadalajara, Suplemento. Tomo IV. Ejemplar 9. Año 91. 6 de agosto, 2008. <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/GacetaTomoIVejemplar9Agosto6.pdf>

20 Los reglamentos policiales tienen varios artículos que otorgan autoridad para mandar y sancionar de acuerdo al grado que se ostente. Así también existen valores y principios de reconocimiento, subordinación y respeto sobre los policías con grado y mando, como muchos observadores de las instituciones policial han podido dar cuenta; entre otros Azaola, 2006; Suárez de Garay, 2006 y Sabet, 2012.

obediencia a las órdenes que este último le emita. De esta manera, la jerarquía de mando se impone a través del cargo, no del grado.

Ahora bien, a pesar de que las promociones de ascenso no son comunes hay una gran cantidad de policías que por diversos motivos han obtenido ascensos en el transcurso de su vida laboral que los faculta para desempeñar las funciones de mando. Sin embargo, no hay suficientes puestos de mando para todos los que tienen un grado de superior jerárquico. En la PMG se tienen 285 superiores jerárquicos con grado y sólo 121 policías con cargo o puesto de mando.²¹ Esto es, la institución tiene más superiores jerárquicos sin puestos de mando que con ellos, pero no exclusivamente por carencia de puestos de mando, sino también porque los que hay son en su mayor parte asignados a policías con los más bajos rangos en la jerarquía de mando.

Como puede observarse en el cuadro 3, los puestos de mando no son entregados solamente a superiores jerárquicos con grado, sino también a policías terceros, cuyo grado no les confiere poder de sanción, y a policías de línea, que no son superiores jerárquicos por ocupar el último rango o escalón en la pirámide jerárquica. Así, de los 285 superiores jerárquicos con grado que tiene la institución policial, sólo 45 ejercían un puesto de mando; o sea, por cada policía con rango de mando que sí está ubicado efectivamente en un puesto de mando existen seis superiores jerárquicos con mando que no lo tienen y, por lo tanto, se encuentran subejerciendo conocimientos, experiencias y capacidades.

CUADRO 3

Diferencias entre puestos otorgados y grados existentes

GRADO DEL MANDO	ESTADO DE FUERZA SEGÚN GRADO NOMINAL	HABILITADOS EN PUESTOS DE MANDO SEGÚN EL ORDEN DEL DÍA	PORCENTAJE DE SUPERIORES JERÁRQUICOS SIN PUESTO DE MANDO
DIRECTIVOS	5	3	(2) 66%
OFICIALES	7	4	(3) 75%
SUBOFICIALES	19	9	(10) 111%
POLICÍAS PRIMERO	63	15	(48) 320%
POLICÍAS SEGUNDO	191	14	(177) 1,264%
SUBTOTAL DE SUPERIORES JERÁRQUICOS QUE PUEDEN EJERCER SANCIONES	285	45	(240) 533%
POLICÍAS TERCERO	580	23	(557) 2,421%
TOTAL DE SUPERIORES JERÁRQUICOS	865	68	(797) 1,172%
POLICÍAS DE LÍNEA	1,679	53	
TOTAL	2,544	121	

Fuente: Elaboración propia con base en los "órdenes del día" de la primera semana de febrero de 2016 y en el "estado de fuerza" proporcionado por la "Unidad de Investigación" de la Policía Municipal de Guadalajara.

21 No se toman en cuenta los 580 policías terceros -también conocidos como "ayudantes del jefe del polígono", "ayudantes del responsable de turno" o "ayudantes del supervisor" o "ayudantes del capitán", que representan el último escalón de la pirámide en rango de superior jerárquico. Aquí solo queremos destacar aquellos rangos superiores que tienen poder para sancionar y que se encuentran contemplados en las "órdenes del día". Los policías terceros no cuentan con poder para sancionar ni los contempla el "orden del día", ya que su designación es atribución discrecional de los mandos medios.

Se podría señalar que, en principio, esto no tendría porque ser un problema para el ejercicio de la autoridad y de la supervisión. Entre más gente con experiencia y capacidad tenga una institución, aun cuando sea cumpliendo funciones menores, mejor. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que el grado impone autoridad y con ello consideraciones formales e informales sobre la persona que lo detenta. En este sentido, el mando a cargo puede tener ciertas reticencias para supervisar de manera estricta a aquellos subordinados que mantienen un grado igual al rango de mando que el cargo le confiere; peor todavía, si su grado nominal es el más bajo de la pirámide jerárquica.

Como podemos observar en el cuadro 4, en la PMG existe una baja correspondencia entre grado y cargo óptimo. El 81% de las habilitaciones que en la PMG se generaron en febrero de 2016 correspondieron a policías que no tenían el grado óptimo contemplado en el reglamento, sino un grado inferior; esto es, cumplen funciones de autoridad y mando mayores a los que su grado establece.

CUADRO 4

Grado y puestos de mandos habilitados en la PMG

GRADO	Porcentaje de puestos de mando que corresponden de manera óptima con el grado ostentado del titular	Porcentaje de puestos de mando con funciones de cargo por encima del grado ostentado por el titular	Porcentaje de puestos de mando con funciones de cargo por debajo del grado ostentado por el titular
Comisario (1)	0	(1) 100	0
Inspector (1)	0	(1) 100	0
Subinspector (1)	0	(1) 100	0
Oficial (4)	(3) 75%	0	(1) 25%
Suboficial (9)	(4) 44.4%	(1) 11.2%	(4) 44.4%
Policía primero (15)	(6) 40%	(9) 60%	0
Policía segundo (14)	(5) 35.7%	(9) 64.3%	0
Policía tercero (23)	0	(23) 100%	0
Policía de línea (53)	0	(53) 100%	0
121	(18) 14.9%	(98) 81%	(5) 4.1%

Fuente: Elaboración propia con base en el "orden del día" de la primera semana de febrero de 2016.

Las diferencias entre grado y cargo no implican sólo un escalón o nivel de la pirámide jerárquica, sino que los titulares de los puestos de mando habilitados tienen en su mayoría grados que los ubican en dos, tres o cuatro niveles por debajo del rango jerárquico necesario para asumir las responsabilidades del cargo

en que se encuentran asignados. En el caso que nos ocupa, el 70% de todos los titulares de puestos de mando son policías pertenecientes a los tres eslabones más bajos de la jerarquía policial. De estos, los policías con el más bajo rango (policías de línea) -que carecen de autoridad de mando- ocupan el 43% de todos los puestos de mando (véase el cuadro 5. Y más de la mitad de ellos tienen puestos de mando de comandante o mayor, lo que los habilita con mayor poder e influencia para distribuir beneficios y castigos, así como para asignar los puestos de mando inferiores.

CUADRO 5

Disposición de los puestos de mando según grado óptimo del puesto y grado nominal del titular

PUESTO DE MANDO	SUPERIOR JERÁRQUICO CON GRADO ÓPTIMO PARA EL CARGO	SUPERIOR JERÁRQUICO CON GRADO NO ÓPTIMO PARA EL CARGO							
		Sin grado	Oficial	Sub oficial	Policía primero	Policía segundo	Policía tercero	Policía de línea	
1 Comisario	Comisario General (0)	Maestro (1)							
1 Director de las Fuerzas...	Inspector Operativo (0)	Licenciado (1)							
1 Supervisor General	Subinspector Operativo (0)		1						
3 Secretarios Particulares	Sub oficial (0)	Licenciado (1)			2				
5 Coordinadores operativos	Oficial (3)			1				1	
2 Vigilantes generales de las guardias	Sub oficial (1)							1	
6 Responsables de las guardias	Policía primero (1)					3		2	
19 Primeros comandantes	Sub oficial (3)				7	2	3	4	
45 Segundos comandantes	Policía primero (5)			4		4	7	25	
38 Encargados de turno	Policía segundo (5)						13	20	
TOTALES									
121 (100%)	18 (14.9%)	3 (2.5%)	1 (0.8%)	5 (4.1%)	9 (7.4%)	9 (7.4%)	23 (18.8%)	53 (43.4%)	
		MANDOS ALTOS Y MEDIOS				MANDOS BAJOS			
		18 (14.9%)				85 (70.2%)			
		103 (85.1%)							

Fuente: Elaboración propia con base en el "orden del día" de la primera semana de febrero de 2016.

Es de esperar que la relación del personal con mando sobre subordinados que ostentan un mayor rango jerárquico se decante hacia la tolerancia, no sólo porque las diferencias de grado nominal implican manejos de autoridad, respeto y reconocimiento a la jerarquía nominal, sino también porque en un momento pasado los ahora subordinados tuvieron mando sobre él y porque es probable que en el futuro lo vuelvan a tener.

Como ya hemos señalado, cuando cambia una administración de gobierno, las altas jerarquías abandonan la institución, mientras las jerarquías medias y bajas, orientadas al trabajo policial, se quedan en la institución. Y si, durante el ejercicio de su autoridad -autoridad delegada a través de la habilitación- sus subordinados se vieron o sintieron afectados, es muy posible que lleguen a tener algunos problemas

en sus relaciones laborales cuando pierdan el cargo. Esta situación puede incluso llegar a tener graves consecuencias:

Hace algunos años, en la zona seis, hubo hasta muertos de policías porque siempre hay agresiones con compañeros que dejan de tener mando. Una de esas muertes fue de un policía primero, a él lo mató su mismo compañero de él. Lo mató por diferencias, porque a él lo mandaban y no se dejaba mandar. Entonces sacó la pistola y lo tronó ahí, adentro de la patrulla. Luego hizo la faramalla de que narcos habían llegado y los balacearon ahí al paso. Pero se supo que fue él y ahora está en la penal [Esteban, policía tercero, 2016]

En este sentido, ¿cómo esperar que los mandos habilitados ejerzan una supervisión estricta sobre sus subordinados si más temprano que tarde dejarán de tener el cargo y regresarán con el grueso de los policías, quienes, en caso de haberse visto sancionados o poco beneficiados, mostrarán su antipatía hacia su persona? Y, sobre todo, ¿cómo el mando puede ejercer una supervisión sobre muchos subordinados de quienes, en el contexto de constantes cambios, no puede llegar a saber si en el futuro llegarán a ocupar puestos de mando sobre él?

Así, no sólo es de esperarse una falta de disposición de ejercer una supervisión estricta por la conciencia de temporalidad del cargo, como lo ha señalado Sabet (2012), sino también por 1) las posibilidades de que cualquier policía, hasta el que ocupa el más bajo rango puede llegar a ser en el futuro superior jerárquico de quien ahora manda y 2) de que varios de los que sobre en un momento se tiene mando son personas con grado que mantienen autoridad y que podrían tomar represalias cuando vuelvan a ocupar posiciones de mando. Este tipo de subordinados continuarán con poder de autoridad, mientras el que ahora es mando con grado menor regresará a cumplir tareas del más bajo rango. Quizá por ello es que algunos jefes policiales como forma de proteger a quienes fueron habilitados con cargo de mando, pero dejan de serlo, los promueven de grado, los cambian de zona o los habilitan, aunque no realicen funciones de mando:

Yo tenía mando, pero no tenía cargo, no tenía nada. Yo no tenía grado, era sargento primero, pero yo tenía autoridad todavía, estaba en el área de mantenimiento de la Academia y conservaba esa jerarquía de capitán habilitado. Y esto porque el director operativo era mi amigo. [...] Pero luego ya no tuve a nadie. Ya regresé como policía de línea. Pero antes, como ya iban a correr al jefe de la policía e iba a cambiar todo, me dijo el jefe ¿A dónde te quieres ir? ¿A zona centro? Y me lo concedió. A los tres días me mandaron a zona centro. Era lo último, se acabó. [Miguel, expolicía, 2018]

De esta manera, la discrecionalidad con que se otorgan habilitaciones también fomenta un mayor crecimiento de policías con grados y, con ello, la posibilidad de que la estructura burocrática formal e informal crezca, ya sea a través de la creación de nuevos departamentos, tareas y funciones, o ya sea estableciendo nuevos cargos reales o ficticios.

CONCLUSIONES

La prerrogativa de los gobernantes de nombrar libremente a los jefes y éstos al resto de los puestos de mando representa un gran boquete por donde pueden filtrarse actores ilegales en las corporaciones policiales. Y esto no es nuevo. Ya desde hace tiempo los estudios policiales en México han hecho notar que la rotación de personal es conveniente para que la delincuencia organizada pueda tomar posiciones en las corporaciones policiales. De la misma manera, y como nos lo hace ver Schantz (2015), tampoco es

nueva la relación de protección y cuidado entre crimen organizado, gobernantes y policías. Pero lo que sí es reciente es el nivel de violencia y el poder de fuego de los criminales, a tal grado que parece no haber institución de gobierno que no pueda ser coaccionada o comprada.²² Sin embargo, la debilidad de las instituciones policiales no se encuentra solamente en sus carencias de recursos para hacer frente a los criminales, sino también en la forma en que se asignan los puestos de mando.

Como pudimos observar, la mayoría de jefes policiales no tienen una formación policial ni salen de las filas de la misma institución, ni mantienen contacto o son conocidos por el personal operativo. Si además se toma en cuenta que sus tareas y funciones son más políticas que operativas tenemos las condiciones para que sus actos, cualesquiera que estos sean, puedan mantenerse alejados del conocimiento de los policías, lo que minimiza los riesgos de verse envuelto en posibles escándalos mediáticos.

Debido a que una sola persona, sin procedencia ni compromiso institucional tiene el poder para asignar la totalidad de los puestos de mando, se puede llegar a suponer que basta con presionar al jefe de la policía o al gobernante en turno para tener el control de la institución. Empero, las corporaciones policiales se encuentran en medio de un contexto nacional de alternancia política que provoca, por un lado, que la institución tenga una mayor observancia social y política y, por otro, que haya compromisos influyentes y aliados presionando para tomar el control de la institución policial. Todo lo cual sin duda dificulta la entrega de la institución a manos de criminales, pero al mismo tiempo eleva el número de actores legales e ilegales que pueden buscar incidir a favor de tal o cual candidato -legal o ilegal- a ocupar el puesto de jefe policial.

Pero la debilidad de las corporaciones policiales no se debe solamente a que los altos mandos no tengan un arraigo institucional. El hecho de tener la prerrogativa de habilitar de manera discrecional a los titulares de todos los puestos de mando, provoca el establecimiento de diferencias de poder en el ejercicio de la autoridad y la supervisión entre los superiores jerárquicos con cargo y los superiores jerárquicos con grado.

Debido a estas diferencias, nos parece pertinente abogar por un análisis de los puestos de mando de la organización policial desde los niveles jerárquicos de autoridad, responsabilidad y control. De esta manera, por ejemplo, puede llegar a entenderse que una gran cantidad de policías, sin importar su grado nominal jerárquico, sean atractivos a los intereses de criminales en tanto han sido habilitados en puestos de mando y, por lo tanto, poseen conocimientos y experiencias que pueden poner al servicio de ellos. De la misma manera, se puede llegar a entender que un policía con grado nominal jerárquico, sin importar si tiene o no un puesto de mando, puede ser útil, no sólo porque en algún momento ha tenido cargo, sino también porque conserva poder de autoridad sobre superiores jerárquicos con menor rango que él. Siempre será bueno para un criminal tener a alguien dentro de una institución policial que no sea supervisado, cuestionado o vigilado por los mandos.

A la luz del presente análisis, cabe hacer la reflexión sobre lo cambiante y variable que llegan a ser tanto los factores que posibilitan la mala conducta policial como aquellos que dificultan su control. Hasta hace algunos años la corrupción interna en las corporaciones policiales del país era intensa y explicaba la corrupción externa. Libros como el de Arteaga y Botello (1994) denunciaban los pagos que debían hacer los policías para acceder a recursos o beneficios institucionales, entre los cuales se contaba el evitar ser supervisado o sancionado, tales pagos eran solventados y recompensados a través de la extorsión y otras conductas delictivas contra la ciudadanía. Si bien la corrupción interna no ha desaparecido del todo, sí se

22 Según datos proporcionados en el 2010 por el Senado de la República, 195 municipios -8% del total que existen en el país- estaban en ese entonces bajo la "hegemonía total" de los narcotraficantes (en Briscoe, 2014, pp. 41-42).

ha visto disminuida considerablemente sobre todo por una mayor vigilancia y exposición social y política de la institución. Sin embargo, en la actualidad la supervisión del superior jerárquico no parece tener mejores condiciones de desarrollo.

Desde hace ya algunos años estudiosos del tema (citados a lo largo de este documento) han evidenciado varias razones por las cuales la supervisión del superior jerárquico sobre sus subordinados puede no tener lugar, entre las cuales destacan a) el temor a perjudicar los intereses de un grupo criminal -cuando se sabe o sospecha de infiltración y vinculaciones con sus subordinados, b) la protección a policías compinches con los que se tiene una vinculación corrupta, c) el acatamiento a normas y valores de cuidado, secretismo y solidaridad propios de una subcultura policial, d) tolerancia a subordinados que pertenecen al mismo grupo político o de poder al interior de la corporación, e) temor al poder de subordinados que se encuentran protegidos por algún político o funcionario de gobierno.

Como hemos señalado, algunos de estos factores con razón están relacionados con la debilidad institucional de cambios constantes de mandos y de poco control sobre el perfil de los que ocuparán puestos de mando. Así, por ejemplo, lo hemos observado con las amplias oportunidades que tienen los criminales de tomar o cooptar la institución policial a través de las autoridades de gobierno en tiempos de alternancia política y con las oportunidades que cada cambio de gobierno ofrece a los policías para acceder a posiciones de poder e influencia.

Pero hay, además de todo, al menos otras dos razones -destacadas en este estudio-, que motivan a los superiores jerárquicos a no ejercer supervisión: f) la percepción de que en el futuro algunos de sus subordinados puedan tener mando sobre su persona g) el respeto y cuidado a la autoridad del personal subordinado con grados superiores al que ostenta.

En estos dos últimos casos, la falta de supervisión tiene su explicación en el conocimiento que el superior jerárquico tiene sobre la temporalidad de su cargo y en la incertidumbre sobre cómo quedará conformada la cadena de mando cuando a la institución llegue un nuevo jefe. Por ello, modificar la forma de asignar todos los puestos de mando y establecer procesos transparentes y confiables de promoción puede fortalecer, entre otras cosas, la supervisión interna basada en el superior jerárquico. Mientras tanto, nos parece que, en materia de control de la conducta policial, sigue teniendo vigencia el dicho cínico y lapidario de los policías mexicanos: *si quieres llegar a viejo hazte pendejo*.

BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO Mendoza, Arturo. **El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México**. México: El Colegio de México, 2012.

ARTEAGA Botello, Nelson y LÓPEZ Rivera Adrián. **Policia y corrupción. El caso de un municipio en México**. México: Plaza y Valdés Editores, 1998.

AZOLA Garrido, Elena. **Imagen y autoimagen de la policía de la ciudad de México**. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Ediciones Coyoacán, 2006.

AZOLA Garrido, Elena y RUIZ Torres, Miquel Ángel. **Investigadores de papel. Poder y derechos humanos entre la policía judicial de la ciudad de México**. México: editorial Fontamara, 2009.

AZAOLA Garrido, Elena y RUIZ Torres, Miquel Ángel. 'De este delito por el que vengo' Historia de vida de policías sentenciados por secuestro en la penitenciaría de Santa Martha Acatitla. **Sistema Penal Revista de Ciencias Penales**, núm. 7, México: editorial Ubijus, 2010, pp. 13-47.

BAILEY, John. **Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México**. México: Penguin Random House Grupo editorial, 2014.

BERGMAN, Marcelo. **Seguridad Pública y Estado de México. Análisis de algunas iniciativas**. México: editorial Fontamara, 2007.

BRISCOE, Ivan. Evolución histórica de los nexos entre política, delito y economía en América Latina. In: BRISCOE, Ivan et al (ed.). **Redes Ilícita y Política en América Latina**. Estocolmo: IDEA Internacional, NIMD e Instituto Clingendael, 2014.

CASAR, María Amparo. Las bases político-institucionales del poder presidencial en México. **Política y Gobierno**, Vol. III, núm. 1, México: CIDE, 1996, pp. 61-92.

DAVIS, Diane E. Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico. **Latin American Politics and Society**, vol. 48, núm. 1, Cambridge, 2006, pp. 56-86.

GONZÁLEZ Ruiz, Samuel ET AL. **Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas**. México: UNAM, 1994.

HERNÁNDEZ Rodríguez, Rogelio. **El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores**. México: El Colegio de México, 2008.

LOUBET DE BAYLE, Jean-Louis. **La policía. Aproximación sociopolítica**. Madrid: Acento Editorial, 1998.

MERINO, Mauricio. **La profesionalización municipal en México**. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2006.

PANSTERS, Wil y CASTILLO Berthier, Héctor. Violencia e inseguridad en la ciudad de México: entre la fragmentación y la politización. **Foro Internacional**, Vol. XLVII-3, número 189, El Colegio de México, 2007, pp. 577-615.

SABET, Daniel M. **Police Reform in Mexico. Informal Politics and the Challenge of Institutional Change**, USA: Stanford University Press, 2012.

SCHANTZ, Eric Michael. Surcando un hábito doméstico: La expansión interna del mercado de opiáceos y marihuana en México, 1936-1953. In: TRUJILLO Bretón, Jorge Alberto (coord.). **Voces y memorias del olvido. Historia, marginalidad y delito en América Latina**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2015.

SILVA, Forné, Carlos. **Policía, encuentros con la ciudadanía y aplicación de la ley en ciudad Nezahualcóyotl**. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Estudios Jurídicos, 2011.

SUÁREZ de Garay, María Eugenia. **Los policías: una averiguación antropológica**. Guadalajara: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y editorial CUCSH-UdeG, 2006.

TAMEZ, Macedonio. **Política y corrupción. La crisis de inseguridad en México**. México: editorial Planeta, 2016.

VILLARREAL, Andrés. Political Competition and Violence in Mexico: Hierarchical Social Control in Local Patronage Structures. **American Sociological Review**, Vol. 67, No. 4, 2002, pp. 477-498.

ZEPEDA Lecuona, Guillermo. **La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal**. México: Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), 2010. http://cidac.org/esp/uploads/1/La_polic__a_mexicana_dentro_del_proceso_de_reforma_del_sistema_penal_PDF.pdf

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

O FIM FOI EM GOIÁS: RITO COMO MEMÓRIA DO MITO ENTRE MILITARES

EMANUEL SOUZA

Professor de sociologia no CCHSL da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (Uemasul).

País: Brasil **Estado:** Maranhão **Cidade:** Imperatriz

Email: emanuel@uemasul.edu.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-1862-8501>

RESUMO

O estudo parte de registros jornalísticos sobre a trajetória do “Novo Cangaço”, grupo criminoso liderado por indígenas pernambucanos da etnia Truká, e sobre seu confronto com a PMGO, para se deter na análise do modo como a PMGO rememora os episódios deste confronto em uma Charlie Mike (uma canção militar) durante atividade de um curso de formação de policiais. A Charlie Mike é aqui considerada como rito de memorização da mitologia militar onde as novas turmas são apresentadas a uma imagem idealizada dos valores militares.

Palavras-chave: Instituição militar. Formação militar. Mitologia militar. Canções militares.

ABSTRACT

THE END WAS IN GOIÁS:

RITE AS A MEMORY OF THE MYTH AMONG THE MILITARY

The study starts from journalistic records on the trajectory of the “Novo Cangaço”, a criminal group led by indigenous from Pernambuco of the Truká ethnicity, and their confrontation with PMGO, to analyze how PMGO recalls the episodes of this confrontation in a Charlie Mike (a military song) during activity of a police training course. Charlie Mike is considered here as a rite of memorization of military mythology where new classes are presented with an idealized image of military values.

Keywords: Military institution. Military training. Military mythology. Military songs.

Data de recebimento: 22/05/2020 – **Data de aprovação:** 21/07/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n2.1318

INTRODUÇÃO

No Brasil, as forças de policiamento urbano assumem caráter militar, o que abre um persistente questionamento acadêmico e político sobre as implicações do modelo militarizado de polícia (MUNIZ, 2001).

Neste ambiente, as ciências sociais brasileiras acumularam precisas observações sobre os mecanismos institucionais que produzem os aspectos mais característicos do militarismo das polícias e o seu tensionamento na esfera pública.

As nossas polícias compartilham uma autoimagem criada nas forças armadas, especialmente no exército, onde sua função de forças da ordem corresponde ao posto de guardiãs da nação. Esta autoimagem ganha alcance cosmológico, ou seja, como embate de forças morais que se organizam em um campo positivo, o bem/ordem, e um campo negativo, o mal/desordem.

A proposta deste trabalho é analisar aspectos da formação e transmissão desta autoimagem durante a socialização dos policiais em seu ambiente de formação profissional com um recorte de estudo mais abrangente sobre conteúdos militares em redes sociais, notadamente Youtube.

A pesquisa em ambientes virtuais, como as redes sociais, se impõe na medida em que este universo representa uma grande arena para interações e formação de cadeias de relações as mais variadas (RAMOS, 2015).

Os militares também participam destes ambientes, seja para assuntos estritamente civis, seja para a difusão ou interação com conteúdos relacionados à experiência militar. Para esta segunda experiência é possível observar a proliferação de perfis dedicados à produção/difusão de conteúdos próprios, institucionais (CALDAS, 2017) ou não, um fenômeno que merece atenção dos pesquisadores, visto que alguns destes canais ganharam o *status* de verdadeiras celebridades no ambiente das redes sociais¹.

Aqui fazemos uso de apenas um destes materiais, um vídeo produzido durante um curso de formação da Polícia Militar do Estado de Goiás, conforme detalharemos mais adiante.

O material é analisado como uma performance ritual com função educativa, ou seja, destinada a suscitar disposições valorizadas no grupo (DURKHEIM, 2011).

A performance estudada é uma Charlie Mike, uma canção militar. A análise privilegia o enredo da canção, pois nela é capturada de maneira explícita a idealização da autoimagem das polícias sendo produzida e reproduzida em um ambiente de formação de oficiais. O estudo consiste na análise e contextualização dos eventos rememorados na Charlie Mike.

Para estes objetivos estruturamos a apresentação com esta introdução, seguida de uma discussão do ambiente de socialização militar nas academias de polícia, com ênfase na PMGO, objeto deste estudo. Em seguida é discutido o que é uma Charlie Mike, para depois contextualizar a Charlie Mike sobre os irmãos Truká e posterior análise. Ao final são indicados alguns desdobramentos possíveis no estudo das Charlie Mike.

A SOCIALIZAÇÃO MILITAR

Embora nosso objetivo seja diretamente relacionado ao caráter simbólico de certas práticas da instituição militar, gostaria de fazer um intercurso pelo estudo do Prof. Agnaldo Silva (SILVA, 2012) sobre a formação de policiais nos cursos da Academia Militar da PMGO. Este estudo nos interessa em especial porque aborda a instituição onde se promoveu o rito que vamos estudar mais adiante.

Em seu estudo sobre o processo de socialização de *praças*, os policiais “pontas de lança”, encarregados de atender diretamente as ocorrências, Silva (2012, p. 17) explorou as peculiaridades do processo de

1 No início de 2021, merece destaque o perfil do Delegado da Cunha, com mais de três milhões de seguidores apenas no YouTube.

formação de praças na Academia Militar da PMGO, considerando que ali o relacionamento direto e constante entre oficiais e praças e aspirantes a praças permite a observação mais precisa dos processos de socialização engendrados pela instituição militar.

Sua investigação revela um empreendimento institucional de socialização articulado em torno de princípios de racionalização das condutas com vista à interiorização de dois valores estruturantes da vida militar: a hierarquia e a disciplina, ambas em uma ambiência de regras que oferecem uma legitimidade institucional pela via do estatuto burocrático, muito embora quando tais regras estatutárias escritas entram em choque com os referidos valores, eles se sobrepõem às regras (SILVA, 2012, p. 19), de maneira que torna-se de enorme valor explorar a socialização militar a partir da transmissão destes valores².

A hierarquia militar se faz através de um ordenamento de grupos com a atribuição de patentes em dois grandes conjuntos (Praças e Oficiais), também eles hierarquizados em segmentos menores; são eles, em ordem ascendente: Praças: Soldado, Cabo, 3º Sargento, 2º Sargento e 1º Sargento; Oficiais: 2º Tenente, 1º Tenente, Capitão, Major, Tenente-Coronel e Coronel (SILVA, 2012, p. 16).

De acordo com isso, o processo de socialização dos indivíduos na polícia militar visa padrões de interação em que indivíduos e grupos estejam ordenados na condição de comandantes e comandados.

O princípio hierárquico, entretanto, é complementado pela disciplina, aspecto que corresponde a um indicador mais exato de incorporação ao universo militar, “um termômetro que registra o índice de internalização de valores e preceitos militares” (SILVA, 2012, p. 79).

Assim, “a visão que o policial tem de si mesmo é a de que ele participa de uma formação distinta da educação dada aos civis. O policial tende a enxergar a si mesmo como um ser capaz de um autocontrole inatingível pelos civis” (SILVA, 2012, p. 20-21).

Durante sua pesquisa na Academia Militar da PMGO, Silva (2012, p. 21) percebeu recorrentes referências ao “paisano folgado”, palavra usada para se referir aos civis que, neste contexto, ganha um sentido depreciativo, onde “folgado” aparece como mero reforço da condição de “paisano”, ou seja, civil.

Como produto de semelhante socialização,

policiais constroem estereótipos e modelos de comportamento para as pessoas da comunidade, baseando-se nos valores militares, os quais são intensamente enfatizados durante o curso de formação, tendendo a pautar a conduta dos policiais militares ao longo de suas carreiras. Neste sentido, esperam que os civis não se comportem como paisanos folgados, mas como pessoas disciplinadas e obedientes, como presumivelmente ocorre no quartel. Tais expectativas, geralmente, não correspondem às práticas e representações dos civis, gerando um desnível de comunicação e uma tensão nas relações entre polícia e comunidade resultando frequentemente em violência policial. (SILVA, 2012, p. 21).

Isso indica que a socialização militar envolve mais que a formação de competências profissionais, pois visa a totalidade do indivíduo, seu corpo, seus valores, ou como sintetizou um dos alunos do curso de

² Para as Forças Armadas, tais princípios também têm caráter administrativo de natureza constitucional, na medida que estão na base da organização, nos termos do art 142 da Constituição Federal.

formação de soldados entrevistados pelo Prof. Agnaldo Silva, “não importa se o policial está de farda ou não, ele é polícia 24 horas por dia” (SILVA, 2012, p. 79).

Esse sentimento do aluno da PMGO ecoa para além de sua instituição, pois serve como exemplo perfeito à definição de carreira militar dada pela Secretaria Geral do Exército, para quem:

A carreira militar não é uma atividade inespecífica e descartável, um simples emprego, uma ocupação, mas um ofício absorvente e exclusivista, que nos condiciona e autolimita até o fim. Ela não nos exige as horas de trabalho da lei, mas todas as horas da vida, nos impondo também nossos destinos. A farda não é uma veste, que se despe com facilidade e até com indiferença, mas uma outra pele, que adere à própria alma, irreversivelmente para sempre. (MIRANDA, 2018, p. 29).

Esse uso dos princípios da hierarquia e da disciplina para o ordenamento das relações entre indivíduos e grupos durante a socialização nos cursos de formação de soldados corresponde à ambição de reproduzir, no nível da experiência concreta, um ideal de ordem, modelo da vida militar, em oposição à vida civil.

Sendo, entretanto, preparado para trabalhar em meio a civis, “o policial militar cria uma expectativa de comportamento e respeito do civil mais ou menos idêntica à expectativa criada na relação entre oficiais e praças ou entre superiores e subordinados” (SILVA, 2012, p. 89).

Especificamente, “nas relações internas, entre superiores e subordinados, espera-se dos subordinados uma completa submissão a qual, não sendo atendida, é tratada como insulto ao superior hierárquico” (SILVA, 2012, p. 89).

Por óbvio, a própria existência da polícia e das forças militares em geral supõe um espaço social além dos quartéis, onde os valores militares não ocupam papel central, e que é o lugar onde ocorre o crime, visto como prática de indivíduos e grupos que são os antípodas morais da instituição militar.

Ou seja, os princípios da hierarquia e disciplina compreendem verdadeiros sustentáculos de uma cosmologia ordenada em polos de ordem/bem e desordem/mal (crime), na qual os militares se veem como garantidores do primeiro polo e os criminosos como agentes do segundo.

Os soldados em formação, entrevistados pelo Prof. Agnaldo Silva, revelaram, por exemplo, que a sociedade deveria seguir a mesma disciplina da polícia militar, pois somente assim seria possível pensar em erradicar a criminalidade. Mais ainda, que leis mais rígidas e penas mais severas, ao lado da ação da polícia militar, estariam concorrendo para a construção de uma sociedade mais justa, sem crimes e criminosos; boa e ordeira, em síntese, onde

todas as mínimas contravenções deveriam ser punidas, todos assim teriam respeito. Desde o camarada que cospe no chão, até o camarada que fuma maconha, até quem é mendigo, quem pede nas ruas, todas estas pequenas contravenções deveriam ser punidas (SILVA, 2012, p. 109).

Este é o caso das pequenas contravenções. Quanto ao criminoso, ele está para além do humano, de modo que “bandido tem que ser erradicado. Você entendeu? Caça um jeito aí. É cadeira elétrica, fuzilamento em praça pública. Eu sou a favor disso aí, cara” (SILVA, 2012, p. 107).

A ideia central que queremos sustentar é que os diversos, pequenos e difusos mecanismos que o Prof. Agnaldo Silva viu serem usados para inculcação e controle durante os cursos de formação militar, e que se estruturam através dos princípios da hierarquia e disciplina, se articulam em uma dimensão mais ampla onde se elabora uma verdadeira cosmologia, e que é esta quem, ao fim, dá sustentação à instituição militar.

Vimos isto nas falas dos alunos ouvidos pelo Prof. Agnaldo Silva e podemos encontrar também em pequenos atos do processo de socialização dentro da academia militar, como as chamadas “Charlie Mike”, que passamos a analisar.

CHARLIE MIKE, CANÇÕES MILITARES

Charlie Mike são canções militares. A designação é corrente entre militares e surge da aplicação de um código internacional de comunicação militar, o Código Quebec, cujo uso, quanto a estes dois códigos, opera mediante o uso da palavra Charlie para substituir qualquer palavra iniciada com a letra C, e a palavra Mike substitui qualquer palavra iniciada com a letra M³.

O uso do código é contextual, servindo para indicar quaisquer palavras ou conjunto de palavras que iniciem com as letras/palavras. Assim que Charlie Mike será “Canção Militar” quando usado para referir às canções que acompanham os procedimentos de execução de marchas e outros exercícios físicos coletivos. Mas o termo pode ser usado para indicar qualquer combinação de duas palavras na qual a primeira inicia com a letra C (de Charlie) e a segunda com a letra M (de Mike).

As Charlie Mike se encaixam facilmente naquilo que Durkheim chamou de ritos positivos com caráter representativo e comemorativo. Tais ritos servem para preservar a fisionomia moral da coletividade, consistindo em rememoração do passado reverberando a memória mitológica do grupo (DURKEHIM, 2016, p. 46-47).

Celebração coletiva em forma de cânticos que acompanham e reforçam atividades físicas (GUILARDI; COSTA, 2018), as Charlie Mike são, portanto, ritos de comunicação da memória da mitologia militar e, nesta condição, elemento fundamental para a socialização militar.

Queremos ilustrar isto analisando uma Charlie Mike que foi levada ao site e aplicativo de compartilhamento de vídeos YouTube no dia 28 de abril de 2018 no canal “marovisk” com o título de “Charlie Mike - Novo Cangaço”. Vale ressaltar que este ambiente virtual funciona como espaço privilegiado para produção e reforço de subjetividades e nesta condição é uma arena à espera de maiores explorações dos cientistas sociais (RAMOS, 2015).

Esta Charlie Mike é particularmente apropriada para análise do rito como memória da mitologia militar porque foi registrada durante o 17º CO ROTAM da PMGO, Curso Operacional em Rondas Ostensivas Táticas Metropolitanas, que foi realizado entre abril e junho de 2018⁴ e narra eventos havidos entre janeiro e maio de 2017, menos de um ano, portanto.

3 O Código Quebec é mais extenso e inclui também uma série de combinações de três letras correspondentes a comandos específicos (QTA, QTX etc.).

4 A cerimônia de formatura do 17º CO ROTAM da PMGO aconteceu em 20 de julho de 2018, como visto disponível em: <https://www.seguranca.gov.br/noticias-da-ssp/17o-curso-operacional-de-rotam-forma-policiais-militares-de-goias-e-outros-dez-estados.html> Acesso em: 4 jul. 2019.

Isto parece ser revelador de como a instituição é rápida em selecionar certos feitos e transformá-los em Charlie Mike, ou seja, em elementos de idealização de sua autoimagem. É importante notar isto porque o que temos ali é uma transfiguração de eventos recentes, quase contemporâneos, em atos heroicos que se integram à mitologia militar reproduzida no contexto dos processos de socialização para a formação militar.

Antes de explorar esta Charlie Mike, vamos primeiro dar algum contexto aos eventos que a instituição militar selecionou para a produção desta canção militar.

A HISTÓRIA DOS TRUKÁS, SAÍRAM DE ASSUNÇÃO PARA ATERRORIZAR

No dia 04 de maio de 2017, Carlos Jardiel de Barros Dantas, um indígena da etnia Truká, de 41 anos, natural de Cabrobó/PE, também conhecido como Jardiel Cabeção, foi morto numa operação policial especial envolvendo as polícias de, pelo menos, quatro estados e mais a Polícia Federal⁵.

No dia 17 de maio de 2017, o irmão de Jardiel, Jean Carlos de Barros Dantas, também conhecido como Bereberê, foi morto na cidade mineira de Montes Claros em uma grande operação envolvendo várias unidades da PMMG⁶.

Carlos Jardiel, ou, Jardiel, simplesmente, era, na ocasião de sua morte, líder de uma quadrilha de assalto a bancos e carros de transporte de valores conhecida como “Novo Cangaço”⁷. Segundo o porta-voz da PMGO, Jardiel era o maior assaltante de bancos do país⁸. Com a morte de Jardiel, Jean assumiu a liderança da quadrilha.

Os irmãos Dantas tinham, portanto, uma longa atividade de crimes. Já chamavam a atenção da imprensa desde, pelo menos, o ano de 2003, quando Jardiel era notícia em matéria que relatava os impactos devastadores do Comando Vermelho no chamado Polígono da Maconha, em Pernambuco, provocando convulsão entre os 4 mil índios Trukás moradores da reserva – que se estende no arquipélago formado pela Ilha de Assunção e mais 72 ilhas menores localizadas no Rio São Francisco, no município de Cabrobó/PE.⁹

Naquela oportunidade, Jardiel liderava um grupo de índios que fazia o plantio de maconha dentro da reserva dos Trukás. Isso era reprovado e combatido por um grupo liderado pelo cacique Ailton dos Santos, o Issó. Entre os parceiros do cacique estavam os irmãos João Batista Gomes Rodrigues e Antônio Roberto Gomes Rodrigues, que haviam destruído algumas plantações controladas pelo grupo de Jardiel. A resposta veio com o assassinato dos irmãos Rodrigues.

Por esse crime, Jardiel havia recebido uma sentença de nove anos de prisão e estava sendo procurado pela Polícia Federal. No ano anterior, 2002, Jardiel já havia sido preso na cadeia de Cabrobó/PE, mas foi resgatado em ação ousada dos seus liderados.

5 Disponível em: <https://g1.globo.com/goias/noticia/suspeito-de-liderar-assalto-a-banco-que-resultou-na-morte-de-dois-pms-na-ba-morre-em-aragarcas-go.shtml>. Acesso em: 4 jul. 2019.

6 Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2017/12/17/interna_gerais,925222/quadrilha-presa-no-norte-de-minas-tinha-historico-de-morte-de-policias.shtml. Acesso em: 4 jul. 2019.

7 Notamos que, embora os jornais possam fazer vários registros desta identificação dada por várias polícias estaduais ao grupo de Jardiel, Sodré (2018) trata “Novo Cangaço” como uma denominação genérica para este tipo de atividade criminosa ou os seus autores.

8 Conforme depoimento do Tenente-Coronel Ricardo Mendes, assessor de imprensa da PMGO registrado na notícia indicada na nota 5.

9 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2004200317.htm>. Acesso em: 4 jul. 2019.

Em 2003, Jardiel era então um jovem de 25 anos. O que nos interessa aqui, no entanto, é que o amadurecimento de Jardiel se fez no deslocamento em direção a outras atividades criminosas, especialmente, o ataque a bancos e elementos associados (caixas eletrônicos, carros de transportes de valores etc.), movimentando grandes somas de dinheiro, mas sempre com o mesmo padrão de ousadia e violência com que fugiu da prisão em Cabrobó em 2002 e aterrorizou a Ilha de Assunção em 2003.

Neste ponto podemos seguir até a noite do dia 22 de janeiro de 2017, quando o bando liderado por Jardiel, atacou a cidade baiana de Bom Jesus da Lapa e explodiu um banco por volta das 23h. Foram impedidos, no entanto, por três policiais que sustentaram um tiroteio contra o grupo.

Os policiais Gilberto Lemos Silva Júnior e Everton Oliveira de Santana, ambos de 26 anos, foram mortos no confronto¹⁰. Há notícia de que foram torturados antes de serem mortos¹¹.

O Novo Cangaço tinha a atenção de várias polícias estaduais e da Polícia Federal. Após a ação em Bom Jesus da Lapa, uma operação integrada pela Polícia Federal e as polícias da Bahia, de Minas Gerais, de Goiás e do Mato Grosso conseguiu monitorar seus passos.

Foi assim que no dia 04 de maio de 2017, enquanto estava na cidade goiana de Aragarças negociando aluguel de casa e fazenda com vistas a um novo assalto e fuga, Jardiel percebeu que estava sendo seguido e tentou fugir, sendo, entretanto, atingido com tiros no rosto.

O Novo Cangaço, agora sob a liderança de Jean, irmão de Jardiel, continuava sob a mira das polícias. No dia 17 de maio de 2017, Jean também foi morto num confronto com a polícia mineira que invadiu seu esconderijo na cidade de Montes Claros/MG¹².

CHORA A VOLANTE, MAS CHORA DE EMOÇÃO

Havia, portanto, menos de um ano das mortes de Jardiel e Jean quando a Charlie Mike “Novo Cangaço” foi subida no Youtube, no dia 28 de abril de 2018. Talvez a comoção gerada pela morte dos policiais em Bom Jesus da Lapa justifique a pronta seleção destes eventos para serem comunicados em forma de Charlie Mike nos cursos de formação da PMGO.

A letra da Charlie Mike “Novo Cangaço”, que enumeramos conforme as frases entoadas para facilitar a análise, é esta:

- 1 - O fim foi em Goiás, o fim foi em Goiás
- 2 - Agora eu vou contar a história dos Trukás
- 3 - Saíram de Assunção pra aterrorizar
- 4 - E eles iriam um banco estourar
- 5 - Numa segunda-feira ao anoitecer
- 6 - Em Bom Jesus da Lapa resolveram aparecer
- 7 - Pensaram que era fácil, mas se enganaram

10 Disponível em: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2017/01/pms-executados-durante-tentativa-de-assalto-banco-sao-enterrados-na-ba.html>. Acesso em: 4 jul. 2019.

11 Conforme relato do Major Flávio Santiago, da assessoria de imprensa da PMMG, disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2017/12/17/interna_gerais,925222/quadilha-presa-no-norte-de-minas-tinha-historico-de-morte-de-policiai.shtml. Acesso em: 4 jul. 2019.

12 Ver matéria indicada na nota anterior.

- 8 - Tombaram com a PM e seus 3 heróis fardados
- 9 - O Novo Cangaço tinha chegado ali
- 10 - Quinze contra três não pensaram em desistir
- 11 - Troca de tiros, desespero total
- 12 - E dois dos heróis tombaram contra o mal
- 13 - Mexeu com um de nós, mexeu com todo mundo
- 14 - Jardiel e Jean já sabiam o seu futuro
- 15 - Pra cumprir essa missão a Volante apareceu
- 16 - Sem dó nem piedade, a ordem que recebeu
- 17- Só de ouvir falar, o ladrão estremeceu
- 18 - A cidade de Aragarças o demônio conheceu
- 19 - Dois tiros na cara foi o resultado
- 20 - E embarcou pra morte com o caixão fechado
- 21 - E a Volante respirou aliviada
- 22 - Mas falta Jean, continuem a caçada
- 23 - Foi em Goiás, foi em Goiás
- 24 - Essa é a história dos irmãos Trukás
- 25 - A Volante o Jean encontrou
- 26 - E em terras mineiras forte trovejou
- 27 - Jean, vagabundo, ali mesmo tombou
- 28 - E com o seu irmão no inferno se encontrou
- 29 - Você, ladrão de banco, agora entendeu
- 30 - A Volante sempre vai vingar os seus
- 31 - E nossa missão é caçar vocês
- 32 - Aqui em Goiás, ladrão não tem vez
- 33 - Chora Volante, mas chora de emoção
- 34 - Por Bom Jesus da Lapa cumpriram a missão

Como foi dito, trata-se de um rito com a função de comunicar um mito. O mito em questão é a transfiguração heroica da narrativa dos eventos entre o assalto frustrado na cidade baiana de Bom Jesus da Lapa e a morte de Jean em Montes Claros/MG. Aqui, como nos fenômenos estudados por Durkheim, temos um rito que visa “redespertar certas ideias e certos sentimentos, ligar o presente ao passado, o indivíduo à coletividade” (DURKHEIM, 2016, p. 52); isto porque “o rito não é senão o meio pelo qual um grupo social se reafirma periodicamente” (DURKHEIM, 2016, p. 59).

Ainda que os aspectos estritamente corporais como a marcha, a entonação, a intensidade e outros recursos físicos e sonoros presentes na ocasião em que os policiais entoaram esta Charlie Mike sejam aspectos necessários para a compreensão integral do efeito provocado nos participantes (GUILARDI; COSTA, 2018), aqui vamos nos deter exclusivamente na letra, considerando que ela, enquanto componente do rito, opera um duplo mecanismo, a saber, registra e transmite os feitos do grupo militar, mas ao fazê-lo opera uma transfiguração idealizada, o que é essencial para a produção da celebração da memória do grupo.

Notemos já nos primeiros versos (de 1 a 3) que a narrativa encenada estabelece alguns elementos essenciais. Primeiro, que aquilo que os policiais cantam são os méritos de combate e valentia da PMGO, e, em segundo, que se trata de exemplos prodigiosos, como se vê mais adiante, em que ficam mais bem caracterizados no contraste com seu antagonista, os Trukás, que “saíram de Assunção pra aterrorizar”.

Ou seja, a Volante, a unidade móvel da ROTAM/PMGO, tem seus méritos realçados quando considerados frente a seu inverso moral; trata-se, respectivamente, das realizações institucionais enquanto PM e enquanto quadrilha, dois polos de ordem e desordem que compõem a totalidade cósmica da qual os militares se veem como guardiões.

Assim que, na canção, os eventos em Bom Jesus da Lapa são lembrados (5 em diante) e, mediante os pares ordem/PM desordem/quadrilha estruturam a narrativa. Entretanto, nesse primeiro encontro entre os representantes das forças transcendentais, os agentes da desordem levam vantagem, embora ambivalente, pois seu objetivo, o assalto, foi frustrado.

Todavia, eles abatem os policiais que lhes resistiram (12). Essas mortes nos permitem indicar com segurança que se trata de um saldo de vantagem para as forças da desordem, pois elas provocam efeitos duradouros no polo oposto, pela natureza do significado da perda de uma vida, mas também pelo que isso representa de subversão do princípio da hierarquia.

A queda desses policiais, no entanto, é posta em termos honrosos, pois, sim, “tombaram contra o mal” (12), mas como heróis, e, mais precisamente, heróis fardados (8) que não se renderam (10), mesmo em flagrante desvantagem, que ali é descrita apenas em sua dimensão numérica (10), mas podemos supor que era também de ordem qualitativa, com vantagem para o armamento da quadrilha.

A morte dos policiais na Bahia é então apresentada como um ato contra a PMGO, ou, para sermos mais exato, contra todos os militares (13) – posto que contra a ordem, de modo que as consequências de um ataque desta natureza contra policiais já estão dadas (14), e resultam na eliminação dos ofensores.

Apenas para destacar que esta narrativa corresponde a uma transfiguração heroica dos eventos que levaram às mortes de Jardiel e Jean. Podemos lembrar que aqueles não foram os únicos policiais mortos pela quadrilha¹³, ou seja, a Charlie Mike conecta as mortes de Jardiel e Jean e os eventos de Bom Jesus da Lapa, pois esta é uma narrativa compatível com a autopercepção do grupo militar. Para que isso ocorra com máxima eficácia simbólica, as mortes dos policiais assassinados anteriormente pelo grupo de Jardiel precisam ser ignoradas.

Ainda que a sorte de Jardiel e Jean seja dada como decidida desde os eventos em Bom Jesus da Lapa, vale notar que “a Volante” (da ROTAM/PMGO) só “apareceu” porque foi cumprir uma missão (15), ou seja, uma ordem (16) dada por um comando superior, isto é, obedecendo à hierarquia da instituição.

A ordem foi cumprida, sem dó nem piedade (16), de modo muito semelhante ao que o já citado aluno ouvido pelo Prof. Agnaldo espera: “bandido tem que ser erradicado” (SILVA, 2012, p. 107).

Já dissemos que esta Charlie Mike deve ser considerada como uma retomada idealizada de alguns eventos. Assim que, se ali fica sugerido que a PMGO deu cabo de Jardiel, há registros que atribuem os disparos no rosto, “dois tiros na cara” (19), à Polícia Civil de Goiás¹⁴, e a morte de Jean foi obra da PMMG, não da PMGO (25)¹⁵.

13 Conforme notícia indicada na nota 12.

14 Disponível em: <https://www.opopular.com.br/noticias/cidades/suspeito-de-chefiar-um-dos-maiores-grupos-de-roubo-a-bancos-%C3%A9-morto-em-a%C3%A7%C3%A3o-policia-em-aragar%C3%A7as-1.1269369>. Acesso em: 4 jul. 2019.

15 Conforme matéria indicada na nota 13.

Embora a ação descrita seja apresentada no contexto institucional, onde se age após e em função de uma ordem (16) que estipula uma missão a cumprir (15), isso é posto num plano onde são ressaltados aspectos afetivos, com acento de certos sentimentos mais primordiais.

Talvez um indicador valioso do caráter emocional que, no plano da narrativa, impulsiona a ação, seja o insulto a Jean (27). Podemos especular que o insulto tenha uma dupla função aqui. Em primeiro plano, estabelecer uma caracterização depreciativa do indivíduo, neste caso, em harmonia com outras características e intenções nefastas imputadas ao grupo antagonista (3). Além disso, esta característica negativa leva à outra, pois Jardiel sentiu medo ao se colocar no caminho da Volante, da ROTAM/PMGO, pois esta força policial, que usa como emblema um raio que traspassa o nome ROTAM, quase numa relação totêmica, tropeja (26), fazendo os adversários estremecerem (17).

Todavia, o caráter emocional é mais claramente indicado quando a vingança é posta explicitamente (30). Aqui cabe mesmo separar os planos implicados. Se, de modo genérico, os militares se veem como agentes mantenedores de uma ordem cósmica contra agentes da desordem (31), a vingança os põe em uma relação de outra ordem, trata-se de a Volante vingar um dos seus, não o conjunto da ordem ameaçado pela desordem, mas uma ação de caráter mais particular, grupal, fraternal.

Talvez seja esse caráter pessoal implicado na narrativa que explique a aceitação e exibição da abdicação da disciplina, notada no choro da Volante, choro de emoção (33), que ainda assim se apoia na natureza hierárquica da instituição, afinal, choram porque cumpriram a missão (34), pois, como dito por certo famoso personagem militar do cinema nacional, missão dada é missão cumprida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta última seção vamos apresentar breves considerações sobre aspectos que merecem ser destacados tendo em vista o potencial que apresentam para possíveis desdobramentos em novas explorações analíticas sobre o nosso objeto.

Aqui nosso esforço foi demonstrar que uma Charlie Mike permite pensar a função do rito como memória do mito. Na função de rito, entretanto, está presente o fenômeno do sagrado, que é um fenômeno que se estende para bem além do religioso, pois consiste no núcleo de ideias mais essenciais para a identidade de um grupo (WEISS, 2013).

No que vimos, há um processo de excitação coletiva dirigida por aspectos narrativos e corporais que conduzem os envolvidos para uma visão comum sobre o que é heroísmo e vilania, correção e desvio, em síntese, ordem e desordem como espelhos da polícia e do crime, respectivamente.

A excitação produzida pelo rito é parte fundamental da produção desses sentimentos e dessas ideias amplas e fundamentais sobre o mundo e sobre (e para) aquele grupo. Isto quer dizer que aqui temos um exemplo muito instrutivo e explícito, com uma demanda analítica urgente para a sociedade brasileira neste início de século XXI, de momentos de produção e disseminação dos ideais que delineiam o campo do sagrado para a instituição policial.

De uma perspectiva complementar, quero observar que a narrativa dada na Charlie Mike “Novo Cangaço” fala sobre um tipo de relação que se inscreve em outro plano, pois, se de um lado temos um plano mais

geral em que se chocam forças mais amplas de ordem e desordem, num plano mais restrito trata-se de um ato de vingança. Ambos os planos são analiticamente integrados mediante uma teoria da reciprocidade.

Do legado das intuições fundamentais de Marcel Mauss (2003) sobre as trocas de presentes na composição do fenômeno social, elabora-se um conjunto de explorações sobre o alcance do modelo das trocas obrigatórias e de como elas vinculam indivíduos e grupos.

O estudo de Ansparch (2012) aponta, entretanto, que, antes das trocas de presentes, os grupos humanos trocaram agressões, num ciclo de alterações recíprocas que chama de reciprocidade negativa, em oposição ao ciclo apontado por Mauss, a troca de presentes ou reciprocidade positiva.

O que há de específico em cada ciclo de reciprocidade, positiva ou negativa, é a orientação temporal. A reciprocidade negativa é alimentada por uma referência ao passado, onde o indivíduo ou grupo é motivado a agredir outro porque, no passado, foi alvo de um ataque que exige retribuição ou retaliação; vingança, enfim. Já a reciprocidade positiva se orienta para o futuro, um presente é ofertado para que seja retribuído.

O que ambas têm em comum, no entanto, é que correspondem a modelos que descrevem redes amplas de circulação, ora de golpes ora de presentes. Ou seja, a troca é um mecanismo de encadeamento ampliado de indivíduos mediante a circulação de bens cujos fluxos servem como modelo para a elaboração de totalidades transcendentais aos atos pontuais, concretos, praticados nas redes de trocas.

Assim que, no caso de nosso estudo, a imagem de ordenamento cósmico polarizado em termos de ordem/desordem elaborado na instituição militar, onde ela aparece como guardiã da ordem, é uma expressão transcendente do fenômeno muito concreto da rede de trocas positivas, ordeiras, que representa em si mesma um bem valioso e cujo fluxo positivo de circulação de bens e serviços (e quem pode esquecer que a polícia, enfim, é uma fornecedora de serviços entre outros?) serve como base para a elaboração do enquadramento moral abrangente, onde ordem e desordem se apresentam como opostos, mas de uma oposição com proximidade, visto que a ordem, como estamos propondo, é manutenção da reciprocidade positiva, sempre ameaçada de rompimento, sempre assediada pela desordem.

Vale notar que outro aspecto intrínseco à instituição militar já apontado pela literatura brasileira especializada é a presença de um *ethos* guerreiro que corresponde a certo modelo mais abrangente de masculinidade.

Este conceito nasce na obra de Norbert Elias, no contexto da explicitação da acomodação burguesa de valores aristocráticos condensados no privilégio da prática de requerer e dar satisfações na forma do duelo (ELIAS, 1997).

No Brasil, a ideia é mobilizada para explorar tanto a relação entre um modelo de masculinidade agressiva e os padrões elevados de violência sistêmica (ZALUAR, 1998) quanto a violência policial em particular (ALBUQUERQUE; MACHADO, 2001).

Os depoimentos dos alunos da PM baiana colhidos por Albuquerque e Machado (2001) apresentam indícios de percepção crítica aos ritos de militarização onde se celebra esse *ethos* guerreiro nas polícias. Estudando uma instrução na formação da PMBA, os autores oferecem ao leitor, por exemplo, a pergunta e o lamento de um aluno: “é na base da porrada que nasce o homem?” (ALBUQUERQUE; MACHADO, 2001, p. 15)¹⁶.

16 Importante notar que estes aspectos também estão presentes na formação do corpo de bombeiros (FRANÇA; RIBEIRO, 2019).

Ainda que minoritários e impotentes, relatos como esse revelam que existem demandas internas para a reformulação das polícias militares no Brasil com vistas a uma formação voltada para um modelo de instituição especializada no policiamento urbano profissionalizado e em sintonia com o ideal de uma sociedade democrática, afastada, por exemplo, do vínculo com o tema da segurança nacional, que se incrustou na formação das polícias brasileiras como forças militarizadas em razão da sua estruturação como forças auxiliares das forças armadas (MUNIZ, 2001).

Esses temas podem ser vistos no horizonte de desdobramento do presente estudo. Pois, embora tenhamos aqui uma abordagem tópica sobre a Charlie Mike “Novo Cangaço” como um rito de memorização do mito, percebemos aspectos das técnicas de integração mobilizados pela instituição militar que podem ser articuladas com este conjunto acumulado de observações sobre as polícias brasileiras para auxiliar na compreensão do papel central que aparentemente está reservado a estas instituições no desenrolar de lances dramáticos na intersecção entre ocorrências locais e os grandes movimentos políticos que determinarão a condução do Estado brasileiro¹⁷.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

17º CURSO Operacional de Rotam forma policiais militares de Goiás e outros dez estados. Secretaria de Estado de Segurança Pública do Estado de Goiás. Disponível em: <https://www.seguranca.go.gov.br/noticias-da-ssp/17o-curso-operacional-de-rotam-forma-policiais-militares-de-goias-e-outros-dez-estados.html>. Acesso em 04 jul. 2019.

ALBUQUERQUE, C. L.; MACHADO, E. P. O currículo da selva: ensino, militarismo e ethos guerreiro nas academias brasileiras de polícia. **Capítulo Criminológico**, v. 29, n. 4, p. 5-33, 2001.

ANSPARCH, M. **Anatomia da vingança**: Figuras elementares da reciprocidade. São Paulo: É Realizações, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1988.

CALDAS, A. G. A. L. Como o uso de redes sociais digitais pela Polícia Militar do Estado de Goiás influencia seu relacionamento com a sociedade. **Revista Brasileira Militar de Ciências**, n. 7, p. 22-32, nov. 2017.

DURKEHIM, E. Os ritos representativos ou comemorativos. In: CASTRO, C. (Org.). **Textos básicos de antropologia**. Cem anos de tradição: Boas, Malinowski, Lévi-Strauss e outros. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

DURKHEIM, E. **Educação e sociologia**. Petrópolis: Vozes, 2011.

ELIAS, N. **Os alemães**. A luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

FRANÇA, F. G.; RIBEIRO, L. R. “Um bombeiro pede socorro!”: socialização, treinamento e sofrimento na formação do bombeiro militar. **Sociologias**, v. 21, n. 51, maio./ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/15174522-0215111>. Acesso em: 20 jun. 2019.

G1. TUDO SOBRE Lázaro Barbosa. Disponível em: : <https://g1.globo.com/tudo-sobre/lazaro-barbosa/> Acesso em 10 de set. 2021.

¹⁷ Enquanto este trabalho era encerrado, a PMGO havia realizado uma caçada de semanas que culminou na morte de Lázaro Barbosa e contou com uma cobertura diária da imprensa nacional. Os modos de apropriação e repercussão destes eventos é um indicador de como a ação das polícias se articula com grandes temas políticos. Por exemplo, em: <https://g1.globo.com/tudo-sobre/lazaro-barbosa/>. Acesso em: 10 jan. 2021.

GUILARDI, L. C.; COSTA, L. D. As canções militares como instrumento didático para o treinamento e formação profissional de policiais na Polícia Militar do Estado de Goiás. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública**, v. 11, n. 1, p. 164-171, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.29377/rebsp.v11i1.342>. Acesso em: 20 jun. 2019.

MARTINS, V. Suspeito de liderar assalto a banco que resultou na morte de dois PMs na BA morre em Aragarças, GO. Disponível em: <https://g1.globo.com/goias/noticia/suspeito-de-liderar-assalto-a-banco-que-resultou-na-morte-de-dois-pms-na-ba-morre-em-aragarcas-go.ghtml>. Acesso em 04 de jul. 2019.

MAUSS, M. Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: Cosac Naify, 2003, p. 183-314.

MIRANDA, D. **A construção da identidade do oficial do exército brasileiro**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2018.

MUNIZ, J. A Crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. **Security and Defense Studies Review**, v. 1, n. 2, p. 177-198, 2001.

PMs EXECUTADOS durante tentativa de assalto a banco são enterrados na BA. Disponível em: : <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2017/01/pms-executados-durante-tentativa-de-assalto-banco-sao-enterrados-na-ba.html>. Acesso em 04 de jul. 2019.

RAMOS, J. S. Subjetivação e poder no ciberespaço. Da experimentação à convergência identitária na era das redes sociais. **Vivência: Revista de Antropologia**, v. 1, n. 45, p. 57-73, 2015.

SANTOS, P. Tráfico “impõe” toque de recolher a índios. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2004200317.htm>. Acesso em 04 de jul. 2019.

SILVA, A. **Praça velho**: socialização, representações e práticas policiais militares. Goiânia: PUC-GO, 2012.

SODRÉ, R. O novo cangaço no Maranhão. **Confin**, n. 37, p. 1-8, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/confins.15811>. Acesso em: 20 jun. 2019.

SUSPEITO de chefiar um dos maiores grupos de roubo a bancos é morto em ação policial, em Aragarças. **O popular**. Disponível em: <https://opopular.com.br/noticias/cidades/suspeito-de-chefiar-um-dos-maiores-grupos-de-roubo-a-bancos-%C3%A9-morto-em-a%C3%A7%C3%A3o-policial-em-aragar%C3%A7as-1.1269369>. Acesso em 04 de jul. 2019

VALE, J; PARANAIBA, G e RIBEIRO, L. Quadrilha presa no Norte de Minas tinha histórico de morte de policiais em outros estados. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2017/12/17/interna_gerais,925222/quadrilha-presa-no-norte-de-minas-tinha-historico-de-morte-de-policiai.shtml. Acesso em 04 de jul. 2019.

WEISS, R. A. Efervescência, dinamogenia e a ontogênese do sagrado. **Mana**, v. 17, n. 1, p. 157-179, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-93132013000100006>. Acesso em: 20 jun. 2019.

ZALUAR, A. Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: SCHWARZ, L. M. (Org.). **História da vida privada no Brasil**. Contrastes da intimidade contemporânea. v. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 245-316.

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

DIREITOS HUMANOS E A CULTURA ORGANIZACIONAL DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS

DANIEL GONÇALVES CONDE¹

Bacharel em Segurança Pública e Cidadania pela Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), em razão do Curso de Formação de Oficiais Policiais Militares da Academia Policial Militar do Guatupê (2016). Graduando em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Especialização em Gestão Pública com ênfase em Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).

País: Brasil **Estado:** Paraná **Cidade:** Curitiba

Email: daniel.conde@pm.pr.gov.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-0956-0621>

RESUMO

Os Direitos Humanos e as instituições policiais brasileiras possuem um inter-relacionamento recente e a sua infiltração nas instituições policiais tem sido cada vez mais objeto de estudo. Busca-se entender os conceitos de cultura organizacional oriundos do campo da Administração, passando pelas peculiaridades atinentes às instituições públicas. Se estabelece a origem da inserção nacional dos conceitos de Direitos Humanos nas formações policiais brasileiras. Por fim, é objeto de análise a cultura policial e os Direitos Humanos, observando-se diversas bibliografias que tratam da temática, assim, objetivando estabelecer a real influência e percepção dos conceitos de Direitos Humanos como cultura organizacional nas polícias brasileiras.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Cultura organizacional. Segurança pública.

ABSTRACT

HUMAN RIGHTS AND THE ORGANIZATIONAL CULTURE OF POLICE INSTITUTIONS

Human Rights has been related to the Brazilian police institutions recently and since then, its infiltration in such institutions has become subject of study. It seeks to comprehend the concepts of organizational culture from the administration field by going through the peculiarities of public institutions. It establishes the origin of the national insertion of Human Rights in several Brazilian police formations. At last, the police culture and the Human Rights is object of analysis, observing multiple bibliography that talk about this thematic, and by so, establishing the real influence and perception of Human Rights as organizational culture in the Brazilian policies.

Keywords: Humans Rights. Organizational culture. Public security.

Data de recebimento: 12/06/2020 – **Data de aprovação:** 06/03/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n2.1329

¹ Graduado no Curso de Formação de Oficiais Policiais Militares pela Academia Policial Militar do Guatupê da Polícia Militar do Paraná (2016) – Bacharel em Segurança Pública e Cidadania (Unespar). Graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2019). E-mail: daniel.conde@pm.pr.gov.br.

INTRODUÇÃO

Ao longo da história e da evolução do pensamento social, os princípios dos Direitos Humanos foram se tornando cada vez mais relevantes e moldadores do comportamento dos governos e das sociedades. As instituições policiais, por se tratarem, primariamente, do braço coercitivo do Estado para cumprimento do império da lei, foram por um grande período também relacionadas com o desrespeito aos Direitos Humanos, por utilizarem-se de excessos para que tal objetivo fosse cumprido. Felizmente, elas também passaram e passam por um processo constante de adaptação e aprimoramento nos aspectos relacionados aos Direitos Humanos, que já atingiram níveis de aperfeiçoamento importantes ao longo dos tempos, senão pela conscientização e internalização destes princípios essenciais por intermédio do ensino, ou pela vinculação coercitiva ao estabelecer normas e padronizações referentes à atividade policial.

Buscaremos relacionar os conceitos da administração relativos à cultura de uma instituição, demonstrando também algumas especificidades das instituições públicas pelo seu caráter intrinsecamente diferenciado das privadas. Passaremos então a relacionar o contexto formativo das instituições policiais brasileiras no que se refere à inserção dos conceitos de Direitos Humanos em sua base, que por iniciativa do governo federal produziu diversos documentos importantes no cenário nacional que determinaram diretrizes gerais a serem cumpridas pelas instituições relacionadas, dando vazão para importante difusão e implementação dessas políticas.

Ao trabalhar especificamente com a cultura policial e os Direitos Humanos, percebemos que poucos trabalhos científicos têm sido desenvolvidos na tônica de desvelar as problemáticas internas e externas enfrentadas pelas instituições policiais e quais destes fatores têm sido preponderantes na desvalorização dos conceitos de Direitos Humanos. Pretende-se com este artigo suscitar o interesse por este campo inexplorado pela academia, para que se possa produzir respostas contundentes e efetivas para a reversão do quadro negativo de percepção no que tange aos Direitos Humanos como cultura organizacional nas instituições policiais.

Objetivamos com isso, neste trabalho, demonstrar o vácuo que há entre a existência de políticas de concretização dos Direitos Humanos no contexto da formação policial e a absorção de seus conceitos na prática cotidiana das instituições policiais, ou seja, na cultura policial. Além disso, intentamos demonstrar a exiguidade de trabalhos acadêmicos que buscam profundamente abordar essa temática nas instituições policiais, relacionando a incorporação dos ideais gerais dos Direitos Humanos nas culturas organizacionais dos órgãos policiais.

É inquestionável a importância da proteção aos Direitos Humanos no campo da segurança pública no contexto social, já que os profissionais que nesta área labutam servem, mesmo até fazendo uso legitimado da força outorgado pelo Estado, para que os direitos e os deveres dos cidadãos venham a ser exercidos e garantidos. Desta feita, no contexto atual a segurança passa a ser um direito de todo cidadão. Partindo desta base, é deveras importante que a instituição policial esteja alinhada e consciente com os valores preconizados pelos Direitos Humanos, para que na execução do seu serviço policial todas as garantias legais, os direitos e deveres sejam respeitados e colocados em prática, já que quando a ordem pública é quebrada ou qualquer litígio em sociedade se instala o policial é, geralmente, o primeiro agente estatal a intervir, por isso a importância de sua atuação estar alinhada com os Direitos Humanos.

CULTURA ORGANIZACIONAL

A cultura organizacional tem importância, principalmente, sobre a maneira que ela influencia as condutas, os sentimentos e as atitudes daqueles que pertencem às instituições. Aquilo que se verifica como relação interpessoal em conjunto com as percepções tidas pelos trabalhadores, a respeito das particularidades de funcionamento institucional, acaba por determinar qual é a cultura/clima organizacional, afirma Neves (2000).

A cultura de uma organização pode ser definida como:

O modelo dos pressupostos básicos, que determinado grupo tem inventado, descoberto ou desenvolvido no processo de aprendizagem para lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna. Uma vez que os pressupostos tenham funcionado bem o suficiente para serem considerados válidos, são ensinados aos demais membros como a maneira correta para se perceber, se pensar e sentir-se em relação àqueles problemas. (SCHEIN, 1991, p. 7).

De acordo com o pensamento de Moura (1990), uma organização pode ter sua cultura entendida como um conjunto de normas, valores e princípios, que já tenham sido sedimentados naquele determinado meio organizacional, sendo que deles decorrem uma interação com os comportamentos e a estrutura estabelecida. Isso origina uma maneira peculiar e duradoura da maneira como se procede naquela organização, tendo como base determinados fundamentos e buscando a consecução de determinados resultados finais.

O pesquisador Moura (1990) continua esclarecendo que a cultura é um sistema compartilhado de crenças e valores. Aquelas crenças e valores interagem com as pessoas, as estruturas e os mecanismos de controle a fim de produzir nas formas peculiares de comportamento daquela organização.

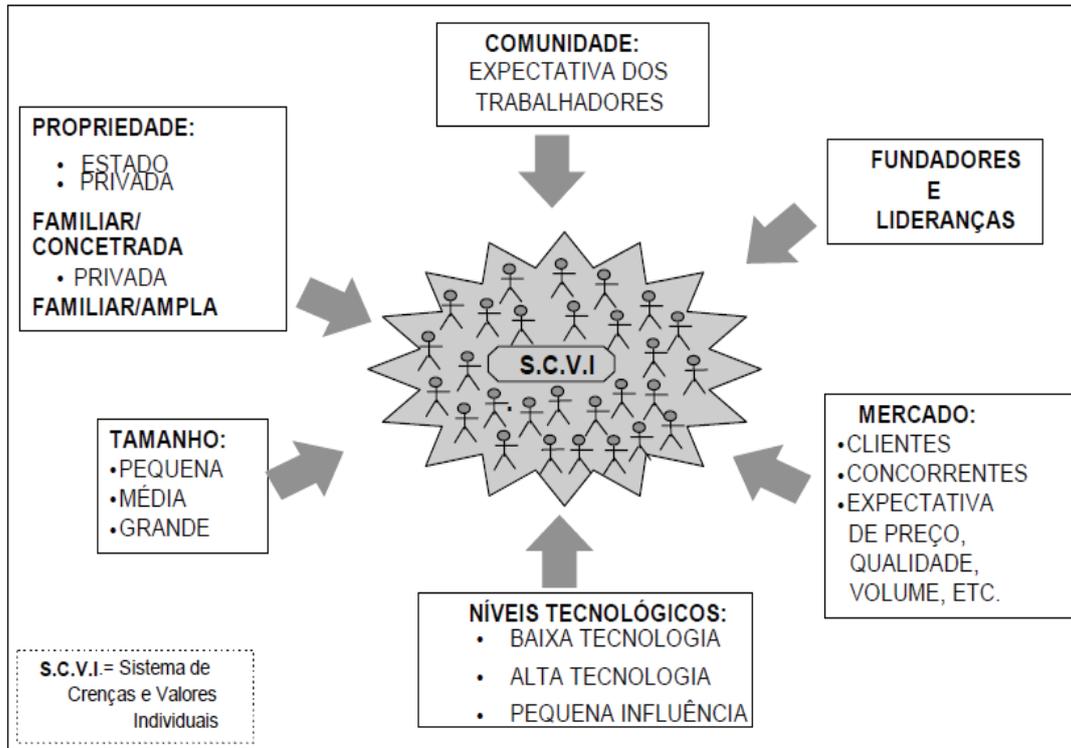
Outro entendimento do funcionamento da cultura organizacional decorre da conceituação de Freitas (2002), em que as relações cotidianas originárias no interior da organização formam um conjunto de representações imaginárias sociais, construídas e reconstruídas, que se exteriorizam em valores, normas, interpretações e significados. Essas expressões visam um sentido de unidade e direção, fazendo com que os seus membros reconheçam na organização uma fonte de identidade e reconhecimento para eles.

Um conceito mais simplificado de cultura organizacional, tomando por base os relatos dos gestores Deal e Kennedy (1983, p. 501), é este: “É o jeito que nós fazemos as coisas por aqui”. Assim definido, o conceito expressa com muita simplicidade o significado da cultura organizacional. Estabelece uma maneira prática de compreender a cultura partindo da observação de como as coisas são trabalhadas e conduzidas. Na mesma obra, os autores citados destacam que as pessoas entendem facilmente que qualquer sociedade desenvolve alguma cultura, um conjunto de premissas, artefatos, crenças e linguagens comuns, e eles são repassados, ou até mesmo modificados, de geração a geração. De igual modo, como o relacionamento associativo humano, a empresa acaba por gerar um conjunto característico próprio de valores, princípios e crença, advindos desse inter-relacionamento pessoal.

Tomando como referência alguns autores, aqueles que têm a maior capacidade de influenciar a cultura organizacional de uma organização são os seus fundadores ou as suas principais lideranças. Sendo eles definidores da forma com que será gerida a instituição por deterem poder sobre ela, aplicam suas convicções, a sua maneira de colocar as coisas em funcionamento. Bio (1996) demonstra os diversos pontos que podem influenciar na formação da cultura organizacional na figura abaixo.

FIGURA 1

A cultura organizacional e os diversos influenciadores



Fonte: Bio, 1996.

Já Kotter e Heskett (1994) entendem que o conceito de cultura foi desenvolvido para traduzir, em sentido mais amplo, as qualidades de qualquer grupo humano específico que passem de geração em geração.

O termo “cultura” tem origem na antropologia social e traduz, num sentido bastante amplo, as vivências de qualquer grupo humano específico que seja transmitida de uma geração para a geração seguinte.

A sociedade acaba por influenciar a cultura de uma organização ao interagir com ela, no intercâmbio de fornecimento e aquisição dos recursos econômicos essenciais para a continuação daquela. Aquele que recebe o serviço tem expectativas quanto à qualidade do que é ofertado ou produzido. Ainda, o calibre da organização gera um reflexo na cultura no que diz respeito à atribuição de responsabilidades e poder. Com relação a isso, verificamos que:

A cultura, concebida como um conjunto de valores e crenças compartilhados pelos membros de uma organização, deve ser consistente com outras variáveis organizacionais como estrutura, tecnologia, estilo de liderança. Da consistência destes vários fatores depende o sucesso da organização. (FLEURY, 1987, p. 10).

Portanto, analisando os conceitos de cultura organizacional percebe-se facilmente a inter-relação deste componente do ambiente empresarial com a pujança do sistema da organização.

Em um período mais recente, mais especificamente nos últimos dez anos, a cultura organizacional tornou-se um assunto recorrente entre os estudiosos e teóricos de administração. Mesmo tendo os primeiros

estudos com referência a esta temática registrados há quase 50 anos, apenas a partir dos anos 80, do século XX, que a questão cultural organizacional teve maior atenção pelos investidores e empresários. Concomitantemente na época em que se popularizou a percepção de que a “excelência” de uma instituição estava contida nos modos comuns de pensar, sentir e agir de seus integrantes. Os estudos que possuem como objeto este conceito têm demonstrado, cada vez mais, que a cultura e o clima influenciam tanto as áreas motivacionais e comportamentais dos indivíduos quanto a produtividade organizacional (FERREIRA; NEVES; CAETANO, 2001).

Expoentes da teoria administrativa, Davis e Newstrom (1999) e Robbins (2003) acreditam que os fatores determinantes da cultura organizacional, em que fica mais clara a diferenciação entre as instituições, são os seguintes: motivação, atitudes, satisfação, compromisso, *empowerment*, estresse, conflito e valores. Já Brunet (1987) diz que o que interage com os trabalhadores e seus temperamentos, que ao fim produzem percepções, são as nuances próprias de cada organização, como sua estrutura e o processo organizacional. Todavia, outro ponto deve ser levado em consideração nessa percepção cultural dentro da instituição: a posição hierárquica dos indivíduos. Nesta direção, Brunet afirma que:

a posição dos trabalhadores na hierarquia organizacional ou no departamento pode influir na percepção da cultura. Os profissionais e os membros da direção de uma organização têm tendência a perceber mais favoravelmente a cultura/clima da sua organização do que os trabalhadores manuais. (BRUNET, 1987, p. 21).

Tanto Ferreira, Neves e Caetano (2001) quanto Freire (1993) entendem que a cultura organizacional seria construída pelo coletivo, com grande influência da história, tendo assim uma natureza estável, constituindo o contexto que explica por qual razão as coisas acontecem em uma organização. O clima organizacional surge, então, dentro desse espectro, como um aspecto perceptível dessa cultura, firmado nas práticas, nos procedimentos e nas políticas adotadas pela organização. Analisando aqueles conceitos, podemos dizer que o clima organizacional advém da cultura em si, por ser um de seus desdobramentos e consequências. Em virtude disso, as concepções das ideias de cultura/clima organizacional podem ser encaradas como conceitos integrados, pois um não existe sem o outro, embora persistam suas diferentes implicações. Corroborando a essa perspectiva de entendimento, Neves (2000, p. 22) relata que “um modelo de cultura organizacional composto por seis camadas sobrepostas, em que as periféricas representam o clima e as mais interiores traduzem a cultura e unidades na base de um núcleo comum, o significado”.

CULTURA ORGANIZACIONAL NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

As diferenças entre a gestão pública e a privada sempre foram ponto de destaque nas discussões acadêmicas administrativas, em razão de seus objetivos distintos, mas com funcionamentos e estruturas organizacionais às vezes semelhantes ou completamente diferentes; devido a isso, os estudos sobre o tema apenas se multiplicam na intenção de conhecer quais as características delas a fim de melhor compreendê-las. Pesquisadores deste assunto como Harrow e Willcocks (1990) asseguram que as instituições públicas não se expõem às leis de mercado como as privadas o fazem, e desta forma conseguem manter um maior controle aliado às expectativas mais altas por parte de quem o seu serviço se destina. Além disso, nota-se que o planejamento e a execução do trabalho no serviço público são influenciados pelos ciclos políticos, condição confirmada por Lobo (2003), ressaltando ainda que estas estruturas públicas não possuem uma gestão lógica de mercado.

Diante dessas análises, aqueles autores marcaram as organizações públicas como culturas conservadoras, rígidas nas questões estruturais e nos incentivos, com dificuldades para se adaptar aos novos desafios e às evoluções das exigências dos usufruidores de seus serviços. Seguindo nessa mesma linha de raciocínio, as organizações públicas têm uma margem de manobra limitada, por ser caracterizada por estruturas rígidas, normatizadas por regulamentos e políticas da instituição que produzem efeitos sobre a percepção da cultura organizacional.

Se tomarmos como certo que a cultura organizacional é moldada durante a evolução histórica, se adaptando às estruturas especiais de cada instituição, podemos dizer que os organismos públicos possuem suas especificidades.

Portanto, a fim de aumentar a qualidade e melhorar a eficácia das organizações, Brunet (1987) argumenta que um sistema deve adotar princípios tais como: colaboração, participação e confiança entre os trabalhadores. Estes princípios são realizados através de reuniões periódicas e voluntárias dos trabalhadores, com a participação ou supervisão de alguém do nível superior, com a intenção de alavancar a atividade profissional e propiciar uma maior integração entre trabalhadores e a gestão da organização. A instituição deveria, ainda, proporcionar a conciliação dos objetivos individuais com os gerais daquela, por meio de programas de avaliação do trabalho, identificando necessidades na formação e realizando melhoramentos, para que se possa de alguma forma alcançar uma cultura organizacional mais integrada e participativa, estimulando o desenvolvimento individual, aliando-o aos seus interesses.

OS DIREITOS HUMANOS E A FORMAÇÃO POLICIAL

A formação dos policiais civis e militares teve a inserção dos Direitos Humanos como disciplina formativa por meio de novos conceitos pedagógicos que não mais se restringiam às disciplinas típica e meramente policiais. “As corporações policiais passam a definir propostas para a formação de seu efetivo, abrindo espaço para a introdução dos conteúdos em Direitos Humanos no sentido de atender às novas diretrizes de formação de policiais civis e militares do Ministério da Justiça” (RIQUE; SANTOS, 2004, p. 34).

A nova proposta estava estabelecida através de diretrizes vinculadas à aprovação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), por meio do Decreto Nº 1.904, de 13 de maio de 1996. Nesse Decreto foi destacada a preocupação com o regime pedagógico dos policiais militares em todo o país. Esse processo foi direcionado como proposta governamental a curto prazo e as principais metas foram: estimular o aperfeiçoamento dos critérios para seleção, admissão, capacitação, treinamento e reciclagem de policiais; incluir nos cursos das academias de polícia matéria específica sobre Direitos Humanos; e implementar a formação de grupo de consultoria para educação em Direitos Humanos, conforme o Protocolo de Intenções firmado entre o Ministério da Justiça e a Anistia Internacional para ministrar cursos de Direitos Humanos para as polícias estaduais (BRASIL, 1996).

Com o objetivo de fortalecer os preâmbulos firmados no PNDH, foi aprovada em 2003 a Matriz Curricular Nacional (MCN) para a formação em Segurança Pública, por intermédio do Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Essa Matriz teve a intenção de “ser um referencial teórico-metodológico para orientar as Ações Formativas dos Profissionais de Segurança Pública – Polícia Militar, Polícia Civil – independentemente de instituição, nível ou modalidade de ensino que se espera atender”. A Matriz Curricular Nacional sofreu alterações no ano de 2005, sendo interferida por

implementações e pelo acréscimo de dois novos documentos originados por trabalhos dirigidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública: as Diretrizes Pedagógicas para as Atividades Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública, que se caracteriza como “um conjunto de orientações para o planejamento, acompanhamento e avaliação das Ações Formativas”, e a Malha Curricular, que se baseia como “um núcleo comum composto por disciplinas que congregam conteúdos conceituais, procedimentais e atitudinais, cujo objetivo é garantir a unidade de pensamento e ação dos profissionais da área de Segurança Pública” (BRASIL, 2003, p. 2).

A SENASP, no período entre 2005 e 2007, por intermédio de uma parceria com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, realizou seminários regionais denominados *Matriz Curricular em Movimento*, com destinação aos instrutores/docentes dos centros de formação e das academias policiais, atingindo assim as equipes técnicas. As reflexões realizadas tiveram como base os três documentos citados anteriormente. Esses seminários possibilitaram a apresentação dos fundamentos didático-metodológicos presentes na Matriz, a discussão sobre as disciplinas da Malha Curricular e a transversalidade dos Direitos Humanos, bem como reflexões sobre a prática pedagógica e o papel intencional do planejamento e da execução das Ações Formativas (BRASIL, 2003).

Ainda foi estabelecida no PNDH a meta de se desenvolver no país o Plano de Ação da Década para a Educação em Direitos Humanos, aprovado pela ONU no ano de 1994 para o período de 1994-2005. Essa proposta fomentou o projeto do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), que começou a ser articulado a partir de 2003 com a criação do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNEDH) por meio da Portaria Nº 98/2003. No ano de 2004, o PNEDH foi debatido em diversos encontros em vários níveis (internacional, nacional, regional e estadual). Em 2005 o PNEDH foi difundido em diversos encontros estaduais e, em 2006, os trabalhos foram conclusos e condensados no Plano por escrito lançado no ano de 2007.

Na apresentação do PNEDH, destaca-se o compromisso do Estado com a concretização dos Direitos Humanos e uma construção histórica da sociedade civil organizada com o mesmo fim. Os Órgãos executores do PNEDH articulam-se com base nos três poderes da República, em particular o Executivo, nos organismos internacionais, nas instituições de nível superior e na sociedade civil organizada. Ainda se engajam no projeto a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH) e o Ministério da Educação (MEC), em parceria com o Ministério da Justiça (MJ).

O ponto central a destacar sobre o PNEDH é que suas diretrizes são traçadas em cinco campos de ações estratégicas específicas, que são: educação básica, educação superior, educação não-formal, educação dos profissionais dos sistemas de justiça e segurança, e no campo da educação e mídia. Para a compreensão deste artigo, destacamos a educação dos profissionais dos sistemas de justiça e segurança em que um dos princípios educacionais seria a “relação de correspondência dos eixos ético, técnico e legal no currículo, coerente com os princípios dos Direitos Humanos e do Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 2007, p. 49).

Esse princípio educacional traduz a busca por mudanças na estrutura da formação dos policiais civis e militares que se iniciaram quando a MCN se tornou o documento principal para a composição dos novos currículos nos cursos policiais. O ensino baseado na doutrina de segurança nacional foi substituído, e as mudanças curriculares traduzem esse processo. Nesse sentido, deve-se entender que “o currículo inclui as matérias e seus conteúdos, as atividades e o tempo correspondente às aulas e às atividades. O currículo tem o poder de determinar o que deverá ser ensinado” (FERREIRA, 1993, p. 210).

CULTURA POLICIAL E DIREITOS HUMANOS

Um tema central no campo dos estudos sobre policiamento é a cultura policial. A bibliografia acadêmica sobre o tema é em sua maior parte composta por estudos de origem anglo-saxã. A referência incontornável é o trabalho clássico de Jerome Skolnick (2011), *Justice Without Trial*, publicado pela primeira vez em 1966. O fundamento principal que move a preocupação dessa obra é o entendimento das condições sob as quais a polícia se desvia do império da lei. A proposição apresentada por Skolnick parte da ideia de que nas sociedades democráticas existem valores conflitantes que corroem a capacidade da polícia se sujeitar completamente ao império da lei.

Para Thaís Battibugli (2006), “cultura policial” é o conjunto de atitudes, valores, regras, símbolos e práticas definidoras de relações de poder e de um padrão cultural específico que determinam a dinâmica e o perfil institucional. Por esse motivo, quem ingressa na instituição tem tais elementos internalizados, como condição para sua integração ao ambiente, o que pode gerar atuações policiais sem a devida e necessária consciência dos princípios que orientam a sua conduta. A cultura policial também seria influenciada pelos meios de comunicação, por outros órgãos do Sistema de Justiça Criminal, pelo Legislativo e o Executivo, além de ser influenciada pelo contexto social em geral.

Por um lado, há a expectativa de que os policiais possuam a iniciativa e sejam eficientes na imposição de valores morais implicados na ideia de ordem, mas por outro espera-se que eles ajam estritamente de acordo com regras formais que miram controlar suas ações para dentro de limites estabelecidos. Como o entendimento desse conflito requer o estudo das diferentes concepções de ordem e legalidade partilhada pelos policiais, Skolnick (2011) voltou-se para o que chamou de “personalidade de trabalho” do policial. Apesar do uso do termo personalidade, o foco da discussão de Skolnick não é um fenômeno psicológico individual, e sim uma cultura socialmente gerada que predisporia os policiais a perceberem o mundo social e a agirem nele de determinada maneira. Essa cultura seria uma resposta cognitiva e comportamental a três elementos característicos do ambiente de trabalho do policial: o perigo, a autoridade e as pressões por eficiência.

Conforme o entendimento de Porto (2010), o policial é um agente estatal especializado detentor do legítimo papel do monopólio da violência, integrante de uma instituição específica com a qual interage e em decorrência dela atua. O serviço policial seria impregnado de valores derivados de práticas sociais e culturais mais amplas, ao passo que o policial detém no sentimento possuir proteção derivada da cultura institucional que insere a violência como meio possível de conter as transgressões.

A exposição ao perigo e a necessidade de fazer valer a autoridade do Estado incitariam nos policiais atitudes conservadoras e comportamentos de suspeição, isolamento social, estereotipação e solidariedade interna, segundo Skolnick (2011). Os policiais desenvolveriam atitudes de suspeição e criariam estereótipos sociais para lidar com as incertezas inerentes aos encontros cotidianos com pessoas desconhecidas. O isolamento social seria uma forma de os policiais evitarem o contato com segmentos sociais considerados perigosos e que os tratam com hostilidade em função da autoridade que exercem para garantir o cumprimento da lei.

Este isolamento social e a hostilidade contra os policiais, por sua vez, induziriam ao desenvolvimento de uma forte solidariedade interna como um sistema de autoproteção. Por arcarem com a responsabilidade de serem a autoridade competente pela manutenção da ordem, os policiais também tenderiam a desenvolver um conservadorismo intelectual (pragmatismo), político e social. Conforme notado por

Skolnick (2011), defender e acreditar na ordem e no sistema legal para o qual se busca garantir obediência é basilar para que os policiais não convivam em um permanente conflito cognitivo.

Além de terem de lidar com as consequências do perigo e da autoridade, Skolnick (2011) sustenta que os policiais também precisam desenvolver respostas que os auxiliem a se ajustar e a superar pressões para que pareçam eficientes. A desvalorização das normas que protegem os Direitos Humanos contra o arbítrio policial seria um desses ajustes. As pressões por eficiência induziriam os policiais a valorizarem mais a resolução de crimes e a realização de prisões do que o respeito às regras que visam impor limites ao desempenho dessas funções.

Todavia, para autores como Reiner (2004), as pressões por resultados que podem levar à desvalorização dos princípios legalistas do devido processo legal não são apenas externas aos policiais. Elas se originariam também de uma força motivadora interna, isto é, do modo como os policiais encaram o seu trabalho, visto como uma missão que se destina a proteger os fracos da ação dos predadores. Assim, essa visão moralista do mandato policial e as pressões das organizações por resultados levariam os policiais a terem pouco apreço pelas normas que visam proteger os Direitos Humanos, percebidas como um empecilho ao combate eficiente daqueles que oprimem e brutalizam a sociedade. Nas palavras de um entrevistado de Reiner (2004, p. 139), “falando do ponto de vista de um policial, não se dá a mínima se oprimimos quem rompe a lei, porque, ao modo deles, eles são opressores”.

Embora Skolnick (2011) reconheça que a intensidade das características da personalidade de trabalho do policial possa variar, ele ressalta que há bases organizacionais sólidas para sustentar a generalidade dessa personalidade. Isso porque os policiais passariam pelo mesmo processo de recrutamento e iniciariam a carreira realizando atividades de patrulhamento. Essa entrada única na carreira garantiria uma socialização comum na qual os policiais mais velhos ensinariam aos mais novos como executar o policiamento e lidar com o perigo, a autoridade e as pressões por eficiência. A consequência disso seria a formação de uma personalidade de trabalho que tenderia a estar presente nos mais variados contextos nacionais.

Essa pretensa generalidade da cultura policial foi uma das razões pela qual a explicação de Skolnick (2011) tornou-se o paradigma dominante da bibliografia sobre cultura policial, inspirando trabalhos realizados em forças policiais de diversas partes do mundo. Mas esse paradigma não está isento de críticas. A mais dura partiu de um autor de fora da tradição anglo-saxã de estudos sobre policiamento, Dominique Monjardet (2003), que acusou o paradigma hegemônico de ser etnocêntrico e determinista. Etnocêntrico porque tomou o recrutamento comum e a iniciação na carreira em atividades de patrulhamento, comuns no mundo anglo-saxão, como algo universal. E determinista porque estabeleceu uma relação mecânica entre condições de trabalho e propriedades cognitivas que ignora o fato de o perigo, a autoridade e as pressões por eficiência presentes no trabalho policial não serem situações objetivas e sim interpretadas a partir das expectativas que os policiais têm a respeito do ofício que escolheram exercer.

Segundo Monjardet (2003), as diferentes maneiras de recrutamento, a pluralidade de missões e perspectivas em torno do trabalho de policiamento dariam ensejo a uma cultura ocupacional plural e heterogênea ao invés de monolítica. Essa diversidade foi verificada, por exemplo, numa diferenciação alvitada por Reuss-Ianni e Ianni (1983) entre a cultura dos policiais administrativos (*management cop culture*) e a cultura dos policiais de rua (*street cop culture*). A crítica proposta é em grande medida compartilhada por Reiner (2004), que considera que o trabalho de Skolnick (2011) deu pouca importância

para o ambiente político e social no qual a cultura policial é gerada e para as variações que podem ocorrer nessa cultura dentro das e entre as forças policiais. Essas críticas também foram endossadas por Chan (1997) e Sklansky (2007) e Manning (2007) e Cockcroft (2007), que acrescentaram que a ideia de uma cultura policial homogênea, poderosa, determinista e isolada do ambiente externo também deve ser questionada, porque deixa pouco espaço para a mudança cultural.

Apesar de decisivas, nenhuma dessas críticas nega a pertinência da noção de cultura policial. Em linhas gerais, a bibliografia acadêmica concorda com a ideia de que os valores, as atitudes e as regras informais que orientam os policiais não podem ser reduzidas às subjetividades e individualidades policiais. Como notou Reiner (2004, p. 132), as forças policiais das democracias liberais modernas “veem-se frente a frente com as mesmas pressões básicas similares que modelam uma cultura distinta e característica em muitas partes do mundo, mesmo tendo ênfases diferentes no tempo e no espaço, e variações subculturais internas”.

Nesse sentido, a desvalorização das proteções aos Direitos Humanos e às demais características da cultura policial precisam ser interpretadas à luz de uma perspectiva analítica sensível tanto ao contexto político e social no qual as atividades de policiamento se desenvolvem quanto às variações e mudanças que podem ocorrer na cultura policial dentro das e entre as organizações.

Essa perspectiva analítica tem se realizado de forma problemática na restrita bibliografia brasileira que tratou do tema. Os trabalhos empíricos mais importantes sobre a cultura policial no Brasil são estudos de casos que analisaram ou a Polícia Civil ou a Polícia Militar dos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro (PAIXÃO, 1982; KANT DE LIMA, 1995; BRETAS; PONCIONI, 1999; MUNIZ, 1999; BEATO; RABELO; OLIVEIRA JÚNIOR, 2008). A desvalorização dos Direitos Humanos e vários outros elementos apontados pela teoria como partes da cultura policial foram identificados nos estudos brasileiros, mas pouco sabemos sobre como esses elementos variam dentro das forças policiais e entre elas.

Não possuímos na bibliografia nacional estudos comparativos entre organizações policiais e são escassos os estudos quantitativos que buscam captar variações sistemáticas nas dimensões da cultura policial de uma mesma organização. O trabalho brasileiro pioneiro no estudo da cultura policial é a pesquisa qualitativa de Paixão (1982) sobre a Polícia Civil da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Nesse estudo, o autor descobriu que os policiais da linha de frente não se orientam primariamente pela lei e sim por um “estoque de conhecimento informal” que comporia a cultura organizacional da polícia. Esse estoque de conhecimento seria formado por teorias sobre a origem e a natureza dos criminosos, métodos próprios de investigação e por uma série de outros conhecimentos aprendidos informalmente e que contrastam fortemente com os valores e comportamentos formalmente prescritos pela organização. Na cultura organizacional dos policiais civis, os instrumentos legais e os princípios de Direitos Humanos seriam encarados como obstáculos à realização de um policiamento eficiente.

A desvalorização dos Direitos Humanos também pode ser notada. Essa visão foi assim expressa por um policial entrevistado por Paixão (1982, p. 74): “não temos amparo legal com que enfrentá-los (os fora-da-lei) sem sérios riscos, ao passo que eles nos enfrentam com a lei da bala e da peixeira, sob o pálio dos Direitos Humanos”. No estudo de Paixão (1982), na autodefinição dos policiais como “lixeiros da sociedade”, que implica na visão moralista, segundo a qual a clientela da polícia não é formada por cidadãos portadores de direitos fundamentais e sim pelo resíduo marginal, pela escória que precisa ser separada da sociedade e reciclada.

Descobertas semelhantes também foram encontradas nas pesquisas qualitativas de Lima (1995) e Bretas e Poncioni (1999) sobre a Polícia Civil do Rio de Janeiro. Bretas e Poncioni (1999) descreveram a cultura dos policiais civis analisados como sendo marcada pelo isolamento social, pelo conservadorismo, pela desconfiança e pela visão segundo a qual os Direitos Humanos impedem os policiais de exercerem sua função e fazerem valer a sua autoridade. Segundo os autores, essa visão era particularmente forte entre os policiais mais velhos, que associavam a defesa dos Direitos Humanos ao processo de democratização, mas também era reproduzida de forma quase mecânica por policiais mais jovens.

A despeito das limitações dos estudos mencionados acima, eles foram usados para sustentar explicações mais gerais sobre as relações tensas entre polícia e Direitos Humanos no Brasil (ADORNO, 1998; RATTON, 2007; SAPORI, 2007). Ratton (2007) e Saporì (2007), por exemplo, combinaram o trabalho de Paixão (1982) e Skolnick (2011) para argumentar que a violência policial no Brasil pode ser explicada sem referência às particularidades da sociedade brasileira ou à existência de uma organização policial de caráter militar. Segundo os autores, a violência policial transcende as fronteiras nacionais e é praticada tanto por policiais civis quanto por policiais militares. A explicação para esse fenômeno estaria na cultura policial, ou seja, na existência de um estoque de conhecimento “informal” dentro da Polícia Civil e da Polícia Militar que desvaloriza as regras do devido processo legal e os Direitos Humanos.

Apesar de ser teoricamente problemático explicar a violência policial exclusivamente em função da existência de uma cultura policial, que desvaloriza os Direitos Humanos, as mais destacadas pesquisas empíricas existentes no Brasil sobre a Polícia Militar também apontam para a existência de uma cultura com essas características (MUNIZ, 1997; BEATO; RABELO; OLIVEIRA JÚNIOR, 2008).

Colocando sob o prisma de estudo a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Muniz (1997) desvendou que tal organização era permeada por uma cultura institucional que valorizava o senso de missão, a hierarquia e a disciplina intrínseca ao modelo militar, e por uma cultura das ruas cujas linhas mais marcantes eram o isolamento, a solidariedade interna, a suspeição, a estereotipação, o cinismo, o pragmatismo, o machismo e a valorização da ação, da juventude e da virilidade. Muniz pôde constatar que os policiais das ruas corriqueiramente associavam cidadania e Direitos Humanos de forma nebulosa, indefinida e até mesmo prejudicial a eles, que julgavam terem poucos direitos ao passo que os cidadãos os teriam em demasia (MUNIZ, 1997).

Segundo a autora, os traços dessa cultura policial variavam de acordo com as características individuais dos policiais e de acordo com suas posições no interior da organização. Enquanto os valores da cultura institucional eram mais salientes entre os oficiais, os traços da cultura policial das ruas eram mais claros entre os não-oficiais. Mas tais conclusões também são limitadas pela metodologia empregada no estudo, que fez suas inferências com base na observação etnográfica de policiais que trabalhavam em atividades de patrulhamento ostensivo.

Com menores problemas na detecção de variantes na cultura policial é o estudo de *survey* realizado por Beato, Rabelo e Oliveira Júnior (2008) na Polícia Militar de Belo Horizonte, que também verificou a existência de valores e atitudes contrárias aos Direitos Humanos, notadamente entre os policiais da chamada linha de frente. Nesse estudo, os autores traçaram o perfil profissional dos policiais militares objetivando descobrir em que medida esse perfil constringia a substituição do estilo de policiamento tradicional pelo estilo de policiamento orientado para problemas (POP). Foram revelados dois perfis a partir dessa análise: o comunitário, que privilegiava o relacionamento e a interação com a comunidade,

buscando sempre a resolução dos problemas junto a elas; e o tradicional, que tinha como principal atitude o uso da força no exercício policial. Os perfis observados, que assumiriam feições distintas a depender da posição ocupada pelos policiais no interior da organização (oficiais gestores x não-oficiais da linha de frente), refletiriam em grande medida a cultura organizacional da polícia. A observância da desvalorização dos Direitos Humanos foi detectada como estando intimamente associada à cultura dos policiais de rua e ao perfil tradicional. Os policiais representados por esta feição de trabalho, por exemplo, apresentaram uma chance 63% superior os outros de considerarem os movimentos de Direitos Humanos um entrave às atividades de policiamento.

O estudo mais recente encontrado foi o realizado na Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul, entre o final de 2009 e início de 2010, durante a Operação Estrela de Verão, em que policiais da Região Metropolitana e do interior do estado são transferidos temporariamente para municípios do Litoral Norte a fim de ampliarem o efetivo da região durante o período de veraneio. Segundo a pesquisadora Schabbach (2015), embora haja uma trajetória consolidada de defesa dos Direitos Humanos no Brasil, com sua incorporação na legislação e nas diretrizes basilares da política federal de segurança pública, em especial nos programas de formação policial, ainda se percebe um hiato entre o que os policiais (supostamente) aprendem nas academias e os preceitos e as atitudes expressadas no desempenho de sua atividade.

Toda produção acadêmica acima apresentada demonstra haver um consenso razoável na bibliografia nacional e internacional sobre a existência de uma cultura policial conformada e caracterizada nos termos descritos inicialmente por Skolnick (2011) e seguindo complementos posteriores por demais autores. Há também uma incisiva concordância quanto ao fato de que a desvalorização dos Direitos Humanos é uma das linhas inseridas nessa cultura. As críticas orientadas ao paradigma skolnickiano não são tanto no sentido de negar a existência de uma cultura policial singular, porém mais no sentido de afirmar a presença de variações nessa cultura dentro das forças policiais e entre elas. Tal ótica teórica atenta às variações na cultura policial tem comparecido nos estudos brasileiros sobre o tema, entretanto o predomínio dos estudos de caso único e das metodologias qualitativas tem dificultado análises requintadas de sofisticação a respeito das variações culturais internas das organizações e entre elas.

METODOLOGIA

Como metodologia de pesquisa adotada para produção deste artigo, realizou-se documentação e revisão bibliográfica. Na medida em que se procede à pesquisa e leitura de elementos importantes faz-se a documentação. Segundo Severino (2004), quando se fala em documentação, infere-se que é realizada por meio de leitura de consulta e pesquisa na busca de agregar vários elementos que serão utilizados na elaboração do trabalho científico, servindo assim de matéria-prima para seu desenvolvimento. Tozoni-Reis (2009) ressalta que toda modalidade de pesquisa exige uma revisão bibliográfica, bem como a busca de bibliografia especializada, pois é por ela que procuramos autores e obras selecionadas em que se podem encontrar os dados para a produção pretendidos. Também a pesquisa documental é citada por ela como fonte de coleta de dados em algum tipo de documento (histórico, associativo, oficial, etc.) para que o pesquisador possa entender por meio deles o significado de conceitos, práticas e termos de uma organização.

Para Manzo (1971, p. 32 *apud* LAKATOS; MARCONI, 2019, p. 200), a bibliografia pertinente “oferece meios para definir, resolver, não somente problemas já conhecidos, como também explorar novas áreas em que os problemas não se cristalizaram suficientemente” e tem por objetivo permitir ao cientista “o

reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulação de suas informações” (TRUJILLO FERRARI, 1974, p. 230 *apud* LAKATOS; MARCONI, 2019, p. 200). Portanto, partindo desses pressupostos, a pesquisa bibliográfica não se resume a uma mera repetição daquilo que já foi escrito ou dito a respeito de determinado assunto, pois propicia a análise de um tema sob uma nova perspectiva ou abordagem, o que pode originar conclusões inovadoras.

Pode-se inferir que a existência de uma escassez de estudos históricos e sociológicos a respeito das instituições e das práticas policiais no Brasil é uma constatação praticamente unânime sobre a questão. “Até a década de 1960, praticamente nada sabíamos sobre o trabalho desenvolvido pela polícia especialmente nos interregnos entre as greves” (BRETAS, 1997, p. 11). Segundo Bretas, os estudos históricos existentes que tratam da polícia se restringem a tratar basicamente da perspectiva quantitativa institucional, que significa priorizar o enfoque na produção legislativa sobre a polícia e os estudos das estatísticas criminais, e não a respeito das questões de cultura policial e daquelas relativas aos Direitos Humanos.

Extraímos disso tudo que poucos são os trabalhos acadêmicos desenvolvidos que objetivam colocar em discussão a cultura policial, bem como a forma como ela se desenvolve e repercute nas atuações policiais, mais especificamente, de uma cultura política dos policiais. Além de estudiosos clássicos do exterior, no âmbito nacional temos uma pequena seleção de pesquisadores que apresentaram trabalhos referência que apontam para uma relação direta de preocupação com a cultura policial no contexto socio-histórico brasileiro e os reflexos que podem advir daquela cultura; deles podemos destacar: Antônio Luiz Paixão, Guaracy Mingardi, Heloísa Fernandes, Luciano de Oliveira, Marcos Luiz Bretas, Paulo Sérgio Pinheiro e Roberto Kant de Lima.

Diante disso, podemos inferir a importância de se apresentar tais referenciais mais antigos, inclusive como forma de constatar e provar a ausência sobre os estudos no sentido dos Direitos Humanos inseridos no contexto da cultura policial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao estudarmos a cultura organizacional podemos afirmar que ela sofre influências de diversos aspectos, desde internos quanto externos, passando pelo tamanho da instituição, o contexto social no qual está inserida, a formação dos seus integrantes, o direcionamento dado pelos seus líderes, entre diversos outros. A forma como as coisas são feitas e as características de uma instituição integram uma cultura que determina a forma como o trabalho é realizado.

Asteorias da administração trazem que a cultura de uma organização pode ser entendida como um conjunto de valores, normas e princípios já sedimentados na vida organizacional, conjunto este que interage com a estrutura e os comportamentos, criando uma maneira peculiar e duradoura de como se procede naquela organização. Assim, é fato dizer que cada organização/instituição possui uma cultura. O que coloco como questão é qual o nível de intersecção da cultura policial com a interação aos conhecimentos dos Direitos Humanos, se há efetivamente um compromisso institucional de fomentar cada vez mais a implementação destes conhecimentos à atuação dos policiais, bem como verificar qual tem sido a percepção dos policiais diante destes conhecimentos.

Os estudos sobre polícia e Direitos Humanos no Brasil têm dado pouca atenção à relação entre cultura policial e visões sobre Direitos Humanos. Esse tema aparece nos trabalhos brasileiros que estudaram empiricamente a cultura policial, mas a maioria desses trabalhos apresenta dificuldades metodológicas quantitativas e qualitativas em analisar as variações sistemáticas das dimensões da cultura policial, o que também dificulta a compreensão dos seus espectros ontológicos, epistemológicos e axiológicos no que concerne ao propósito e à natureza das pesquisas.

Verificamos que os estudos até hoje realizados, tanto internacionalmente como nacionalmente, apontam para uma percepção negativa do efetivo policial no que se refere aos Direitos Humanos, tratando-o como possível empecilho às atividades policiais. Cabe agora que novos trabalhos possam emergir no interior das instituições para que colaborem para um esclarecimento mais fidedigno das causas deste cenário, apontando também medidas que ajudem a reverter este quadro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S. Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades. *In*: ZAVERUCHA, J. (Org.). **Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX**. Recife: Bagaço, 1998, p. 149-189.

BATTIBUGLI, T. **Democracia e segurança pública em São Paulo (1946-1964)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BEATO, C.; RABELO, K.; OLIVEIRA JÚNIOR, A. Reforma Policial no Brasil. *In*: BEATO, C. (Org.). **Compreendendo e Avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BIO, S. R. **Desenvolvimento de sistemas contábeis-gerenciais: um enfoque comportamental e de mudança organizacional**. Tese (Doutorado em Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

BIO, S. R. **Sistemas de informação: um enfoque gerencial**. São Paulo: Atlas, 1996.

BRASIL. Decreto Nº 1.904, de 13 de maio de 1996. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Poder Executivo. Brasília: **Diário Oficial da União**, seção 1, 14 maio 1996, p. 8237.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento de Pessoas. **Matriz Curricular Nacional para Formação dos Profissionais de Segurança Pública**, 2003.

BRASIL. Ministério da Justiça. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos; UNESCO, 2007.

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

BRETAS, M. L. **A guerra das ruas: povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1997.

BRETAS, M. L.; PONCIONI, P. Cultura Policial e o Policial Civil Carioca. In: PANDOLFI *et al.* (Orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: FGV, p. 117-178, 1999.

BRUNET, L. El Clima de trabajo en las organizaciones. México: Trillas, 1987.

CHAN, J. Changing police culture. **British Journal of Criminology**, v. 36, p. 109-134, 1997.

COCKCROFT, T. Police culture(s): some definitional, methodological, contextual and analytical considerations. In: Police Occupational Culture: New Debates and Directions. **Sociology of Crime, Law and Deviance**, Vol. 8, 2007.

DEAL, T. E., KENNEDY, A. "Culture: A New Look Through Old Lenses." *The Journal of Applied Behavioral Science*, p. 498 – 505, 1983.

DEAL, T.; KENNEDY, A. **Corporate cultures**. London: Penguin, 1988.

FERNANDES, H. R. Política e segurança. **Força Pública do Estado de São Paulo, fundamentos histórico-sociais**. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1974.

FERNANDES, H. R. **A força pública do Estado de São Paulo**. In: FAUSTO, B. (org.) História geral da civilização brasileira, 4 ed. Rio de Janeiro: Bertrard Brasil, 1990.

FERREIRA, J., NEVES, J. & CAETANO, A. **Manual de psicossociologia das Organizações**. Lisboa: Mcgraw-Hill. 2001.

FERREIRA, R. M. **Sociologia da educação**. São Paulo: Moderna, 1993.

FLEURY, M. T. L. Estórias, mitos, heróis - cultura organizacional e relações de trabalho. **RAE - Revista de administração de empresas**. Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, out./dez. 1987.

FLEURY, M. T. L. Cultura da qualidade e mudança organizacional. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 33, n. 2, mar./abr., p. 26-34, 1993.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. Os desafios da Aprendizagem e Inovação Organizacional. **RAE Light**, v. 2, n. 5, p. 14-20, 1995.

FLEURY, M. T. L.; FISHER, R. M. **Cultura e Poder nas Organizações**. São Paulo: Atlas, 1996.

FREIRE, J. **Sociologia do Trabalho: uma Introdução**. Porto: Edições Afrontamento, 1993.

FREITAS, M. E. **Cultura organizacional: identidade, sedução e carisma?** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 2002.

HARROW, J.; WILCOCKS, L. Public services management: activities, initiatives and limits to learning. **Journal of management studies**. p. 281-304, 1990.

KANT DE LIMA, R. Constituição, Direitos Humanos e processo penal inquisitorial: quem cala, consente? **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, p. 47-88, 1990.

KANT DE LIMA, R. **A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro. Seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2a. edição. 1995.

KANT DE LIMA, R. Direitos Civis, Estado de Direito e 'Cultura Policial': A Formação Policial em Questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 11, nº 41, p. 241-256, 2003.

- KOTTER, J. P.; HESKETT, J. L. **A cultura corporativa e o desempenho empresarial**. São Paulo: Makron Books, 1994.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 8 ed. 3 reimpr. São Paulo: Atlas, 2019.
- LIMA, R. S.; BUENO, S.; MINGARDI, G. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GC**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 49-85, jan./abr. 2016.
- LOBO, F. **Clima organizacional no sector público e privado no norte de Portugal**. Porto: Fundação Calouste Gulbenkian; Fundação para a Ciência e a Tecnologia, 2003.
- LOPES, C. S.; RIBEIRO, E. A.; TORDORO, M. A. Direitos Humanos e cultura policial na Polícia Militar do Paraná. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 18, n. 41, p. 320-353, jan./abr. 2016.
- MANNING, P. Occupational culture. In: JACK, R. G. (Ed.). **The Encyclopedia of Police Science**. 3 ed. New York: Taylor & Francis Group, p. 865-872, 2007.
- MANNING, P. K. A Dialectic of Organisational and occupational culture. In: O'NEILL, M.; MARKS, M.; SINGH, A. M. (Eds.). **Police Occupational culture: new debates and directions**. Oxford: Elsevier, 2007.
- MANZO, A. J. **Manual para la preparación de monografías: una guía para presentar informes y tesis**. Buenos Aires: Humanistas, 1971.
- MINGARDI, G. **Tiras, gansos e trutas: cotidiano e reforma na Polícia Civil**. São Paulo: Scritta, 1992.
- MONJARDET, D. **O Que Faz a Polícia**. São Paulo: Edusp, 2003. [Série Polícia e Sociedade, n. 10].
- MOURA, P. C. **O Brasil e a empresa nos anos 90**. São Gonçalo/RJ: Laboratórios B. Braun S. A., 1990.
- MUNIZ, J., LARVIE, S. P., MUSUMECI, L., & FREIRE, B. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Tempo Social**, p. 197-213, 1997.
- MUNIZ, J. O. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser**. Cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.
- NEVES, J. G. **Clima organizacional, cultura organizacional e gestão de recursos humanos**. Lisboa: Editora RH, 2000.
- OLIVEIRA, L. **Do nunca mais ao eterno retorno: uma reflexão sobre a tortura**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- OLIVEIRA, L. Sua Excelência o Comissário: A Polícia enquanto “Justiça Informal” das classes populares no Grande Recife. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, ano 11, nº 44, jul./set, 2003.
- OLIVEIRA, L. Relendo ‘Vigiar e Punir’. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. Vol. 4. nº 2 ,p. 309-338. jun, 2011.
- PAIXÃO, A. L. A Organização Policial numa Área Metropolitana. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 63-85, 1982.
- PINHEIRO, P. S.; SADER, E. O controle da polícia no processo de transição democrática. **Temas IMESC. Soc. Dir. Saúde**. São Paulo, p. 77-95, 1985.

- PINHEIRO, P. S. Autoritarismo e Transição. **Revista da USP**, São Paulo, n. 9, 1991.
- PINHEIRO, P. S.; IZUMINO, E. A.; FERNANDES, M. C. J. Violência Fatal: conflitos policiais em São Paulo (81-89). **Revista USP**, São Paulo, mar./mai..p. 95-112, 1991.
- PORTO, M. S. G. **Sociologia da violência**: Do conceito às representações sociais. Brasília: Francis, 2010.
- RATTON, J. L. Aspectos Organizacionais e Culturais da Violência Policial. *In*: RATTON, J. L.; BARROS, M. (Orgs.). **Polícia, Democracia e Sociedade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 139-151, 2007.
- REINER, R. **A Política da Polícia**. São Paulo: Edusp, 2004. [Série Polícia e Sociedade, n. 11].
- REUSS-IANNI, E.; IANNI, F. Street Cops and Management Cops: The two Cultures of Policing. *In*: PUNCH, M. (Org.). **Control in the police organization**. Cambridge/MA: MIT Press, p. 251-274, 1983.
- RIQUE, C.; SANTOS, M. F. S. (Orgs.). **Os Direitos Humanos nas representações sociais dos policiais**. Recife: Bagaço, 2004.
- ROBBINS, S. P. **Administração**: mudanças e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2003.
- SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil: Desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007
- SCHABBACH, L. M. 'Com a lei debaixo do braço': Direitos Humanos, formação e trabalho policial. **Dilemas**, v. 8, n. 1, p. 157-188, jan./fev./mar., 2015.
- SCHEIN, E. H. **Organizational culture and leadership**. San Francisco: Jossey Bass, 1991.
- SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 22 ed. rev. e ampl. de acordo com a ABNT. São Paulo: Cortez, 2004.
- SKLANSKY, D. Seeing Blue: Police Reform, Occupational Culture, and Cognitive Burn-In. **Police Occupational Culture: New Debates and Directions**. 2007.
- SKOLNICK, J. **Justice Without Trial**: Law Enforcement in Democratic Society. 4 ed. New Orleans/LA: Quid Pro Books, 2011. [Classics of Law & Society Series].
- TOZONI-REIS, M. F. C. **Metodologia da Pesquisa**. 2 ed. Curitiba: IESDE Brasil S. A., 2009.
- TRUJILLO, F. A. **Metodologia da ciência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Kennedy, 1974.

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

CONSELHOS DA COMUNIDADE: CONTROLE SOCIAL E INTERLOCUÇÃO PARA A SAÚDE PRISIONAL

MANUELA FILTER ALLGAYER

Graduação em Enfermagem pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Promoção da Saúde da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Docente do Curso de Graduação em Enfermagem da Faculdade Estácio de Alagoas.

País: Brasil **Estado:** Alagoas **Cidade:** Maceió

Email: manuelaallgayer@hotmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-9170-8594>

KARINE ZENATTI ELY

Enfermeira, Sanitarista, Especialista em Saúde da Secretaria Estadual da Saúde do Rio Grande do Sul, Mestre em Promoção da Saúde e Doutoranda em Promoção da Saúde/ Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

País: Brasil **Estado:** Rio Grande do Sul **Cidade:** Canoas

Email: karine-ely@saude.rs.gov.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-1692-5556>

THIAGO NASCIMENTO PRADO

Doutorado em doenças infecciosas, docente do departamento de enfermagem da Universidade Federal do Espírito Santo.

País: Brasil **Estado:** Espírito Santo **Cidade:** Vitória

Email: thiagonprado@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-8132-6288>

JULIO CRODA

Especialista em C&I&T da FIOCRUZ, Professor da Yale School of Public e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Pesquisador 1b do CNPq.

País: Brasil **Estado:** Mato Grosso do Sul **Cidade:** Campo Grande

Email: juliocroda@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-6665-6825>

SUZANE BEATRIZ FRANTZ KRUG

Graduação em Enfermagem, Mestrado em Desenvolvimento Regional e Doutorado em Serviço Social. Professora adjunta e Chefe do Departamento de Ciências da Saúde da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), consultora ad Hoc do INEP/ MEC e líder do Grupo de Estudos e Pesquisa em Saúde (GEPs). Docente de cursos de graduação e do Corpo Permanente do Mestrado e Doutorado em Promoção da Saúde, editora executiva da Revista Interdisciplinar de Promoção da Saúde e revisora de diversos periódicos científicos.

País: Brasil **Estado:** Rio Grande do Sul **Cidade:** Santa Cruz do Sul

Email: sbfkrug@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-2820-019X>

PAULINE SCHWARZBOLD

Psicóloga (UNISC/RS), Mestranda em Promoção da Saúde (UNISC/RS), Especialista em Atenção Básica pela Escola de Saúde Pública (ESP/RS) e pela Universidade de Brasília (UnB), Especialista em Gestão do Sistema Prisional pela Universidade Cândido Mendes (UCAM); servidora pública da Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE/RS).

País: Brasil **Estado:** Rio Grande do Sul **Cidade:** Venancio Aires

Email: pauline-silveira@susepe.rs.gov.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-7873-0682>

RENATA MARIA DOTTA

Psicóloga, Professora da Faculdade de Direito da FMP. Atua no campo das políticas públicas de Saúde Prisional no Departamento de Atenção Primária da Secretaria Estadual da Saúde (RS) há mais de 10 anos. É psicóloga e mestre pela PUCRS e doutora em Ciências da Saúde pela UFCSPA.

País: Brasil **Estado:** Rio Grande do Sul **Cidade:** Porto Alegre

Email: renata-dotta@saude.rs.gov.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-1830-1624>

Conselhos da comunidade: controle social e interlocução para a saúde prisional

Manuela Filter Allgayer, Karine Zenatti Ely, Thiago Nascimento Prado, Julio Croda, Suzane Beatriz Frantz Krug, Pauline Schwarzbold, Renata Maria Dotta, Reinaldo Antonio Silva Sobrinho e Lia Gonçalves Possuelo

REINALDO ANTONIO SILVA SOBRINHO

Doutor e Pós doutor na área de saúde pública pela Universidade de São Paulo - USP. Professor Associado da Universidade Estadual do Oeste do Paraná-Unioeste.

País: Brasil **Estado:** Paraná **Cidade:** Foz do Iguaçu

Email: reisobrinho@yahoo.com.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-0421-4447>

LIA GONÇALVES POSSUELO

Doutora em Ciências Biológicas e pesquisadora da área de Doenças Infecciosas e Sistema Prisional, professora titular da Unisc e do PPG Promoção da Saúde.

País: Brasil **Estado:** Rio Grande do Sul **Cidade:** Santa Cruz do Sul

Email: liapossuelo@unisc.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-6425-3678>

Contribuições dos autores:

Manuela Filter Allgayer, Julio Croda, Suzane Beatriz Frantz Krug, Renata Maria Dotta, Reinaldo Antonio Silva Sobrinho e Lia Gonçalves Possuelo contribuíram substancialmente na concepção e planejamento do projeto. Manuela Filter Allgayer, Lia Gonçalves Possuelo e Pauline Schwarzbold contribuíram na aquisição de dados. Manuela Filter Allgayer, Lia Gonçalves Possuelo, Thiago Nascimento Prado, Julio Croda, Suzane Beatriz Frantz Krug, Pauline Schwarzbold e Karine Zenatti Ely participaram da análise e interpretação dos dados. Todos os autores participaram da elaboração de artigo, revisão crítica e aprovação final do texto a ser publicado.

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar a atuação dos Conselhos da Comunidade nas instituições penais do Rio Grande do Sul, em questões da saúde prisional. Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório e descritivo, de abordagem qualitativa, utilizando a estratégia de triangulação de dados e Análise de Conteúdo de *Bardin*. Participaram do estudo 8 Conselhos da Comunidade. A análise dos dados coletados resultou em cinco categorias temáticas para discussão: Políticas Públicas; Controle da tuberculose; Infraestrutura; Ações dos Conselhos da Comunidade; Dificuldades de atuação dos Conselhos da Comunidade. Identificou-se que os Conselhos da Comunidade se configuram como potentes dispositivos de controle social e interlocução para saúde no sistema prisional, contudo a presença de profissionais de saúde como membros efetivos poderiam qualificar as ações voltadas à saúde das Pessoas Privadas de Liberdade e aos profissionais destas instituições.

Palavras-chave: Saúde pública. Controle social formal. Prisões. Política de Saúde. Tuberculose.

ABSTRACT**COMMUNITY COUNCILS: SOCIAL CONTROL AND INTERLOCUTION FOR HEALTH**

This article aims to analyze the performance of Community Councils in penal institutions in Rio Grande do Sul State, related to prison health. This is an exploratory and descriptive research, with a qualitative approach, using Bardin's data triangulation strategy and Content Analysis. Eight Community Councils participated in the study. The analysis of the collected data resulted in five thematic categories for discussion: Public Policies; Tuberculosis control; Infrastructure; Actions by Community Councils; Difficulties in the performance of Community Councils. It was identified that the Community Councils are potent devices of social control and dialogue for health in the prison system. In this way the presence of health professionals as effective members of Community Councils could qualify the actions focused at the health of prisoners and the professionals of these institutions.

Keywords: Public health. Formal social control. Prisons. Health Policy. Tuberculosis.

Data de recebimento: 05/07/2020 – **Data de aprovação:** 21/12/2020**DOI:** 10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1340

INTRODUÇÃO

Sérios problemas econômicos e sociopolíticos dos países latino-americanos tornam as prisões objeto de urgente e indispensável intervenção. A seletividade do sistema penal se exerce sobre populações menos favorecidas, sendo que 95% das pessoas privadas de liberdade (PPL) são pobres (BRASIL, 2018). Aos problemas decorrentes da superlotação, somam-se os fenômenos da institucionalização e estigmatização do preso e do ex-preso, inviabilizando a reinserção social. O ex-preso dificilmente fugirá de comportamentos considerados ilícitos como estratégia de sobrevivência, engrossando o círculo perverso de reincidência criminal (GOFFMAN, 1982).

Mesmo havendo ações isoladas de políticas públicas nas unidades prisionais, ainda não há nenhum tipo de direcionamento ou ordenamento hobbesiano do caos social (HOBBS, 1977). Este “caos social” está evidenciado nos números que refletem a realidade das instituições penais brasileiras, que somaram um quantitativo de 726 mil PPL no início de 2018, a terceira maior população carcerária do mundo, com taxa de ocupação de 197,4% (BRASIL, 2018). Contribuindo com esse cenário caótico, o estado do Rio Grande do Sul (RS) tem mais de 43 mil presos, com déficit aproximado de 10 mil vagas, ocupando a 7ª posição em taxa de encarceramento no país (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019).

As prisões, descritas por Goffmann como instituições totais, funcionam como depósitos de pessoas estigmatizadas e segregadas dos bens e serviços públicos, assim como do convívio social, o que pode ampliar a punição para além da pena aplicada pelo poder judiciário, caracterizando violação de direitos humanos (SOARES FILHO; BUENO, 2016). A participação social nas políticas penais pode dirimir essa situação, contribuindo para o acesso e a qualificação do cuidado em saúde, o que justifica o presente estudo.

No Brasil, a Lei de Execuções Penais (LEP), de 1984, busca efetivar disposições de sentença ou decisão criminal com o intuito de manter a integração social do apenado, assegurando o direito à assistência material, jurídica, social, religiosa e de saúde. Para sua efetivação prevê a criação de três conselhos: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), Conselho Penitenciário e Conselhos da Comunidade (CC) (BRASIL, 1984; 2008). Os CC possuem a função política de articulação e participação representativa de forças locais institucionais e da comunidade. Entre suas atribuições estão: incentivo à sentença não institucional de apenados dos regimes aberto ou semiaberto; promoção da participação da comunidade na reinserção social; auxílio na reinserção no mercado de trabalho; integração com serviços de saúde; e atendimento às necessidades de recursos materiais e humanos para assistência aos presos (BRASIL, 2008).

Nas instituições penais brasileiras ocorrem outras formas de violações, como alimentação insuficiente, estruturas prediais e condições de higiene precárias que aumentam o risco de adoecimento e impossibilitam ações de controle e prevenção de doenças, como a tuberculose, por exemplo. Partindo deste pressuposto, os CC estimulam a participação política em instituições penais, retomam o conceito de comunitarismo e contribuem para que ações de saúde passem a ser direcionadas por relações intersetoriais (TÍLIO, 2014).

Os CC são importantes dispositivos de controle social, que integram a sociedade e a administração pública para resolver problemas e deficiências sociais (BRASIL, 2013). A interlocução dos CC com as equipes de

Conselhos da comunidade: controle social e interlocução para a saúde prisional

Manuela Filter Allgayer, Karine Zenatti Ely, Thiago Nascimento Prado, Julio Croda, Suzane Beatriz Frantz Krug, Pauline Schwarzbold, Renata Maria Dotta, Reinaldo Antonio Silva Sobrinho e Lia Gonçalves Possuelo

saúde prisional contribui para efetivação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP). Os conselhos são espaços democráticos que acolhem a demanda da sociedade na agenda política, abrigando a pluralidade dos atores sociais, a diversidade de interesses e o exercício da cidadania (KLEBA; ZAMPIROM; COMERLATTO, 2015).

Considerando a importância dos CC para efetivação das políticas públicas no contexto prisional, incluindo a PNAISP, a revisão de literatura e os estudos científicos no campo da saúde encontram lacunas a respeito da temática. Neste contexto, o objetivo deste estudo é analisar a atuação dos Conselhos da Comunidade no estado do RS, em questões da saúde prisional.

MÉTODO

Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, de abordagem qualitativa, utilizando estratégia de triangulação de dados em sua coleta e análise (MINAYO; ASSIS; SOUZA, 2005). O RS apresenta 98 instituições penais e 25 unidades de saúde prisional, compostas por 36 Equipes de Atenção Básica Prisional (EABp). A Superintendência de Serviços Penitenciários (SUSEPE) do RS tem registro de 98 CC, sendo que destes, 49 (50%) CC são considerados ativos. Treze (26,5%) realizam suas atividades em municípios com EABp implantadas pelo Ministério da Saúde e estes foram incluídos no estudo (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019).

A coleta de dados foi realizada entre abril de 2016 e agosto de 2017 utilizando três instrumentos: questionário, observação sistemática e pesquisa documental das atas das reuniões. Os CC com critérios para inclusão no estudo foram contatados por telefone e e-mail para agendamento de visita. A pesquisa iniciou-se com questionário semiestruturado autoaplicável, contendo quarenta questões abertas e fechadas, enviado por e-mail ou entregue pessoalmente ao conselheiro contatado, podendo ser mais de um conselheiro por CC. As questões incluídas no questionário referiam-se ao perfil do conselheiro, dados gerais dos CC, atividades desenvolvidas, dificuldades encontradas, temas abordados nas reuniões, interlocução com a saúde, tuberculose. Um questionário piloto foi utilizado para verificação da aplicação das questões e validação do instrumento.

A observação sistemática das reuniões dos conselhos transcorreu com a participação de uma pesquisadora como ouvinte nos municípios de Santa Cruz do Sul, Porto Alegre e Lajeado. Foram registradas as pautas das reuniões e as discussões na forma de diário de campo, com descrições e narrativas dos sujeitos participantes. A pesquisa documental incluiu as atas das reuniões realizadas pelos CC no ano de 2016. Foram disponibilizadas, de forma impressa, dez atas de reuniões, das quais, seis eram de Santa Cruz do Sul e quatro de Porto Alegre.

Os dados extraídos do questionário, da observação sistemática e da pesquisa documental foram submetidos à Análise de Conteúdo de *Bardin* (BARDIN, 2011), seguindo suas três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados (inferência e interpretação). Na pré-análise foi realizada leitura flutuante do material, de forma a tornar o conteúdo mais claro, organizando os dados em um único arquivo em Word. Na exploração do material foi possível realizar um recorte das falas dos conselheiros como unidades de análise. No tratamento de dados, a interpretação e revelação das informações originaram cinco categorias temáticas: Políticas Públicas; Controle da tuberculose; Infraestrutura; Ações dos CC; e Dificuldades de atuação dos CC, apresentadas em quadro, com as respectivas falas dos sujeitos, identificadas pela letra C e número.

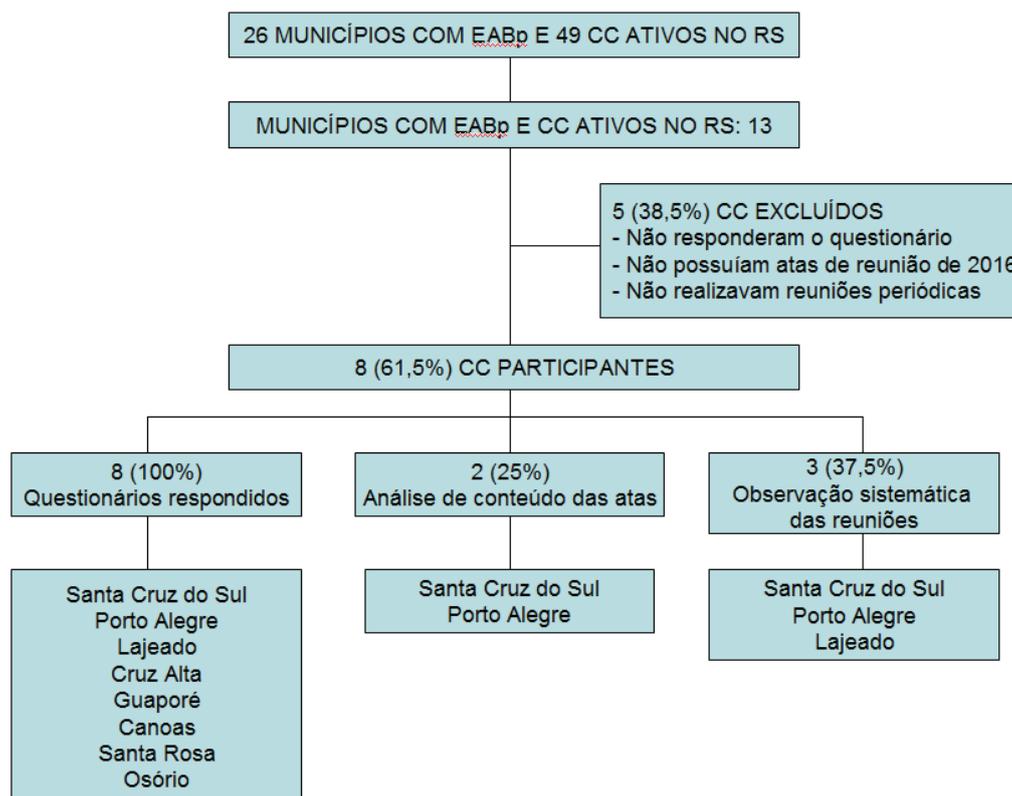
O estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Santa Cruz do Sul (CEP/UNISC), sob Parecer Nº 1.886.032 e CAAE: 62833815.5.0000.5343, de 2016, de acordo com a Resolução Nº 466 de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e respeitou a Declaração de Helsinki.

RESULTADOS

A relação dos CC participantes desta pesquisa está sistematizada na Figura 1. Foram oito CC integrantes do estudo, com análise de atas e observação de reuniões, e o questionário respondido por 12 conselheiros. O tempo médio de atuação dos conselheiros foi 15,75 ($\pm 5,5$) anos, variando de 3 a 17 anos, e 6 (75%) relataram realizar reuniões mensais. No que se refere ao número de integrantes dos CC, a média foi 9,4 integrantes, variando de 5 a 20.

FIGURA 1

Fluxograma dos Conselhos da Comunidade participantes do estudo, Rio Grande do Sul, Brasil, 2017



Fonte: dos autores.

As instituições representadas nos CC foram: Vara Civil, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Comercial e/ou Industrial (ACI), profissionais da assistência social e da saúde das instituições penais e universidades.

Conselhos da comunidade: controle social e interlocução para a saúde prisional

Manuela Filter Allgayer, Karine Zenatti Ely, Thiago Nascimento Prado,
Julio Croda, Suzane Beatriz Frantz Krug, Pauline Schwarzbold,
Renata Maria Dotta, Reinaldo Antonio Silva Sobrinho e Lia Gonçalves Possuelo

A Tabela 1 apresenta as atividades realizadas pelos CC e ações desenvolvidas pelos conselheiros.

TABELA 1**Atividades desenvolvidas pelos Conselhos da Comunidade, Rio Grande do Sul, Brasil, 2017**

Atividades	Sempre n (%)	Às vezes n (%)	Nunca n (%)	Não sei n (%)
Projetos de assistência social com as PPL	7 (87,5)	1 (12,5)	-	-
Projetos de saúde com as PPL	5 (62,5)	3 (37,5)	-	-
Projetos de educação com as PPL	4 (50,0)	4 (50,0)	-	-
Projetos de trabalho com as PPL	4 (50,0)	4 (50,0)	-	-
Visita à Unidade de Saúde Prisional	3 (37,5)	5 (62,5)	-	-
Relatório da situação jurídica das PPL	3 (37,5)	5 (62,5)	-	-
Atividades com os egressos	2 (25,0)	2 (25,5)	4 (50,0)	-
Atividades com as famílias	1 (12,5)	7 (87,5)	-	-
Atividades com funcionários do sistema penal	1 (12,5)	6 (75,0)	1 (12,5)	-
Pesquisa científica/projeto de extensão universitária/parceria com instituições de ensino	-	5 (62,5)	3 (37,5)	-

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

O Quadro 1, a seguir, sistematiza as falas dos conselheiros agrupadas por categorias temáticas.

QUADRO 1**Categorias temáticas construídas a partir das falas dos conselheiros, Rio Grande do Sul, Brasil, 2017**

Categorias temáticas	Fala dos Conselheiros
Políticas Públicas	"Saúde, obras, recursos e educação" – C1
	"Seja feito mais convênios entre pessoas e instituições da área da saúde. Existe um consultório dentro do presídio com médicos e enfermeiros" – C2
	"Melhorar o acesso dos apenados a esse direito fundamental (saúde). Visar o tratamento preventivo da saúde prisional. Saúde prisional, trabalho dos apenados, estudos e cursos" – C3
	"Remição, saúde prisional, educação prisional, trabalho prisional etc. A capacitação dos apenados em Agentes de Saúde, conforme projeto apresentado na Corregedoria Geral da Justiça em 2010 e de acordo com a Portaria Interministerial 1777" – C4
	"Participar de pesquisas sobre situação de saúde dos apenados" – C5
	"Saúde do homem em geral" – C6
	"Saúde, serviço para os apenados, família dos apenados" – C8
	"Direitos dos presos, trabalho, necessidade dos presos que estão em semiaberto/aberto/condicional, saúde, implantação de escola dentro do presídio" – "Por ser um tema de suma importância. Todos os presos são atendidos pela rede pública do município" – C9
	"Segurança pública, saúde prisional educação prisional" – C10
	"Saúde pública, saneamento básico, meio ambiente, infraestrutura e qualidade de vida. Trabalho prisional (NEEJA), projetos (diversos), prestação de contas, meio ambiente (coleta e reciclagem). Está se estruturando uma unidade de saúde dentro do sistema prisional – inclusive com instalação de uma máquina de Raio. Avaliação física e mental no ingresso do preso no sistema, como norma. Convênios com universidades na área da saúde. Uso indevido de cigarro, drogas etc. Cuidados pessoais, qualidade da água, conscientização das doenças, meio ambiente" – C12

Continua

Conselhos da comunidade: controle social e interlocução para a saúde prisional

Manuela Filter Allgayer, Karine Zenatti Ely, Thiago Nascimento Prado,
Julio Croda, Suzane Beatriz Frantz Krug, Pauline Schwarzbold,
Renata Maria Dotta, Reinaldo Antonio Silva Sobrinho e Lia Gonçalves Possuelo

Controle da Tuberculose	<p>"Tuberculose é um tema bastante abordado nas reuniões, inclusive na última reunião deixei os integrantes do conselho a par da campanha da tuberculose que desenvolvemos na semana de combate à tuberculose" – "Testes rápidos de HIV, sífilis, hepatites B e C, coleta de escarro, busca ativa de pacientes sintomáticos respiratórios, busca ativa de pacientes com problemas mentais, contato direto com serviços de referência" – C1</p> <p>"É feito testes mensalmente em alguns apenados" – C2</p> <p>"Embora a tuberculose seja um problema que é realidade no sistema prisional, o presídio possui um acompanhamento efetivo por todos os envolvidos. Médicos, enfermeiros e técnicos atuantes no ambulatório prisional, além dos servidores da SUSEPE que agem no encaminhamento/acompanhamento do tratamento. Verificada/diagnosticada a doença, o apenado é encaminhado para tratamento mediante acompanhamento do setor médico/administrativo do presídio, que faz o controle do uso da medicação. Caso o apenado se negue a se submeter ao tratamento, ele tem que firmar termo dessa situação" – C3</p> <p>"Pelo alto índice da doença no sistema prisional e por termos recebido capacitação pelo Ministério da Saúde em 2008, que teve como consequência a elaboração de um folder informativo e o envolvimento do conselho na divulgação, prevenção e tratamento da doença" – C4</p> <p>"Pelo fato de ser uma doença comum no sistema prisional, inclusive no inverno. Campanha de prevenção com orientações e dicas. Tratamento dos afetados pela doença" – C5</p> <p>"Através de palestras e oficinas com parceria da Secretaria de Saúde, Tisiologia e SAE" (Serviço de Atendimento Especializado) – C6</p> <p>"Devido ao fato de serem muitos apenados em uma só cela e se tornar um local apertado para muitas pessoas conviverem, inclusive alguns fumam e a própria cela é muito úmida. Não existem ações de controle. Palestras com profissionais da área para tentar coibir esse tipo de moléstia. Como combater a tuberculose nesses ambientes e também sobre doenças sexualmente transmissíveis" – C8</p> <p>"Não sei se existem ações" – C9</p> <p>"Equipe de Saúde Municipal vai ao presídio mensalmente para exames, acompanhamento, consultas e testes de tuberculose e outras doenças (HIV, sífilis, hepatites)" – C10</p> <p>"Acompanhamentos periódicos com medicamentos e controle" – C11</p> <p>"Está sendo iniciado um trabalho para ser feita uma avaliação clínica do apenado, quando entra no sistema. Existem muitas deficiências ainda, em virtude de não existir um médico plantonista no sistema, fora do horário normal" – C12</p>
Infraestrutura	<p>"Manutenção dos prédios do presídio, conserto de viaturas, área de saúde e segurança" – C2</p> <p>"Recursos para manutenção do presídio da cidade" – C7</p> <p>"Construção de uma nova ala dentro do presídio" – C9</p> <p>"Obras/melhorias" – C10</p> <p>"Obras no presídio" – C11</p>
Ações dos CC	<p>"Tema saúde é sempre abordado nas reuniões do conselho, pois discutimos o que aconteceu no mês anterior e planejamos o mês seguinte. Recebemos ideias e planejamos colocá-las em vigor. Quando planejamos atividades de maior porte, é muito bom termos o apoio do CC, pois a partir daí fica mais fácil para discutirmos com a direção a real necessidade de realizarmos a ação planejada" – C1</p> <p>"O controle das doenças que podem ser transmitidas" – C2</p> <p>"Nas reuniões ocorre diálogo entre os atores envolvidos no atendimento à saúde prisional em forma de debate amplo e diálogo entre CC, poder judiciário, Ministério Público, poder executivo e membros da sociedade" – C3</p> <p>"Essa é uma preocupação real e constante devido a se tratar de pessoas confinadas" – C4</p> <p>"A maioria dos presos sofre de algum problema de saúde, decorrente do ambiente prisional. Visita às casas prisionais, atendimentos aos apenados e familiares na sede do conselho, doações de roupas e cestas básicas, palestras para apenados no fórum e casas prisionais" – C5</p> <p>"Diversos, doações da comunidade, divulgação do trabalho, ações a serem desenvolvidas nos estabelecimentos penais, projetos, visitas. Ações voltadas à saúde do preso como mutirão oftalmológico através da parceria com clubes de serviço" – C6</p> <p>"Poderiam ser feitas palestras mais seguidas nessa área do presídio" – C8</p>
Dificuldade de atuação nos CC	<p>"As pessoas não recebem bem os problemas enfrentados no presídio, pois entendem que é função do Estado" – C2</p> <p>"Falta de recursos públicos" – C12</p> <p>"Falta de voluntários da área, falta de interesse público, falta de recursos" – C12</p>

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

DISCUSSÃO

A composição dos conselhos está de acordo com o recomendado pela LEP (BRASIL, 1984), entretanto a representação das EABp ocorre em 25% dos conselhos. Profissionais de saúde não estão incluídos como membros efetivos dos CC pela legislação vigente (BRASIL, 1984; 2008). A participação destes profissionais contribuiria para garantir o acesso da PPL às ações de saúde e qualificação destas ações desenvolvidas dentro das instituições penais.

Os CC configuram-se como dispositivos de controle social e participação social nas políticas públicas e na administração da saúde. A composição dos CC possibilita um ambiente deliberativo que incorpora atores pertencentes aos seus segmentos nas diversas matrizes ideológicas e políticas existentes (BISPO; GERSCHMAN, 2013).

A representatividade e o número de membros nos CC são relevantes, pois os atores sociais podem fomentar parcerias e estimular o debate sobre o sistema penitenciário. Contudo, a atuação nos CC se dá de forma voluntária, sem obrigações de vínculo legal e retribuições pecuniárias aos seus componentes (BRASIL, 2008). Na esfera dos direitos sociais, o voluntariado pode estar associado ao sentimento de pertencimento, no enfrentamento das desigualdades que transformam a exclusão social em inclusão, considerando as diversas formas de legitimação social (TAVARES, 2014).

O processo de democratização e participação social nas políticas públicas foi instituído no Brasil na década de 90. A luta pelos direitos humanos das PPL vem se fortalecendo a partir da estruturação de grupos e movimentos organizados, como por exemplo a Pastoral Carcerária, abrangendo questões relevantes na área da saúde, educação, dos direitos humanos, direitos sociais e civis, que têm se expressado em eventos nacionais e nas agendas de representantes dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

POLÍTICAS PÚBLICAS

As Políticas Públicas permeiam intensamente as reuniões dos CC, incluindo temas da educação, trabalho, assistência social, inclusão social e saúde. O cumprimento de pena no sistema penal retira do cidadão o direito de ir e vir, custodiando as PPL ao Estado, que passa a ser o titular de responsabilidade na manutenção de todos os outros direitos fundamentais.

É dever do Estado fornecer assistência educacional, a fim de auxiliar na reinserção social e no acesso ao mercado de trabalho, sendo o ensino fundamental obrigatório (BRASIL, 1984). Em 2014, apenas 6% dos 28.059 apenados encontravam-se inseridos em atividades educativas no RS (BRASIL, 2018). Foram identificadas dificuldades intersetoriais entre educação e segurança, principalmente relacionada aos aspectos burocráticos para inserção do ensino dentro das unidades prisionais. A articulação da educação com as demais políticas possibilita uma visão sistemática e potencializadora, de uma sociedade que visa a recuperação do indivíduo. Na Noruega, as prisões são consideradas ambientes oportunos para novas chances educacionais que não foram possíveis anteriormente (OLIVEIRA, 2013). Em prisões da Austrália, os custos com encarceramento apresentam-se elevados, porém, parte do recurso financeiro direciona-se à educação dos custodiados, contribuindo para maiores possibilidades de trabalho, diminuindo as taxas de reincidência naquele país (MANGER; EIKELAND; ASBJORNSEN, 2013). As atividades educacionais nas prisões também são instrumentos importantes no processo de humanização, auxiliando no resgate de valores e autoestima da pessoa que está presa (GILES; PARIS; WHALE, 2016).

O trabalho é um dever social e de dignidade humana, e possui finalidade educativa e produtiva, favorecido no estudo pela participação de representantes da ACI nos CC (BRASIL, 1984). As oportunidades de trabalho contribuem para a redução de pena e impactam positivamente na recuperação das PPL (SOARES FILHO; BUENO, 2016). Porém, as oportunidades existentes no mercado de trabalho após sentença ainda são escassas, pois o preso é visto como irrecuperável e marginalizado pela sociedade. Experiências inglesas e francesas mostram que o trabalho não reduzirá a probabilidade de reincidência, mas que atividades que visam a melhora de habilidades e empregabilidade eliminam as barreiras que impedem a reabilitação (NOBRE; PEIXOTO, 2014).

O estímulo às atividades produtivas combate o ócio nas prisões e contribui para a disciplina, abrindo possibilidades de aprendizado, e consequente reinserção social (BAYBUTT; CHEMLAL, 2016). Além disso, possibilita a remissão de pena (desconto de um dia, a cada três dias de trabalho) e fornece condições financeiras para que o apenado possa auxiliar sua família (LIMA; SANTOS, 2008). O trabalho, insere-se como o grande impulsionador da ressocialização, e é discutido nas reuniões dos CC, pois pouca ou nenhuma é a assistência realizada pelo Estado (BAYBUTT; CHEMLAL, 2016).

Em 2009, foi instituído o Programa de Inserção de Egressos do Sistema Penitenciário no Mercado de Trabalho (PRÓ-EGRESSO) para auxílio na concessão de emprego e renda, pois a falta deles é considerada um fator que colabora para a reincidência (BRASIL, 2008). Em 2015, a reincidência no crime no Brasil foi de 24% no prazo de cinco anos, sendo que, 88,9% dos mesmos relataram inserção no mercado de trabalho. A manutenção do baixo nível educacional, socioeconômico e de desigualdade social continuam sendo os maiores empecilhos (IPEA, 2015).

Ações de assistência social devem ser prioritárias para que se reduza a falta de perspectivas de vida do sentenciado e da família (BRASIL, 1984; 2008). O contexto no qual o indivíduo encontra-se inserido, antes e após a privação de liberdade, pode contribuir para a marginalidade e a reincidência, pois além de baixa renda, escolaridade e qualificação profissional precária, soma-se o estigma do cárcere (STUART, 2014). A estruturação do sistema carcerário provoca impacto social e de saúde na vida dos presos, que na maioria vivem em áreas urbanas socialmente desprivilegiadas, com altas taxas de criminalidade (MINAYO; RIBEIRO, 2016). A problemática inicia-se fora, mantém-se dentro das instituições penais e continua quando os presos são libertados. Desta forma, os CC têm grande importância na reintegração social do apenado, facilitando o processo de comunicação entre a prisão e a sociedade, identificando valores da comunidade livre com a prisão e vice-versa.

A LEP determina que “a execução penal tem por objetivos efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para harmônica integração social do apenado e do condenado”, e “a assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade” (BRASIL, 1984). Assim, fica evidenciada a integração social como uma das principais funções da reclusão, na tentativa de humanizar a sanção penal, que deveria estar ancorada em mecanismos concretos e serviços penais para criação de condições favoráveis para reparação da pessoa custodiada.

No campo da saúde, os conselheiros demonstram preocupação com a garantia deste direito, incluindo prevenção, diagnóstico e tratamento das principais doenças que acometem as PPL, e entendem que há uma necessidade de mudanças significativas na saúde prisional, porém, alguns demonstram desconhecimento a respeito da PNAISP e do papel das EABp. A PNAISP tem como desafio a concretização do SUS constitucional no contexto do cárcere, incluindo com equidade e qualidade as PPL nas redes

Conselhos da comunidade: controle social e interlocução para a saúde prisional

Manuela Filter Allgayer, Karine Zenatti Ely, Thiago Nascimento Prado, Julio Croda, Suzane Beatriz Frantz Krug, Pauline Schwarzbold, Renata Maria Dotta, Reinaldo Antonio Silva Sobrinho e Lia Gonçalves Possuelo

de atenção. As EABp devem preconizar acesso oportuno, promoção da saúde, prevenção de doenças e agravos transmissíveis e não transmissíveis, e melhoria das ações de vigilância em saúde, com respeito às diretrizes do SUS (BRASIL, 2014).

A participação ativa de membros das EABp nos CC possibilita discussões interdisciplinares e intersetoriais que contribuem para melhoria das condições das unidades prisionais e ações integrais de saúde. No que se refere às doenças infectocontagiosas, entende-se que os agravos em saúde que acometem a população extramuros são potencializados nas instituições penais com precárias condições de confinamento e superlotação, sendo necessário o desenvolvimento de políticas transversais para atender suas especificidades (BRASIL, 2014).

CONTROLE DA TUBERCULOSE

Os Conselheiros consideram a tuberculose uma grande preocupação, identificam a superlotação como condição agravante e acreditam que a prevenção pode ser realizada por meio de diagnóstico precoce e palestras informativas. As atas de reuniões avaliadas identificaram pautas sobre diagnóstico de tuberculose e de outras doenças infectocontagiosas, como as infecções sexualmente transmissíveis (ISTs). Porém, alguns conselheiros desconhecem a magnitude da infecção por tuberculose na instituição penal do seu município e, tampouco, que ações de controle da tuberculose são de responsabilidade das EABp.

A parceria com instituições especializadas, como os serviços de tisiologia ou o Serviço de Atenção Especializada (SAE), é relevante para realização de diagnósticos complexos, coinfeção TB/HIV, tratamento de tuberculose resistente e manejo de efeitos colaterais de medicamentos de primeira linha. As demais situações, incluindo prevenção, diagnóstico, avaliação de contatos, prescrição de medicamentos, acompanhamento, Tratamento Diretamente Observado (TDO), transferências e altas, devem ser realizadas integralmente pelas EABp (BRASIL, 2014; 2019).

A tuberculose nas prisões constitui um sério problema de saúde pública, principalmente nos países endêmicos, e tem alcançado altas prevalências no sistema prisional brasileiro, com taxa de incidência cerca de 28 vezes maior quando comparada à população geral (BRASIL, 2019). As dificuldades de acesso de grande parte das PPL a qualquer forma de cuidado agravam ainda mais o problema. Além disso, profissionais de saúde e segurança do sistema penitenciário também apresentam risco de adoecimento. Estudo realizado em quatro estabelecimentos prisionais do RS encontrou 27,9% de tuberculose latente nesses profissionais. Desta forma, a vigilância da tuberculose deve ser constante tanto nas PPL como nos trabalhadores das instituições penais (BUSATTO *et al.*, 2017).

INFRAESTRUTURA

A infraestrutura é um dos assuntos mais discutidos, relatado nos questionários, na observação sistemática e nas atas das reuniões. Aspectos relacionados às medidas de maior segurança, reformas e ampliação das instalações foram abordados, tais como construção de muros e salas para procedimentos médicos. Alguns CC recebem recursos financeiros do setor jurídico para auxiliar com as despesas das instituições penais, especialmente relacionadas à manutenção.

A infraestrutura está relacionada aos interesses dos trabalhadores da segurança, que se preocupam continuamente com as fugas, atuando em um universo carcerário violento, insalubre e populoso. Enquanto as ações dos gestores penitenciários estão voltadas essencialmente para a segurança, os gestores do mundo jurídico preocupam-se com a conformidade dos direitos sociais (OLIVEIRA, 2016). Apesar de ser um assunto muito discutido, principalmente na mídia, e constituir a realidade da maioria das instituições, a superlotação não foi evidenciada como preocupação nesta pesquisa. No campo da saúde, a superlotação influencia de forma negativa, contribuindo para a proliferação de doenças infectocontagiosas (ORNELL *et al.*, 2016).

A PNAISP possibilitou a ampliação das instalações e unidades de saúde prisionais. No RS, as EABp aumentaram progressivamente nos últimos anos, atingindo aproximadamente 56% de cobertura de atenção básica das PPL (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019). Embora existam grandes avanços, alguns serviços de saúde apresentam precariedades, demonstrando a necessidade de agenda orçamentária do poder executivo para garantir incentivos financeiros adequados à sua estruturação (BRASIL, 2014).

Além disso, parcerias com órgãos internacionais e não governamentais apresentam impactos favoráveis na estrutura de algumas unidades de saúde, com espaços complementares que ultrapassam o modelo tradicional, incluindo salas de laboratório, radiografia e “leitos-cela” (OLIVEIRA; NATAL; CAMACHO, 2015).

AÇÕES DOS CC

Os conselheiros apresentam preocupação constante com a qualidade da manutenção da pena, com a ressocialização após liberdade e trabalham para evitar o reingresso no sistema. A participação do juiz de direito, empodera os CC no seu papel legal e chama a comunidade para a responsabilidade da execução penal junto aos conselhos (BRASIL, 1984).

As visitas à unidade prisional e os relatórios da situação prisional ao juiz e demais autoridades demonstram empenho e comprometimento dos conselheiros. O trabalho realizado com as famílias dos sentenciados é de grande relevância, pois na maioria das vezes, quando o apenado é responsável pelo provimento, a família acaba desassistida. O planejamento e a implementação de ações de reintegração social criam possibilidades para egressos (STUART, 2014).

Ações de assistência social incluem a doação de agasalhos, alimentos e incentivo à manutenção do vínculo com familiares. Projetos de educação e trabalho com as PPL, relacionados à alfabetização e aos cursos de longa duração, como inglês e culinária, foram mencionados. Os conselheiros também estimulam atividades de trabalho nas instituições penais, como trabalhos manuais, na cozinha, na horta e construção civil.

Os CC também podem entrevistar os presos e diligenciar para obtenção de recursos materiais e humanos destinados à melhoria da assistência (BRASIL, 2008). As atividades realizadas com os funcionários do sistema prisional deveriam contemplar aspectos relacionados aos riscos, à exposição e propensão às doenças. Ações de pesquisa científica ou projeto de extensão universitária em parceria com instituições de ensino são importantes para o embasamento no diagnóstico situacional e a tomada de decisão.

DIFICULDADES DE ATUAÇÃO DOS CC

As principais dificuldades de atuação dos CC referem-se à falta de recursos materiais, financeiros e humanos. Os recursos materiais incluem espaços físicos para reuniões e atendimentos. A falta de recursos financeiros inviabiliza a disponibilidade de espaços próprios de atendimentos e ações com as instituições penais, que se configuram como importantes atividades dos CC (BRASIL, 2008).

Quanto aos recursos humanos, a própria constituição dos CC se torna insuficiente para o desenvolvimento de algumas atividades. A prioridade dos gestores de segurança e justiça está voltada para a custódia. Os profissionais da saúde, por sua vez, entendem as atividades do CC como uma atribuição adicional e não percebem a importância dos espaços de participação para melhorias do seu próprio ambiente de trabalho (BISPO; MARTINS, 2014). Discutir saúde no sistema penal é necessário e deve incluir diversos setores, pois não basta apenas implementar equipes e serviços de saúde dentro das instituições, são necessárias ações interdisciplinares e intersetoriais (KÖLLING, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados deste estudo demonstram a importância dos CC como interlocutores na execução de políticas públicas e garantias de direitos das PPL. As representações nos CC estão de acordo com a legislação, porém, a participação de profissionais de saúde vinculados às EABp poderiam qualificar ações dos CC no campo da saúde.

As discussões intersetoriais que permeiam as reuniões dos CC trazem diversas possibilidades: os projetos de educação e trabalho diminuem as dificuldades de inclusão social determinadas pelo estigma e pelo preconceito; projetos de assistência social auxiliam os presos e suas famílias, que muitas vezes ficam desamparadas; e projetos de saúde buscam melhorar a qualidade de vida e diminuir a transmissão de doenças infectocontagiosas como a tuberculose. Preocupações com a segurança e a qualificação da infraestrutura são temas muito presentes.

As ações de destaque dos CC incluem visitas às unidades prisionais, relatórios aos juízes, atendimentos às famílias e parcerias bem-sucedidas com serviços públicos e privados. Evidencia-se a necessidade de ampliação das relações intersetoriais entre saúde, segurança e controle social. As principais dificuldades de atuação dos CC estão relacionadas à falta de recursos materiais, físicos e humanos.

Novos diálogos intersetoriais envolvendo os CC são necessários para qualificar os processos de trabalho das equipes técnicas nas instituições prisionais. Torna-se relevante divulgar os trabalhos executados pelos CC, para que a sociedade conheça os objetivos, as propostas e necessidades dos mesmos e de sua participação, colaborando para melhorias nos parâmetros de saúde, sociais, de trabalho, entre outras, beneficiando não somente as PPL, mas a coletividade.

A atuação dos CC é ampla e complexa, envolvendo diversas políticas públicas e campos de conhecimento. Optou-se por realizar uma análise detalhada das questões de saúde e questões específicas envolvendo o controle da TB no sistema prisional, o que representa uma limitação deste estudo. A escolha da amostra da pesquisa envolvendo os CC associados às EABp não representa a totalidade dos CC, nem as ações desenvolvidas nas demais instituições penais que não apresentam EABp. Recomendamos, assim, novos estudos para ampliarmos as análises dessas questões.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAYBUTT, M.; CHEMLAL, K. Health-promoting prisons: theory to practice. **Global Health Promotion**, v. 23, suppl. 1, p. 66-74, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1757975915614182>. Acesso em: 12 out. 2020.

BISPO, J. P.; GERSCHMAN, S. Potencial comparativo e função deliberativa: um debate sobre a ampliação da democracia por meio dos conselhos de saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 1, p. 7-16, jan. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000100002>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BISPO, J. P.; MARTINS, P. C. Participação social na Estratégia de Saúde da Família: análise da percepção de conselheiros de saúde. **Saúde em Debate**, v. 38, n. 102, p. 450-451, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.5935/0103-1104.20140042>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. Lei Nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jul. 1984.

BRASIL. Ministério da Justiça. Comissão para implantação e acompanhamento dos Conselhos da Comunidade. **Cartilha dos Conselhos da Comunidade**, Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Conselho de Saúde: a responsabilidade do controle social democrático do SUS**. 2 ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/conselhos_saude_responsabilidade_controle_2edicao.pdf. Acesso em: 28 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Coordenação de Saúde no Sistema Prisional. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional**. 1 ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: <http://www.as.saude.ms.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Cartilha-PNAISP.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **SisDepen**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria da Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis. **Manual de recomendações para o Controle da Tuberculose no Brasil**. 2 ed. atual. Brasília: Ministério da Saúde, 2019. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_recomendacoes_controle_tuberculose_brasil_2_ed.pdf. Acesso em: 21 jun. 2020.

BUSATTO, C.; NUNES, L. S.; VALIM, A. R. M.; VALENÇA, M. S.; KRUG, S. F.; BECKER, D.; ALLGAYER, M. F.; POSSUELO, L. G. Tuberculose entre profissionais de penitenciárias do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 70, n. 2, p. 388-393, mar./abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7167-2016-0012>. Acesso em: 22 dez. 2020.

GILES, M.; PARIS, L.; WHALE, J. The role of art education in adult prisons: The Western Australian experience. **International Review of Education**, v. 62, n. 1, p. 689-709, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11159-016-9604-3>. Acesso em: 18 nov. 2020.

GOFFMAN, E. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Superintendência dos Serviços Penitenciários. **SUSEPE**. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <http://www.susepe.rs.gov.br/capa.php>. Acesso em: 10 de abr. 2020.

HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: Nova Cultura, 1977.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Reincidência criminal no Brasil**. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf. Acesso em: 12 abr. 2020.

KLEBA, M. E.; ZAMPIROM, K.; COMERLATTO, D. Processo decisório e impacto na gestão de políticas públicas: desafios de um Conselho Municipal de Saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 24, n. 2, p. 556-567, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902015000200013>. Acesso em: 12 jan. 2020.

KÖLLING, G. J. O necessário olhar fraterno para quem está desumanizado: a saúde no sistema prisional. **Revista Criminologia e Ciência Penitenciária**, v. 4, n. 2, p. 1-20, 2014.

LIMA, A. P.; SANTOS, M. F. S. A propósito da prisão e do trabalho penitenciário. **Teoria e Política Social**, v. 1, n. 1, p. 15-29, 2008.

MANGER, T.; EIKELAND, O. J.; ASBJORNSEN, A. Effects of Educational Motives on Prisoners' Participation in Education and Educational Desires. **European Journal on Criminal Policy and Research**, v. 19, n. 1, p. 245-257, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10610-012-9187-x>. Acesso em: 12 dez. 2020.

MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagens de programas sociais. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.

MINAYO, M. C. S.; RIBEIRO, A. P. Condições de saúde dos presos do estado do Rio de Janeiro, Brasil. **Ciências e Saúde Coletiva**, v. 21, n. 7, p. 2031-2040, jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232015217.08552016>. Acesso em: 13 jun. 2020.

NOBRE, B. P. R.; PEIXOTO, A. F. Análise da ressocialização penal brasileira. **Revista Transgressões: Ciências Criminais em Debate**, v. 2, n. 1, p. 112-123, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/transgressoes/article/view/6660/5163>. Acesso em: 23 nov. 2020.

OLIVEIRA, C. B. F. A educação escolar nas prisões: uma análise a partir das representações dos presos da penitenciária de Uberlândia (MG). **Educação e Pesquisa**, v. 39, n. 4, p. 955-967, out./dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v39n4/aop894.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2020.

OLIVEIRA, L. G. D.; NATAL, S.; CAMACHO, L. A. B. Implementation contexts of a Tuberculosis Control Program in Brazilian prisons. **Revista de Saúde Pública**, v. 49, n. 1, p. 49-66, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-8910.2015049005802>. Acesso em: 13 jun. 2020.

OLIVEIRA, P. R. B. Educação no cárcere: aproximações e distanciamento de uma pedagogia prisional. **Revista Interdisciplinar de Ensino, Pesquisa e Extensão**, v. 4, n. 1, p. 538-548, 2017. .

Manuela Filter Allgayer, Karine Zenatti Ely, Thiago Nascimento Prado,
Julio Croda, Suzane Beatriz Frantz Krug, Pauline Schwarzbold,
Renata Maria Dotta, Reinaldo Antonio Silva Sobrinho e Lia Gonçalves Possuelo

ORNELL, F.; DOTTA-PANICHI, R. M.; SCHERER, J. N.; MODENA, S. L.; DAL CIN, V.; ZANINIF, A. M.; HALPERN, S. C. Saúde no Cárcere: estrutura da atenção básica à saúde no sistema prisional do Rio Grande do Sul. **Sistema Penal e Violência**, v. 8, n. 1, p. 107-121, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15448/2177-6784.2016.1.22542>. Acesso em: 12 nov. 2020.

SOARES FILHO, M. M.; BUENO, P. M. M. G. Demografia, vulnerabilidades e direito à saúde da população prisional brasileira. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 21, n. 7, p. 1999-2010, jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232015217.24102015>. Acesso em: 17 set. 2020.

STUART, L. M. C. A reinserção social dos egressos do sistema prisional brasileiro: realidade ou utopia?. **Revista Episteme Transversalis**, v. 6, n. 1, p. 1-15, 2014. Disponível em: <http://revista.ugb.edu.br/ojs302/index.php/episteme/article/view/80>. Acesso em: 12 dez. 2020.

TAVARES, R. C. O sentimento de pertencimento social como um direito básico universal. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, v. 15, n. 106, p. 179-201, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1984-8951.2014v15n106p179>. Acesso em: 27 set. 2020.

TÍLIO, R. Participação Política? Experiência de um Conselho Local de Saúde no Sistema Penitenciário. **Revista Psicologia Política**, v. 14, n. 30, p. 279-311, ago. 2014. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2014000200006. Acesso em: 12 dez. 2020.

Conselhos da comunidade: controle social e interlocução para a saúde prisional

Manuela Filter Allgayer, Karine Zenatti Ely, Thiago Nascimento Prado,
Julio Croda, Suzane Beatriz Frantz Krug, Pauline Schwarzbold,
Renata Maria Dotta, Reinaldo Antonio Silva Sobrinho e Lia Gonçalves Possuelo

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

BIOMECÂNICA E ERGONOMIA NO TRABALHO DE POLICIAIS MILITARES CONDUTORES DE VIATURAS: ESTUDO DE CASO EM FORTALEZA/CE

NATALIA VIRGÍNIA DA SILVA CASTRO

Fisioterapeuta graduada na Universidade Federal do Ceará.

País: Brasil **Estado:** Ceará **Cidade:** Fortaleza

Email: natalia.silva1993@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-2511-3936>

ZECA JULIANO DE ARAÚJO BEZERRA

Fisioterapeuta formado pela Universidade Federal do Ceará, já foi bolsista do Programa de Iniciação Científica vinculado ao CNPq, em pesquisas envolvendo as condições de saúde e adoecimento de policiais militares do Estado do Ceará.

País: Brasil **Estado:** Ceará **Cidade:** Fortaleza

Email: zecajuliano.7@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-6402-0591>

KARIZA LOPES BARRETO

Mestre em Fisioterapia pela Universidade Del Pacifico, Especializada em Reabilitação do Assoalho Pélvico pela Universidade Federal de São Paulo, Fisioterapeuta pela Universidade de Fortaleza, atuando nas áreas de Traumatotopodia e Saúde da Mulher.

País: Brasil **Estado:** Ceará **Cidade:** Fortaleza

Email: karizabarreto@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-1406-182X>

SANDRA HELENA ALBUQUERQUE

Graduada em Odontologia, Mestre em saúde pública, Professora de saúde coletiva da universidade de Fortaleza, Coordenadora de Saúde da PMCE.

País: Brasil **Estado:** Ceará **Cidade:** Eusébio

Email: sandrahelena22@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-8570-4119>

RAIMUNDA HERMELINDA MAIA MACENA

Graduada em Enfermagem pela Universidade Estadual do Ceará, mestre em Saúde Coletiva pela Universidade de Fortaleza, doutora em Ciências Médicas e pós-doutora em saúde coletiva e sistema prisional pela Universidade Federal do Ceará. Docente associado II da Faculdade de Medicina no departamento de Fisioterapia da Universidade Federal do Ceará.

País: Brasil **Estado:** Ceará **Cidade:** Fortaleza

Email: lindamacena@ufc.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3320-8380>

Contribuições dos autores:

Raimunda Hermelinda Maia Macena e Natalia Virgínia da Silva Castro contribuíram substancialmente para a concepção e planejamento do projeto, obtenção de dados ou análise e interpretação dos dados; Contribuíram significativamente na elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo; Participaram da aprovação da versão final do manuscrito. Zeca Juliano de Araújo Bezerra, Kariza Lopes Barreto e Sandra Helena Albuquerque contribuíram significativamente na elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo; Participaram da aprovação da versão final do manuscrito.

RESUMO

Introdução: No que diz respeito à evolução das relações de trabalho, tornou-se essencial o desenvolvimento de ações que busquem reduzir os custos, aperfeiçoar e aumentar a produtividade do trabalho. Deste modo,

a ergonomia enseja conhecer a relação entre o homem e seu ambiente de trabalho. **Objetivo:** Analisar o posto de trabalho de policiais militares condutores de viatura na cidade de Fortaleza/Ceará, bem como delinear recomendações ergonômicas para um exercício laboral mais seguro. **Métodos:** Estudo de caso, descritivo, de natureza qualitativa, utilizando o método denominado Análise Ergonômica do Trabalho (AET). Realizado em janeiro de 2020, junto ao Batalhão da Polícia de Meio Ambiente, no município de Fortaleza/Ceará. A coleta de dados foi realizada por meio de observação não participante, sistemática e estruturada em associação com registros fotográficos. **Resultados:** Foi observado que fatores intrínsecos à função exercida pelo policial condutor, como acúmulo de funções, sobrecarga imposta pelos equipamentos utilizados, longa carga horária de trabalho e espaço interno reduzido do veículo podem estar relacionados ao aparecimento de disfunções musculoesqueléticas. **Conclusão:** Concluiu-se que os fatores inerentes da profissão policial favorecem o adoecimento do policial militar que atua em viatura no Ceará. A AET é uma ferramenta útil para o conhecimento científico, que visa entender as peculiaridades da função do policial condutor de viaturas, assim como delinear recomendações individualizadas à função. **Palavras-chaves:** Análise Ergonômica. Policial. Promoção da Saúde.

ABSTRACT

BIOMECHANICS AND ERGONOMICS IN THE WORK OF MILITARY POLICE DRIVERS OF VEHICLES: A CASE STUDY IN FORTALEZA/CE

Introduction: With regard to the evolution of labor relations, it has become essential to develop actions that seek to reduce costs, improve and increase work productivity. In this way, ergonomics allows to know the relationship between man and his work environment. **Objective:** To analyze the work of military police officers who drive vehicles in the city of Fortaleza/Ceará, as well as outline ergonomic recommendations for a safer work exercise. **Methods:** Descriptive case study, qualitative in nature, using the method called Ergonomic Work Analysis (AET). Held in January 2020, with the Environmental Police Battalion, in the city of Fortaleza/Ceará. Data collection was performed through non-participant, systematic and structured observation in association with photographic records. **Results:** It was observed that factors intrinsic to the function performed by the police driver, such as accumulation of functions, overload imposed by the equipment used, long working hours and reduced internal space of the vehicle may be related to the appearance of musculoskeletal disorders. **Conclusion:** It was concluded that the inherent factors of the police profession favor the illness of the military police officer who works in a vehicle in Ceará. The AET is a useful tool for scientific knowledge, which aims to understand the peculiarities of the function of the police officer driving vehicles, as well as to outline individualized recommendations for the function.

Key words: Ergonomic Analysis. Policeman. Health promotion.

Data de recebimento: 10/07/2020 – **Data de aprovação:** 06/03/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1343

INTRODUÇÃO

No que diz respeito à evolução das relações de trabalho, tornou-se essencial o desenvolvimento de ações que busquem reduzir os custos, aperfeiçoar e aumentar a produtividade do trabalho. Deste modo, a ergonomia enseja conhecer a relação entre o homem e seu ambiente de trabalho, incluindo equipamentos, e propiciar soluções para os possíveis conflitos que possam existir nessa relação, tais como

Biomecânica e ergonomia no trabalho de policiais militares condutores de viaturas: estudo de caso em Fortaleza/CE

Natalia Virgínia da Silva Castro, Zeca Juliano de Araújo Bezerra, Kariza Lopes Barreto, Sandra Helena Albuquerque e Raimunda Hermelinda Maia Macena

baixa produtividade, más condições de trabalho e possíveis agravos à saúde do indivíduo (BONFATTI; VASCONCELLOS; FERREIRA, 2017).

De acordo com a Constituição Federal Brasileira (CFB) de 1988, a segurança pública é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo não somente dever do Estado, mas também responsabilidade de todos (BRASIL, 1988). Nesse sentido, a segurança pública é a forma de instituir mecanismos e estratégias de controle social e enfrentamento da violência e da criminalidade, racionalizando as ferramentas e executando punição em caso de descumprimento (MALTA *et al.*, 2017).

As instituições encarregadas de executar as ações de segurança e ordem organizam-se em Polícia Federal, Rodoviária Federal, Polícia Civil e Militar e Corpo de Bombeiros Militar. Nessa perspectiva, cabe à Polícia Militar, foco deste estudo, o policiamento ostensivo (PO) e a preservação da ordem pública (BRASIL, 1988). O trabalho policial impõe posturas corporais específicas e usos de equipamentos com peso excessivo por longas horas, o que pode colaborar para a ocorrência de disfunções musculoesqueléticas (DOUMA; COTE; LACASSE, 2018).

Para o exercício da modalidade de PO, são utilizados veículos automotores, com destaque para os de 4 rodas, denominado viatura (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, 2018). Nesse sentido, a tarefa de conduzir a viatura exige do policial militar condutor (PMC), além dos cuidados ao dirigir comuns a qualquer veículo, atenção constante a fatores externos que podem se tornar risco para a equipe. Ademais, é necessária uma adaptação do corpo e do equipamento que utiliza (fardamento, colete à prova de bala, coturno e arma) ao ambiente interno da viatura (DOUMA; COTE; LACASSE, 2018; FONTANA; MATTOS, 2016; ROZESTRATEN, 2005; TAVARES, 2015).

Acrescido ao exposto acima, há fatores inerentes ao condutor, tais como manutenção da postura por tempo prolongado, movimentos repetitivos, como torção e inclinação de tronco, que podem causar alterações articulares para a postura (BIASOTTO-GONZALEZ *et al.*, 2008; KENDALL *et al.*, 2007). Entretanto, apesar desse cenário, ainda é escassa a inclusão de profissionais, como fisioterapeutas e educadores físicos, nas equipes de saúde das corporações e de estudos voltados à saúde postural (LIMA, 2019).

Desse modo, seja qual for o contexto da atividade laboral, o policial está exposto a posturas inadequadas adotadas na execução de determinadas atividades, que, a longo prazo, podem trazer prejuízos à saúde, como as Doenças Ocupacionais Relacionadas ao Trabalho (DORT) e o adoecimento psicoemocional (CASTRO; ROCHA; CRUZ, 2019; FONTANA; MATTOS, 2016; LOPES JÚNIOR *et al.*, 2011; MINAYO; ADORNO, 2013; PEREIRA; PANATIERI, 2019; TAVARES, 2015). A Ergonomia é uma ferramenta importante, pois visa diminuir os riscos no trabalho, proporcionar bem-estar e segurança ao trabalhador e diminuir custos para as Organizações (BONFATTI; VASCONCELLOS; FERREIRA, 2017; GUÉRIN *et al.*, 2001; PRATI; BOLDRIN, 2013; SOUZA, 2017).

Diante do que foi apresentado, este estudo visa analisar o posto de trabalho de policiais militares condutores de viatura na cidade de Fortaleza/Ceará, bem como delinear recomendações ergonômicas que proporcionem ao policial militar uma atividade laboral mais segura.

MÉTODOS

Trata-se de um estudo de caso, descritivo, de natureza qualitativa utilizando o método denominado Análise Ergonômica do Trabalho (AET), com a análise de situações reais e busca da compreensão e

transformação (GUÉRIN *et al.*, 2001), realizado em janeiro de 2020 junto ao Batalhão da Polícia de Meio Ambiente, no município de Fortaleza, no estado do Ceará. A presente investigação é um recorte de um projeto de pesquisa guarda-chuva intitulado “*Violência vivida, condições de saúde e adoecimento entre policiais civis e militares do Estado do Ceará*”, vinculado ao Departamento de Fisioterapia e ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Universidade Federal do Ceará – UFC.

A Coordenadoria de Saúde, Assistência Social e Religiosa da PMCE (CSASR) disponibilizou uma fisioterapeuta para atuar junto aos pesquisadores na análise biomecânica e ergonômica do posto de trabalho *in loco*.

Os policiais militares que participaram foram selecionados por meio de randomização simples durante a execução das ações de saúde realizadas pela equipe do projeto guarda-chuva descrito acima. Foram selecionados 6 policiais militares de diferentes biótipos, 3 pertencentes às categorias de policiamento ostensivo geral e 3 atuantes na força tática. Tal critério visou considerar os diferentes tipos de equipamentos utilizados para o desempenho da função.

No estudo em questão, descrevemos, em especial, o veículo Renault Duster da série Dinamique, ano 2018, por atualmente ser o modelo em maior quantidade a serviço na PMCE (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2019).

Inicialmente, foram feitas as análises da demanda, da tarefa e das atividades em busca de hipóteses para chegar a um diagnóstico e às recomendações ergonômicas. Para isso, também foi feita a descrição e caracterização do posto de trabalho e das atividades desenvolvidas. Na análise de demanda foi descrito o problema ou a situação a ser resolvida, procurando entender sua dimensão e natureza. A análise da tarefa consistiu na descrição dos cargos e das tarefas que os trabalhadores deveriam cumprir, além da descrição do ambiente de trabalho. Porém, como muitas vezes a tarefa difere do que é realmente executado pelo trabalhador, foi feita a análise da atividade, onde se analisou a realização/execução da tarefa. Analisando as tarefas e as atividades é possível chegar ao diagnóstico das demandas. A tarefa, no contexto laboral, corresponde a uma atividade estruturada através de um protocolo, já a atividade corresponde ao trabalho real, ou seja, a sua execução é analisada dentro do contexto vivenciado na realidade do trabalhador, sendo possível observar as nuances da sua execução (SOUZA, 2017).

Após explicação do objetivo do trabalho e autorização dos envolvidos, foi solicitada aos policiais a execução dos movimentos cotidianos de entrada/saída do veículo e permanência na viatura durante o patrulhamento. Cada segmento corporal foi analisado biomecanicamente durante a execução dos movimentos, sendo analisadas posturas, movimentos e condições ergonômicas do veículo. Além disto, foram avaliadas atitudes referentes ao ajuste do assento e do encosto do banco, retrovisores e cinto de segurança, antes do início do patrulhamento.

A coleta de dados se utilizou de observação não participante, sistemática e estruturada associado ao registro fotográfico. Para a observação, foi utilizado um *check list*, elaborado pelos autores, que serviu de guia para a análise dos movimentos e das condições ergonômicas ao veículo. A realização das atividades foi observada com o intuito de conhecer a realidade vivenciada pelo policial, assim como traçar estratégias de otimização do trabalho e redução de riscos. Na análise das atividades, foi observado que as ações de policiamento ostensivo na viatura são ditadas tanto pelas ocorrências observadas durante o patrulhamento na área coberta por esta viatura como por meio da Coordenadoria Integrada de Operações

e Segurança (CLOPS), que segue a demanda das ocorrências da respectiva área integrada de segurança (AIS) e é norteadada pelo comandante da composição (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2018a).

Foram analisadas pelo *check list*: existência de esforço estático, ocorrência de posições forçadas na postura mantida, ocorrência de posições forçadas dos membros superiores e inferiores, angulação das articulações (ombro, cotovelos, quadril e joelhos), repetitividade de movimentos específicos, ergonomia do assento, apoio do banco e disposição da arma.

O registro fotográfico foi realizado com um aparelho celular de modelo Iphone 8, câmera 64 Gb, sem filtros, a uma distância média de 1 metro, usando de luz ambiente em pátio aberto. Para minimizar possível viés de interpretação do avaliador, a documentação fotográfica foi também analisada por um especialista fisioterapeuta que não tomou conhecimento prévio das conclusões dos diagnósticos posturais emitidos pelo pesquisador e pelo fisioterapeuta da CSASR. Foram incluídas como alterações as que resultaram do consenso entre todos os avaliadores. Através do roteiro de observação e do registro fotográfico foi elaborada a descrição dos movimentos e dos hábitos posturais realizados pelos trabalhadores em seus postos de trabalho.

Após as análises da demanda, da tarefa e das atividades, foi possível estabelecer um diagnóstico do posto de trabalho (no qual buscou-se descobrir as causas dos problemas descritos) e elaborar o instrumento de informação e educação em saúde, contendo as recomendações ergonômicas (atitudes e providências que deverão ser tomadas para solucionar as demandas já diagnosticadas) (GUÉRIN *et al.*, 2001).

A pesquisa obedece às exigências formais contidas na Resolução Nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde (CNS) relativas à ética em pesquisa envolvendo seres humanos, tendo sido aprovada pelo Comitê de Ética da Universidade Federal do Ceará, com o Parecer Nº 2.237.838 (UFC, 2017), através do projeto guarda-chuva supracitado.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A demanda da pesquisa surgiu como uma forma de buscar melhorias para os policiais militares do Ceará. Em entrevistas informais com os policiais militares e análise ergonômica do trabalho, algumas situações foram destacadas, tanto no ambiente externo quanto no das viaturas.

O policial militar desempenha papel essencial na sociedade, sendo o representante da lei mais próximo da comunidade, zelando pelo bem-estar e pela ordem social dos cidadãos (WINTER; ALF, 2019). Para tanto, o profissional de segurança recebe um treinamento que deve qualificá-lo para o exercício do labor ostensivo policial, que consiste em ações de presença, seja por patrulhamento (a pé, motorizado, de bicicleta ou a cavalo, etc.), por bloqueios ou blitz, e também por abordagens a pessoas ou veículos (CORRÊA, 2016; MARTÍNEZ; SORRIBAS, 2014; PINC, 2009).

Ressalta-se que a polícia militar tem como equipamento obrigatório colete à prova de balas e cinto de serviço contendo equipamento essenciais (arma, algemas, munição extra e rádio), o qual deve ser usado o tempo todo durante o trabalho e acrescenta uma carga extra de aproximadamente 6-7 kg (LARSEN *et al.*, 2018). No trabalho em viaturas, existem três modelos de veículos usados na PMCE: a Hilux SUV (ano 2015); o Renault Duster, da série Dynamique (ano 2018); e o veículo Jeep Renegade (ano 2018) (GOVERNO DO ESTADO

DO CEARÁ, 2018b; 2019). A escolha dos veículos para a tarefa de policiamento ostensivo parece não ter considerado fatores ergonômicos e individuais dos policiais e dos equipamentos que utilizam, o que vem a ser um fator de risco para adoção de posturas não ergonômicas para adaptação do policial à tarefa (COSTA; SILVA, 2019; FILTNESS; MITSOPOULOS-RUBENS; RUDIN-BROWN, 2014). Foram observados problemas relacionados ao ajuste dos equipamentos, como altura do assento do banco e inclinação excessiva.

O design das viaturas tem sido apontado como um fator significativo em relação ao conforto. O maior desconforto parece ser causado pela relação entre o uso do equipamento policial obrigatório, seja o cinto de serviço ou o colete, e o apoio do encosto dos veículos (FILTNESS; MITSOPOULOS-RUBENS; RUDIN-BROWN, 2014).

FOTOGRAFIA 1

Momento de entrada na viatura



Fonte: Autoria própria.

Legenda: Há inclinação excessiva da coluna cervical e lombar ($\pm 35^\circ$).

FOTOGRAFIA 2

Policial em Veículo Renault Duster



Fonte: Autoria própria.

Legenda: Após ajuste dos equipamentos, como altura do assento do banco e inclinação do encosto, ainda se observa cervical neutra, redução do ângulo do cotovelo ($\pm 35^\circ$).

Na análise da tarefa, foi detectado que há três cargos existentes no trabalho na viatura: o policial militar condutor (PMC), o comandante e os policiais que compõem a equipe de patrulha (CARTENS; PERIOTTO, 2010). Este estudo foca no policial condutor, que atua dirigindo as viaturas, tanto durante o patrulhamento quanto em situações de perseguição policial. No desempenho da função, policiais militares podem trabalhar por períodos de seis, doze ou vinte e quatro horas por dia, permanecendo por longos períodos na mesma posição ortostática ou em sedestação, usando equipamentos pesados, como uniformes, armas, carregadores, algemas e transmissores de rádio (CARDOSO *et al.*, 2018; MINAYO; ASSIS; OLIVEIRA, 2011).

No Ceará, de forma geral, a jornada de trabalho é composta por 12 horas, organizada por escalas de trabalho e com folgas intercaladas (CARTENS; PERIOTTO, 2010). A sobrecarga foi observada neste estudo

Biomecânica e ergonomia no trabalho de policiais militares condutores de viaturas: estudo de caso em Fortaleza/CE

Natalia Virgínia da Silva Castro, Zeca Juliano de Araújo Bezerra, Kariza Lopes Barreto, Sandra Helena Albuquerque e Raimunda Hermelinda Maia Macena

e pode estar relacionada aos fatores inerentes ao trabalho, como o uso de equipamentos de proteção individual (EPI), como uniforme completo, colete, arma, cinto de guarnição e coturno, bem como a não adaptação individualizada dos coletes (DOUMA; COTE; LACASSE, 2018; TAVARES, 2015).

O desconforto causado pelo uso de equipamento obrigatório foi relatado entre a polícia durante o andar e o sentar em veículos da frota (RAMSTRAND *et al.*, 2016). Foi observado que os cintos de serviço da polícia causam limitações na amplitude de movimento do quadril direito, que pode ser atribuída à posição da arma, e uma posição abduzida dos braços durante a caminhada normal, devido ao aumento da largura da pelve causada pelo cinto de serviço e pelo colete. Andar com os braços abduzidos por longos períodos de tempo causa sobrecarga nos ombros e na parte superior das costas e do pescoço (FITNESS; MITSOPOULOS-RUBENS; RUDIN-BROWN, 2014).

FOTOGRAFIA 3**Posicionamento do membro inferior no interior da viatura**

Fonte: A autoria própria.

Legenda: Observa-se que o equipamento de segurança limita a amplitude de movimento do joelho.

Assim, a produção não personalizada dos coletes pode ser um dos fatores dificultadores da adaptação ergonômica ao assento, tendo em vista que coletes grandes para pessoas de porte pequeno podem impedir o correto posicionamento ao sentar-se.

FOTOGRAFIA 4**Policial em posicionamento tático na viatura**

Fonte: Autoria própria.

FOTOGRAFIA 5**Equipamentos de proteção individual (EPI)**

Fonte: Autoria própria.

Legenda: Como uniforme completo, colete, arma, cinto de guarnição e coturno.

Para além disto, a tarefa de conduzir um veículo demanda do PM atenção não somente à tarefa por ele executada, mas a todos os demais fatores que podem influenciar o desenvolvimento de suas tarefa, sejam os próprios do ato de dirigir, sejam os inerentes ao trabalho de policiamento ostensivo (RAMSTRAND *et al.*, 2016; TAVARES, 2015). Há aspectos relevantes para a ergonomia no trânsito. Por exemplo, o fato de o trabalhador estar em constante movimento, estar cercado por outros veículos e encontrar-se dentro da máquina por ele comandada (ROZESTRATEN, 2005).

O Policial Militar Condutor (PMC) desempenha duas funções simultâneas, a de agente de segurança pública e a de condutor. Faz-se necessário destacar que o acúmulo de diferentes funções em diferentes ambientes também pode ser visto como um dos principais fatores da sobrecarga física e mental, inclusive para policiais (SILK *et al.*, 2018; SOUZA, 2017; TAVARES, 2015). Dentre as repercussões desta sobrecarga, destaca-se a lombalgia (CARDOSO *et al.*, 2018).

Estudos epidemiológicos estimaram uma prevalência anual de dor lombar em aproximadamente 50% na população brasileira (CARDOSO *et al.*, 2018). Entre policiais, a dor lombar destaca-se como a dor mais incapacitante. Um estudo realizado por Cardoso *et al.* (2018) no estado do Rio Grande do Norte, verificou que, após um turno de trabalho, a prevalência de lombalgia entre policiais se aproxima de 90%, podendo estar associada ao esforço físico exigido durante o trabalho e às atividades repetitivas seguidas de várias horas em posição ortostática ou sentado no interior do veículo conduzido (CARDOSO *et al.*, 2018). A lombalgia entre policiais gera mais de 85% de dias de trabalho perdidos (DOUMA; COTE; LACASSE, 2018). Somado à resposta orgânica, o trabalho policial traz estressores mentais e sobrecarga física que contribuem para o aumento da percepção da dor lombar (LARSEN *et al.*, 2018).

Biomecânica e ergonomia no trabalho de policiais militares condutores de viaturas: estudo de caso em Fortaleza/CE

Natalia Virgínia da Silva Castro, Zeca Juliano de Araújo Bezerra, Kariza Lopes Barreto, Sandra Helena Albuquerque e Raimunda Hermelinda Maia Macena

Assim, fatores de riscos físicos no trabalho do PMC incluem alto ritmo de trabalho com pouco tempo de recuperação, trabalho em posições corporais não-neutras, movimentos repetitivos, vibração de corpo inteiro ou segmentar e carga muscular estática (RAMSTRAND *et al.*, 2016). Diante do observado, os policiais militares podem ser considerados um grupo ocupacional com risco acrescido de distúrbios musculoesqueléticos, mas ainda são deficitários grandes estudos com amostras significativas que documentem esta prevalência.

Neste sentido, é necessário que os policiais estejam condicionados tanto fisicamente como mentalmente. Entretanto, muitos policiais encontram-se sedentários ou inativos fisicamente por longos períodos intercalados com períodos de alta demanda física referente ao trabalho (CAVALCANTE NETO *et al.*, 2019; SILK *et al.*, 2018; SILVA *et al.*, 2014), o que também pode ser considerado um fator dificultador da adaptação ao veículo e aos equipamentos no interior da viatura.

FOTOGRAFIA 6**Posicionamento do policial no veículo Renault Duster**

Fonte: Autoria própria.

Legenda: Observa-se que devido ao colete de proteção, o PM não consegue utilizar o encosto do banco corretamente.

Descreveremos a seguir as etapas desenvolvidas na análise ergonômica do posto de trabalho. Inicialmente, faremos a descrição dos papéis assumidos pelos policiais durante o trabalho de patrulhamento em viaturas.

Biomecânica e ergonomia no trabalho de policiais militares condutores de viaturas: estudo de caso em Fortaleza/CE

Natalia Virgínia da Silva Castro, Zeca Juliano de Araújo Bezerra, Kariza Lopes Barreto, Sandra Helena Albuquerque e Raimunda Hermelinda Maia Macena

Como todo condutor profissional, os policiais que assumem a condução da viatura muitas vezes trazem consigo vícios posturais relacionados ao ajuste do posicionamento do volante, do assento e do encosto de acordo com seu porte físico e sua estatura (RAMSTRAND *et al.*, 2016; SOUZA, 2017). Observou-se que não existe uma padronização dos veículos utilizados e que estes, ao serem vinculados aos policiais, não trazem elementos mínimos de adaptação ergonômica baseadas nas características biotípicas de cada policial.

FOTOGRAFIA 7**Vícios posturais do policial no veículo Renault Duster**

Fonte: A autoria própria.

Legenda: Vícios posturais relacionados ao ajuste do posicionamento no volante, ajustes do assento e do encosto.

FOTOGRAFIA 8**Visualização do espaço interno no veículo Renault Duster**

Fonte: A autoria própria.

Legenda: No veículo Duster um espaço interno reduzido.

Embora seja de conhecimento geral que há elementos que podem favorecer uma postura ergonômica com menor sobrecarga articular, redução do risco de lesão por movimento repetitivo e da fadiga muscular (GUÉRIN *et al.*, 2017; SOUZA, 2017), foi observado que o PMC tende a manter o banco mais afastado, para melhor se posicionar devido ao seu material de trabalho e EPI. Consequentemente, a distância entre o volante e suas mãos se torna maior, dificultando o alcance e obrigando o PMC a flexionar sua coluna vertebral para acessar o volante.

Biomecânica e ergonomia no trabalho de policiais militares condutores de viaturas: estudo de caso em Fortaleza/CE

Natalia Virgínia da Silva Castro, Zeca Juliano de Araújo Bezerra, Kariza Lopes Barreto, Sandra Helena Albuquerque e Raimunda Hermelinda Maia Macena

FOTOGRAFIA 9**Policial condutor de viatura no veículo Renault Duster**

Fonte: Autoria própria.

Legenda: A distância entre o volante e suas mãos se tornam maiores, o que dificulta o acesso ao volante, gerando flexão de coluna vertebral.

FOTOGRAFIA 10**Mobilidade do policial no veículo Renault Duster**

Fonte: Autoria própria.

Legenda: Observou-se que o veículo Duster apresenta um espaço interno bastante reduzido, que diminui a mobilidade do condutor.

RECOMENDAÇÕES ERGONÔMICAS

Após diagnóstico, é possível fazer recomendações ergonômicas, visando melhorar as condições de trabalho, o bem-estar e o conforto dos policiais, na tentativa de minimizar os riscos à saúde e aumentar a segurança do trabalho em viatura. Diante deste cenário, sugere-se:

- Considerar as características próprias da função na aquisição de viaturas e de coletes à prova de balas, considerando as demandas descritas neste estudo e em outros, para um trabalho mais seguro para a saúde do indivíduo e mais produtivo pelas menores taxas de absenteísmo por lombalgia entre policiais militares no Ceará;
- Realizar ações preventivas, educativas e de treino postural por fisioterapeutas e educadores físicos *in loco*;
- Realizar ações de informação, educação e comunicação (IEC) em saúde na condução de veículos e ergonomia do posto de trabalho;
- Orientações específicas no treinamento do PMCE:
 - No início do turno, revisão do posicionamento dos retrovisores e ajuste do banco.
 - No início do trabalho de policiamento ostensivo, ajustar a altura e a distância do banco ao volante. Buscar a melhor posição, de modo que consiga acomodar a coluna lombar no encosto

Biomecânica e ergonomia no trabalho de policiais militares condutores de viaturas: estudo de caso em Fortaleza/CE

Natalia Virgínia da Silva Castro, Zeca Juliano de Araújo Bezerra, Kariza Lopes Barreto, Sandra Helena Albuquerque e Raimunda Hermelinda Maia Macena

do banco, mantendo um ângulo entre 80° a 90° graus (dificultado pelo uso do colete e do cinto de guarnição). Posicionar a cabeça alinhada à coluna cervical (evitando a sua anteriorização), manter os ombros relaxados, com leve flexão de cotovelo ao segurar o volante. Os punhos devem ser capazes de encostar no volante. Manter os quadris posicionados a 90° graus, joelhos flexionados a 130° graus. Apesar de saber da importância de fazer o mínimo possível de rotação do tronco, sabe-se que o trabalho policial em viatura requer a rotação da cervical e do tronco superior devido ao risco inerente à sua atividade laboral.

- Desenvolvimento de políticas de saúde específicas para a saúde do policial militar.

Este artigo apresenta algumas limitações, tendo em vista que o desenho transversal limita inferências causais. Estudos longitudinais são necessários para avaliar como as alterações ergonômicas podem contribuir na redução da dor lombar. A presença de dor lombar e o nível de incapacidade não foram avaliados. Embora a amostra tenha sido colhida através de amostragem por conveniência, pode ser considerada representativa, uma vez que o trabalho do PMCE apresenta características semelhantes nos diversos batalhões e companhias.

CONCLUSÃO

Há fatores inerentes ao trabalho que favorecem o adoecimento do policial militar que atua em viatura no Ceará. A Análise Ergonômica do posto de trabalho policial é uma ferramenta útil para o conhecimento científico das peculiaridades da função do policial condutor de viaturas, assim como o delineamento de recomendações individualizadas à função do policial militar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ. **Estatuto dos militares estaduais do Ceará**. Lei Nº 13.729, de 11 de janeiro de 2006. Fortaleza: INESP, 2018.

BIASOTTO-GONZALEZ, D. A.; ANDRADE, D. V.; GONZALEZ, T. O.; MARTINS, M. D.; FERNANDES, K. P. S.; CORRÊA, J. C. F.; BUSSADORI, S. K. Correlação entre disfunção temporomandibular, postura e qualidade de vida. **Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano**, v. 18, n. 1, p. 79-86, abr. 2008. Acesso em: 13 jan. 2020.

BONFATTI, R. J.; VASCONCELLOS, L. C. F.; FERREIRA, A. P. Ergonomia, desenvolvimento e trabalho sustentável: um olhar para a saúde do trabalhador. **Revista Brasileira de Medicina do Trabalho**, v. 15, n. 3, p. 257-266, 2017. Acesso em: 12 dez. 2019.

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

CARDOSO, E. S.; FERNANDES, S. G. G.; CORRÊA, L. C. A. C.; DANTAS, G. A. F.; CÂMARA, S. M. A. Low back pain and disability in military police: an epidemiological study. **Fisioterapia em Movimento**, v. 31, 2018. Acesso em: 19 set. 2019.

CARTENS, P. S. L.; PERIOTTO, A. J. **Efetivo Policial Militar: Paradigmas e Proposta Metodológica para Cálculo de Necessidades**. Políticas Públicas no Estado do Paraná: resumos de propostas e projetos. Cascavel: EDUNIOESTE, 2010. Acesso em: 22 nov. 2019.

Biomecânica e ergonomia no trabalho de policiais militares condutores de viaturas: estudo de caso em Fortaleza/CE

Natalia Virgínia da Silva Castro, Zeca Juliano de Araújo Bezerra, Kariza Lopes Barreto, Sandra Helena Albuquerque e Raimunda Hermelinda Maia Macena

CASTRO, M. C.; ROCHA, R.; CRUZ, R. Saúde mental do policial brasileiro: tendências teórico-metodológicas. **Psicologia, Saúde e Doenças**, v. 20, n. 2, p. 525-541, 2019. Acesso em: 10 dez. 2019.

CAVALCANTE NETO, J. L.; CALHEIROS, D. S.; CALHEIROS, D. S.; NETO, T. S.; PINTO, M. P.; ROCHA, D. F. Levels of physical activity and associated factors between military policemen and firemen. **Work**, v. 62, n. 3, p. 515-521, 2019. Acesso em: 04 jan. 2020.

CORRÊA, R. S. S. O limite entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade no desempenho policial militar nos centros urbanos. **Revista de Ciências Sociais**, v. 47, 2016. Acesso em: 10 jan. 2020.

COSTA, T. P. B.; SILVA, B. D. S. **Ergonomia na atividade policial**. Monografia (Especialização em Polícia e Segurança Pública) – Academia da Polícia Militar do Estado de Goiás, Goiás, 2019. Acesso em: 8 dez. 2019.

DOUMA, N.; COTE, C.; LACASSE, A. Occupational and Ergonomic Factors Associated With Low Back Pain Among Car-patrol Police Officers: Findings From the Quebec Serve and Protect Low Back Pain Study. **The Clinical Journal of Pain**, v. 34, n. 10, p. 960-966, abr. 2018. Acesso em: 8 fev. 2020.

FILTNESS, A. J.; MITSOPOULOS-RUBENS, E.; RUDIN-BROWN, C. M. Police officer in-vehicle discomfort: Appointments carriage method and vehicle seat features. **Applied Ergonomics**, v. 45, n. 4, p. 1247-1256, 2014. Acesso em: 28 jan. 2020.

FONTANA, R. T.; MATTOS, G. D. Vivendo entre a segurança e o risco: implicações à saúde do policial militar. **Ciência, Cuidado e Saúde**, v. 15, n. 1, p. 77-84, 2016. Acesso em: 3 ago. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança – Ciops**. Portal do Governo do Estado do Ceará, SSPDS, 30 jan. 2018a. Disponível em: <https://www.sspds.ce.gov.br/2018/01/30/coordenadoria-integrada-de-operacoes-de-seguranca-ciops/>. Acesso em: 11 jan. 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Governo do Ceará entrega 466 novos veículos para a Polícia Militar. **Portal do Governo do Estado do Ceará**, Notícias, 26 jun. 2018b. Disponível em: <https://www.pm.ce.gov.br/2018/06/26/governo-do-ceara-inicia-entrega-de-466-novos-veiculos-para-a-policia-militar/>. Acesso em: 11 jan. 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Governo reforça frota da Polícia Militar com 156 novos veículos. **Portal do Governo do Estado do Ceará**, Segurança, 25 jan. 2019. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2019/01/25/governo-do-ceara-reforca-frota-da-policia-militar-com-156-novos-veiculos/>. Acesso em: 12 jan. 2020.

GUÉRIN, F.; KERQUELEN, A.; LAVILLE, A.; DANIELLOU, F.; DURAFFOURG, J. **Compreender o trabalho para transformá-lo**: a prática da ergonomia. São Paulo: Blucher, 2001. Acesso em: 29 jun. 2019.

KENDALL, F. P.; MC CREARY, E. K.; PROVANCE, P. G.; RODGERS, M. M. I.; ROMANI, W. A. **Músculos**: Provas e Funções com Postura e Dor. 5 ed. São Paulo: Manole, 2007. Acesso em: 10 set. 2019.

LARSEN, B. L.; ANDERSSON, E. E.; TRANBERG, R.; RAMSTRAND, N. Multi-site musculoskeletal pain in Swedish police: associations with discomfort from wearing mandatory equipment and prolonged sitting. **International Archives Occupational and Environmental Health**, v. 91, n. 4, p. 425-433, 2018. Acesso em: 7 set. 2019.

LIMA, A. C.; FERREIRA, D. C. Corpo e fisioterapia: A saúde corporal do policial militar a partir de uma revisão integrativa. **Anais do I Congresso Brasileiro de Ciências da Saúde (Conbracis)**. Campina Grande/PB, jun. 2016. Acesso em: 7 jun. 2019.

LIMA, G. O homem é o produto do meio. **Notícia livre**, Juazeiro/BA, 2019. Disponível em: <http://www.noticialivre.com.br/index.php/2014-03-09-16-39-32/63067-o-homem-e-produto-do-meio>. Acesso em: 3 jun. 2019.

LOPES JÚNIOR, E. P.; PAIVA, T. A.; MUZZIO, H.; COSTA, F. J. Rigidez e subjetividades: uma análise cultural em uma organização policial. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1821-1845, dez. 2011. Acesso em: 19 out. 2019.

MALTA, D. C.; MINAYO, M. C. S.; FILHO, A. M. S.; SILVA, M. M. A.; MONTENEGRO, M. M. S.; LADEIRA, R. M.; NETO, O. L. M.; MELO, A. P.; MOONEY, M.; NAGHAVI, M. Mortalidade e anos de vida perdidos por violências interpessoais e autoprovocadas no Brasil e Estados: análise das estimativas do Estudo Carga Global de Doença, 1990 e 2015. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 20, suppl.1, p. 142-156, 2017. Acesso em: 25 jan. 2020.

MARTÍNEZ, J.; SORRIBAS, P. M. Atribuciones sobre el uso de la fuerza policial desde la perspectiva del agente. **Psicología e Sociedade**, v. 26, n. 2, p. 430-439, ago. 2014. Acesso em: 27 nov. 2019.

MINAYO, M. C. S.; ADORNO, S. Risco e (in)segurança na missão policial. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 3, p. 585-593, 2013. Acesso em: 23 nov. 2019.

MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; OLIVEIRA, R. V. C. Impacto das atividades profissionais na saúde física e mental dos policiais civis e militares do Rio de Janeiro (RJ, Brasil). **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 16, n. 4, p. 2199-2209, abr. 2011. Acesso em: 5 jun. 2019.

MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R.; CONSTANTINO, P. (Coords.). **Condições de trabalho dos Policiais Militares**. In: Missão prevenir e proteger: condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008. Acesso em: 8 jun. 2019.

PEREIRA, L. F. S.; PANATIERI, C. B. **Saúde Mental e trabalho**: a atividade policial e suas implicações na Saúde Mental de praças ingressos no ano de 2010 na PMGO. 2019. Acesso em: 10 jan. 2020.

PINC, T. Desempenho Policial: O Treinamento importa?. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 1, 2009. Acesso em: 5 out. 2019.

PRATI, G.; BOLDRIN, S. Organizational stressors, exposure to critical incidents and organizational well-being among correctional officers. **Giornale Italiano di Medicina del Lavoro ed Ergonomia**, v. 33, n. 3, suppl. B, p. 33-39, 2013. Acesso em: 13 nov. 2019.

RAMSTRAND, N.; ZÜGNER, R.; LARSEN, L. B.; TRANBERG, R. Evaluation of load carriage systems used by active duty police officers: Relative effects on walking patterns and perceived comfort. **Applied Ergonomics**, v. 53, part. A, p. 36-43, set. 2015. Acesso em: 20 nov. 2019.

ROZESTRATEN, R. J. A. Ergonomia no Trânsito. **Psicologia: Pesquisa e Trânsito**, v. 1, n. 1, p. 1-8, 2005. Acesso em: 3 dez. 2019.

SILK, A.; SAVAGE, R.; LARSEN, B.; AISBETT, B. Identifying and characterising the physical demands for an Australian specialist policing unit. **Applied Ergonomics**, v. 68, p. 197-203, abr. 2018. Acesso em: 28 set. 2019.

SILVA, F. C.; HERNANDEZ, S. S. S.; ARANCIBIA, B. A. V.; CASTRO, T. L. S.; FILHO, P. J. B. G.; SILVA, R. Health-related quality of life and related factors of military police officers. **Health and Quality of Life Outcomes**, v. 12, n. 60, abr. 2014. Acesso em: 10 jul. 2019.

ARTIGO

Biomecânica e ergonomia no trabalho de policiais militares condutores de viaturas: estudo de caso em Fortaleza/CE

Natalia Virgínia da Silva Castro, Zeca Juliano de Araújo Bezerra, Kariza Lopes Barreto, Sandra Helena Albuquerque e Raimunda Hermelinda Maia Macena

SOUZA, S. M. M. **Análise Ergonômica do Trabalho de um condutor de veículos de transporte rodoviário de cargas.** TCC (Monografia para obtenção de grau de Engenharia de Produção) – Instituto de Ciências Exatas e Aplicadas, Universidade Federal de Ouro Preto, João Monlevade, mar. 2017. Acesso em: 6 jul. 2019.

TAVARES, J. P. **Relação entre as dimensões do modelo desequilíbrio esforço-recompensa, resiliência e níveis de cortisol salivar em policiais militares.** Tese (Doutorado em Enfermagem) – Escola de Enfermagem, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Acesso em: 10 nov. 2019.

UFC - UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA - CEP. **Parecer N° 2.237.838, de 24 de agosto de 2017.** Fortaleza, 2017.

WINTER, L. E.; ALF, A. M. A profissão do policial militar: vivências de prazer e sofrimento no trabalho. **Revista Psicologia Organizações do Trabalho**, v. 19, n. 3, p. 671-678, 2019. Acesso em: 6 jan. 2020.

**Biomecânica e ergonomia no trabalho de policiais militares
condutores de viaturas: estudo de caso em Fortaleza/CE**

Natalia Virgínia da Silva Castro, Zeca Juliano de Araújo Bezerra,
Kariza Lopes Barreto, Sandra Helena Albuquerque
e Raimunda Hermelinda Maia Macena

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

A (DES)ARTICULAÇÃO FEDERATIVA NA PAUTA PENAL: UMA ANÁLISE DOS REPASSES DE RECURSOS FINANCEIROS DO FUNPEN AOS GOVERNOS ESTADUAIS

WALKIRIA ZAMBRZYCKI DUTRA

Residente de pós-doutorado no Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É doutora e mestre em Ciência Política, e bacharel em Relações Internacionais. É pesquisadora do Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN/UNB), e do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP).

País: Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Belo Horizonte

Email: walkiriazdutra@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-9239-7348>

TALLES ANDRADE DE SOUZA

Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro – FJP/MG. Especialista em Ciências Penais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/MG. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina – UEL/PR. Pesquisador do Laboratório de Gestão de Políticas Penais da UNB/DF. Ex Coordenador Geral de Alternativas Penais do DEPEN/MJSP. Ex Coordenador Geral de Prevenção em Ações de Segurança Pública da SENASP/MJSP. Ex Coordenador Especial de Prevenção Social à Criminalidade da Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais – SESP/MG.

País: Brasil **Estado:** Distrito Federal **Cidade:** Brasília

Email: tallesandradesouza@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-3842-9200>

Contribuições dos autores:

Walkiria Zambrzycki Dutra é autora principal do artigo, sendo responsável pela redação, tabulação e referenciação dos dados, e análise documental das informações apresentadas no artigo. Talles Andrade de Souza é coautor do artigo, sendo co-responsável pela redação do artigo, e revisão dos dados quantitativos e qualitativos da pesquisa.

RESUMO

Este trabalho analisa o perfil das relações intergovernamentais promovidas pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) para com os governos estaduais entre os anos de 2006 a 2016. Partimos da hipótese que foram estabelecidas estratégias distintas em torno da criação de programas federais e a vinculação desses ao repasse de recursos financeiros para os governos estaduais via Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). Por um lado, buscou-se a coordenação federativa ao induzir certos tipos de responsabilização penal – como é o caso das alternativas penais. Por outro lado, o DEPEN atuou na lógica da cooperação via complementação de ações executadas pelos governos estaduais – como é o caso da provisão de vagas em estabelecimentos prisionais. Através de pesquisa documental e levantamento dos convênios firmados, concluímos que a atuação do governo federal não é o protagonista na pauta das políticas penais, pois sua atuação no período estudado foi difusa, e essa escolha dificultou o condicionamento das diretrizes de orientação técnica do DEPEN para o repasse de recursos financeiros do FUNPEN em uma proposta de coordenação federativa.

Palavras-chave: DEPEN. FUNPEN. Indução Federal. Políticas Penais. Sistema Prisional.

ABSTRACT

THE FEDERATIVE (DIS)ARTICULATION IN PENAL POLICY AGENDA: AN ANALYSIS OF FEDERAL GRANTS FROM FUNPEN TO STATE GOVERNMENTS

This paper analyzes the profile of intergovernmental relations promoted by the National Penitentiary Department (DEPEN) with state governments between the years of 2006 to 2016. We start from the hypothesis that different strategies were established around the creation of federal programs and their link to the transfer of financial resources to state governments via the National Penitentiary Fund (FUNPEN). On the one hand, federative coordination was sought by inducing certain types of criminal liability – as is the case with criminal alternatives. On the other hand, DEPEN acted in the logic of cooperation by complementing actions carried out by state governments – such as the provision of places in prisons. Through documental research and a survey of the agreements signed, we concluded that the federal government is not the protagonist in the criminal policy agenda, since its performance in the studied period was diffuse, and this choice made it difficult to condition the DEPEN technical guidance guidelines for the transfer of financial resources from FUNPEN in a proposal for federative coordination.

Keywords: DEPEN. FUNPEN. Federal Induction. Penal Policy. Prison.

Data de recebimento: 03/08/2020 – **Data de aprovação:** 11/01/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1348

INTRODUÇÃO

Uma prática instrumental utilizada como ponto de partida para análise das relações intergovernamentais, no caso brasileiro, é apresentar as garantias constitucionais e as responsabilidades atribuídas aos entes federados na provisão dos serviços aos cidadãos. O sistema prisional é um dos casos mais desafiadores nesse exercício, porque as garantias constitucionais não foram atribuídas a um ente federado específico. Além disso, há uma aparente sobreposição de responsabilidades pelo fato da justiça criminal, a segurança pública e as políticas penais se constituírem como sistemas próprios, mas ainda frouxamente interligados pelos atores que os compõe.

O art. 144 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) atribuiu às polícias estaduais a promoção de políticas e ações em segurança pública, e a pauta do sistema prisional persistiu subordinada a ela, ambos a cargo dos governos estaduais e do Distrito Federal¹. Esse *continuum* polícia-justiça-prisão é fragmentado da seguinte forma: o aparelho policial é frequentemente privilegiado como estratégia para redução da criminalidade; o aparelho judiciário é por vezes visto como o domínio abstrato e idealizado da lei; e a prisão sacramenta os impasses enfrentados pelas políticas públicas penais diante da desarticulação dos sistemas supracitados (ADORNO, 1991).

A legislação infraconstitucional sobre o sistema prisional está na Lei de Execução Penal (LEP), nº 7.210/1984, na qual se destacou a necessidade de criação de um órgão, no âmbito do Poder Executivo Federal, como responsável pelo acompanhamento da execução penal. No entanto, foi só a partir do ano

¹ Segundo a Constituição Federal de 1988, os municípios não têm responsabilidades legais nas pautas da segurança pública e do sistema prisional. Por este motivo, neste trabalho não analisaremos o papel desse ente federado, resumindo a articulação federativa à relação União – Estados Federados.

de 1994 que o governo federal deu os primeiros passos em prol da possibilidade de construção de uma diretriz nacional para o sistema prisional com a criação do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). Mas, até hoje, não há estudos conclusivos acerca do processo de consolidação de uma Política Nacional para o Sistema Prisional que funcionasse como vínculo norteador de uma diretriz de aplicação dos recursos desse fundo às ações e aos programas de cunho nacional (MELO, 2016; LEITE, 2017).

Tendo em vista que a área prisional ainda é pouco estudada no viés do federalismo e das relações intergovernamentais, o objetivo deste trabalho é realizar um estudo exploratório e descritivo da articulação federativa promovida pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) – a principal instância federal responsável pela formulação de políticas públicas penais – entre os anos de 2006 a 2016. A escolha temporal abarcou o contexto de criação desse órgão até a promulgação da Portaria Nº 1.414, de 26 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016), que regulamentou novas regras para a transferência de recursos financeiros do FUNPEN aos governos estaduais.

Partimos da hipótese que, para esse período, a criação de programas federais e a vinculação desses ao repasse de recursos financeiros para os governos estaduais seguiu momentos distintos na barganha federativa. Adotamos como modelo de análise o jogo da barganha federativa proposto por Dutra (2018), que se baseia no viés teórico e normativo a literatura da barganha federativa da escolha racional, que associa custos e benefícios na produção de convergência de interesses entre os entes federados (MACHADO, 2008; DUTRA, 2018). Nesse sentido, buscamos identificar sob quais pautas e diretrizes o governo federal construiu e priorizou suas preferências na pauta prisional. Ao todo, foram duas iniciativas mapeadas: i) infraestrutura física do sistema prisional; e ii) alternativas penais.

Concluimos que a atuação do governo federal foi difusa, e essa escolha dificultou o condicionamento das diretrizes de orientação técnica do DEPEN para o repasse de recursos financeiros do FUNPEN em uma proposta de coordenação federativa. Como consequência, concluimos que o governo federal não é o protagonista na pauta do sistema prisional; há pouco incentivo para que os governos estaduais mudem o seu curso de ação e atuem de forma mais cooperativa para com a superação coletiva dos problemas estruturantes que caracterizam as políticas penais.

A exposição dos argumentos está dividida em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Primeiramente, apresentamos as principais ideias e os conceitos que orientam a pauta do sistema prisional no Brasil. Essa discussão é importante para identificar as questões e os problemas que orientam os tomadores de decisão em prol da formulação de soluções em políticas públicas na área. A partir dessa identificação, na segunda seção do texto apresentamos o conceito da barganha federativa, e o reflexo dessa posição institucional para a coordenação e a cooperação federativa, na qual se encontram o governo federal e os governos estaduais.

Por fim, na terceira seção do trabalho, apresentamos a estrutura organizacional do DEPEN e as ações de maior vulto financeiro repassado com recursos do FUNPEN. A correlação de ambos os instrumentos nos permitirá observar o interesse do governo federal em se posicionar na pauta, alinhando suas preferências àquelas colocadas pelos governos estaduais.

A metodologia adotada se baseou em estudo de caso com mobilização de dados descritivos. Nossa abordagem fez uso de dois instrumentos usualmente adotados pela literatura especializada no tema da articulação federativa com capacidade de produzir convergência de interesses entre os entes federados

para a provisão de um serviço público: i) a produção de normas e diretrizes nacionais; e ii) a indução federal por meio da criação ou ampliação de transferências via fundos especiais (ARRETCHE, 2000; MACHADO; PALOTTI, 2015; DUTRA, 2018). Para tanto, foi realizada pesquisa documental das portarias e dos manuais de gestão publicados no Diário Oficial da União (DOU), no sítio virtual do Ministério da Justiça (MJ) e dos órgãos de administração prisional dos governos estaduais que receberam recursos financeiros do FUNPEN em algumas das categorias analisadas. A consulta ao orçamento federal ocorreu por meio do Portal da Transparência no ano de 2017, no qual identificamos o número e o volume financeiro dos convênios firmados entre o DEPEN e os governos estaduais no período supracitado.

O CAMPO DAS POLÍTICAS PENAIS NO BRASIL

Os temas da violência, da criminalidade, das organizações policiais e das políticas de segurança pública começaram a ser investigados pelas Ciências Sociais a partir dos anos 1970 e 1980 (LIMA; RATTON, 2011; MELO, 2016) diante do aumento da criminalidade urbana nas principais capitais do país. Desde então, a compreensão das causas da violência e da criminalidade tem sido construída em um aparente paradoxo entre democracia e violência, pois:

De um lado, altas taxas de violência estão associadas a elevadas taxas de *impunidade*, o que rebate na baixa confiança nas leis e nas instituições; de outro, as instituições de segurança pública e justiça criminal, premidas pelas cobranças da mídia e da opinião pública, são regidas pela ideia de que algo precisa ser feito a qualquer custo para conter os “criminosos”, abrindo margens para medidas de extremo rigor penal e, mesmo, para reforçar políticas criminais anacrônicas e discriminatórias. (LIMA, SINHORETTO; BUENO, 2015, p. 125, grifo nosso).

A partir dessa citação, percebe-se que a abordagem do fenômeno da violência não está desassociada da discussão em torno das políticas públicas penais. O problema empírico está na forma e na conciliação das tendências normativas que orientam as formas de responsabilização penal. Afinal, a opção por um tipo de intervenção penal está sempre relacionada à maior ou menor disposição do Estado – que detém o monopólio do uso legítimo da força – em estabelecer alternativas com caráter de responsabilização ou utilizar mecanismos de controle que são, por vezes, incapazes de dirimir as formas de violência e criminalidade.

Aprovada em 1984, a Lei Federal Nº 7.210 visa efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social das pessoas em cumprimento da sentença. Diante desses desafios, um conceito recente que vem sendo trabalhado pelos especialistas nesse campo tem sido a adoção do termo “políticas penais”:

Compreende-se como políticas penais um conjunto de políticas de responsabilização penal que envolve, além das medidas de privação de liberdade em diferentes regimes, as audiências de custódia, as alternativas penais, os serviços de monitoração eletrônica, práticas restaurativas no sistema de justiça criminal e serviços de atenção às pessoas egressas do sistema prisional. (MELO; DAUFEMBACK, 2018, p.8-9).

Portanto, ao discorrer sobre políticas penais, não se trata somente das prisões. Esse conjunto de serviços parte do pressuposto que o cumprimento da pena dos indivíduos demanda uma leitura qualificada que vai além da custódia nos estabelecimentos prisionais. É fundamental compreender as políticas penais como

um sistema, composto de porta de entrada, execução penal, e porta de saída, sendo que os investimentos e a coordenação de políticas e serviços específicos em todas essas dimensões são imprescindíveis para sua racionalização e maior eficiência.

Todavia, no contexto nacional, essa leitura sistêmica permanece à margem da centralidade da privação da liberdade. A prisão, se pensada como um sistema de isolamento ou confinamento solitário, tem sido a principal forma de punição penal adotada pelas sociedades contemporâneas. No Brasil, sob essa lógica, a tônica dominante da pauta prisional promove:

a segregação e o isolamento dos sentenciados, mediante um programa deliberado de aumento progressivo da oferta de novas vagas no sistema, política de mão-única porque não acompanhada de outras iniciativas e que não ataca os pontos tradicionais de estrangulamento. (ADORNO, 1991, p. 68).

Esse sistema de crenças orienta grande parte dos atores do sistema de justiça criminal, que atuam de forma desarticulada entre si e se digladiam na disputa por influência sobre o poder institucional. De fato, o rol de competências é extenso e abrangente, já que inclui as seguintes instâncias de poder: i) agências de controle e de repressão (sobretudo os organismos policiais); ii) o Sistema de Justiça Criminal (promotores de justiça, juízes e Defensoria Pública); e iii) os estabelecimentos prisionais e demais serviços penais (sobretudo os profissionais penitenciários e as burocracias executivas) (ADORNO, 1991).

Uma segunda característica importante a ser destacada está nos efeitos que a política de segurança pública gera como desdobramentos na política penal. Há três ordens de problemas: i) o protagonismo atribuído às corporações policiais no enfrentamento à violência, transformando esses profissionais na principal referência para a gestão das políticas prisionais; ii) o paradigma policial como ferramenta que orienta a formação dos servidores penais, haja vista a recente aprovação da Emenda Constitucional Nº 104, de 04 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019), que criou a polícia penal federal, estadual e distrital no âmbito do art. 144 da Constituição Federal; e iii) o princípio da “guerra às drogas”, que rege as políticas de segurança pública e de justiça criminal, é tangencial à atuação das polícias militares e representa um público expressivo no sistema prisional. Além disso, também opera para a estruturação de dinâmicas de grupos envolvidos em práticas criminais dentro e fora do sistema prisional (PAES MANSO; DIAS, 2018).

Isso significa dizer que, na esfera do Poder Executivo, a promoção do sistema prisional acaba se tornando um reflexo do tipo de estratégia adotada na segurança pública, e ainda é periférico o espaço de construção, por parte da sociedade civil e demais carreiras dos gestores públicos, de uma agenda de questões que qualifique a atuação no campo das políticas penais. Essa é a terceira característica desse campo: a aparente blindagem em torno da participação social.

Os documentos oficiais e os planos de ação do Poder Público na pauta das políticas penais quase sempre são elaborados sem a promoção de um debate público com a sociedade civil, entidades, e até mesmo sem a interlocução da instância parlamentar no Poder Legislativo estadual e federal (ADORNO, 1991). Logo, dificuldades de participação social também podem ser encontradas no monitoramento das diretrizes, das garantias e dos direitos das pessoas em cumprimento de penas privativas de liberdade (DUTRA, DAUFEMBACK, CRUZ, 2021).

O processo do “hiperencarceramento” e deterioração das condições de custódia têm sido crescentes desde os anos 1990 e se acentuou na última década. De acordo com o último Levantamento Nacional de

Informações Penitenciárias (INFOPEN), em dezembro de 2019, o Brasil possuía 755.274 pessoas presas, o que representa a terceira maior população carcerária do mundo, ficando atrás dos Estados Unidos e da China. No entanto, o Brasil está na contramão da tendência mundial, já que:

Somente entre 2008 e 2016, o Brasil cresceu sua taxa de aprisionamento em 56%. No mesmo período, contrariando a tendência que observamos por aqui, os países com maior população prisional no mundo – EUA, China e Rússia – reduziram sua taxa de encarceramento em, respectivamente, 12%, 2% e 28%. (PIMENTA, 2018, p. 72).

Assim, o modelo de gestão penal em curso nas últimas décadas adota o encarceramento como método hegemônico de medida de privação de liberdade (LEITE, 2017; MELO, 2016; PIMENTA, 2018). Com essa prática, vem a reboque uma cultura prisional que reforça a promoção da segregação e do isolamento dos sentenciados dentro das unidades prisionais, e deixa exposto a dificuldade no gerenciamento de amplas massas carcerárias.

Diante desse cenário, destacamos dois desafios colocados ao Poder Executivo: i) lograr uma política coordenada e sistêmica para o campo da execução penal, haja vista o leque de atores componentes do sistema de justiça criminal, políticas de proteção social e sociedade civil que precisam ser envolvidos; e ii) alcançar uma política condizente à legislação penal vigente, sobretudo na garantia das diretrizes dispostas na Lei de Execução Penal (LEP). A orientação do Poder Público vai depender dos paradigmas, das crenças, dos princípios e das normativas que orientam os tomadores de decisão, tanto na esfera estadual quanto na federal.

Neste trabalho, analisaremos a estrutura do Poder Executivo Federal através do DEPEN. Vejamos a seguir como a articulação federativa pode contribuir ou dificultar a implementação de uma política pública penal em âmbito nacional.

A BARGANHA FEDERATIVA NO PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O federalismo é o princípio que orienta os Estados que se organizam territorialmente e politicamente como uma federação: o reconhecimento da existência de unidades constituintes distintas, cada qual composta por governos autônomos, o que lhes confere autoridade para tomar decisões, de forma independente dos demais níveis de governo, em pelo menos uma área específica de política pública (RIKER, 1964). No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 atribuiu autonomia à União, aos governos estaduais e aos municípios para decidirem sobre um conjunto de responsabilidades comuns, concorrentes e exclusivas em políticas sociais.

Outro elemento constituinte da autonomia dos entes federados foi a reforma tributária constitucional, na qual as receitas públicas foram redistribuídas. Desde então, um dos principais dilemas colocados pelo modelo federativo tem sido conciliar a autonomia dos governos subnacionais (estados e municípios) em formular e decidir sobre suas próprias políticas (*self-rule*) vis-à-vis a necessidade de produção de convergências para se atingir resultados coletivos (*shared-rule*). Esse cenário reflete um problema de coordenação: cada ente federado tem autonomia para ofertar uma estratégia de provisão de determinado serviço, mas não se sabe qual delas será a escolhida.

Trata-se de uma aparente sobreposição de responsabilidades que refletem uma certa competição vertical, ou seja, cada nível de governo consegue exercer uma mesma atividade ou função, o que pode gerar resultados coletivos contraproducentes (DUTRA, 2018). A literatura especializada no tema vem realizando estudos de caso que demonstram os percalços de se ampliar a provisão das políticas públicas em todo o território nacional a partir das desigualdades regionais que consolidam o federalismo brasileiro (ARRETCHE, 2000; ABRÚCIO, 2005; DUTRA, 2018; MACHADO; PALOTTI, 2015). Nesse caso, os possíveis cenários já elencados pela literatura para a promoção de políticas públicas são: i) a criação de programas próprios; ii) a adesão aos programas nacionais; e iii) a imposição constitucional (ARRETCHE, 2000).

A alternativa mais estudada pela literatura como forma de reverter esse cenário tem sido a oferta de programas nacionais por parte do governo federal. Nesse caso, trata-se de induzir os governos subnacionais a partir de um modelo de arranjo institucional voltado para a implementação de serviços em âmbito local – por parte dos estados e municípios – a partir da formulação de diretrizes nacionais pelos órgãos do Poder Executivo Federal (DUTRA, 2018). Nos casos mais bem-sucedidos, o arranjo institucional segue o modelo CPF: Conselhos de Políticas Sociais (que atuam como forma de garantir a participação e o controle social tanto na definição das diretrizes nacionais quanto na fiscalização do repasse dos recursos financeiros); Plano Temático (estabelecendo as diretrizes e os programas de padrão nacional); e Fundo Nacional Temático vinculado às diretrizes do Plano Nacional (como forma de induzir maiores gastos por parte dos governos subnacionais). Essa estratégia de coordenação coloca no governo federal o papel de protagonista da indução federal, entendida como:

“a iniciativa capaz de alterar substancialmente o cálculo político do agente a ser induzido, introduzindo nesse uma estrutura de incentivos – mas também de obstáculos – capaz de alterar o curso de ação dos governos subnacionais junto aos quais se busca a cooperação” (DUTRA, 2018, p. 41).

Em algumas áreas de políticas sociais, os fundos sociais adotaram o mecanismo de repasse fundo a fundo, no qual “a transferência ocorre de um fundo nacional para os fundos municipais, de forma regular e, algumas vezes, sem a necessidade de convênios e outros instrumentos afins” (SOARES, 2012, p. 9). Em outras áreas, os fundos sociais são regulamentados por leis específicas que estabelecem os condicionantes para o repasse dos recursos e se encaixam no Orçamento Geral da União (OGU) na modalidade de Transferências Voluntárias da União (TVU). Nesse caso, os recursos são transferências negociadas repassados por meio de convênios e contratos de repasse, e ficam condicionados ao interesse do Poder Executivo Federal, “que tem ampla autonomia para definir o volume destes recursos e quais destinatários e políticas serão beneficiados” (SOARES, 2012, p. 12).

Essa leitura das relações intergovernamentais parte do pressuposto que um sistema federativo demanda a habilidade dos entes federados em negociarem entre si suas preferências em torno da responsabilidade comum de promoção de bens e serviços à população. Sob a ótica do institucionalismo da escolha racional (SCHARPF, 1997), essa negociação define a barganha federativa como uma interação estratégica auto interessada, que pode ser traduzida por meio de uma tipologia calcada na teoria dos jogos composta por três etapas: “momento zero”, “momento um” e “momento dois” (DUTRA, 2018).

O “momento zero” é a descrição do ponto de partida de todos os entes federados, definida pelos condicionantes legais e institucionais, e pela estrutura que os constrange no arranjo federativo. Ou seja: “O elemento importante na descrição do *status quo* dos jogadores é o conteúdo da área de política pública que se está analisando, pois permite situá-los a partir de sua capacidade de assumir ou não o protagonismo na promoção da referida política” (DUTRA, 2018, p. 16).

O “momento um” é o início do jogo da barganha federativa a partir da proposta do governo federal, ou seja, trata-se do que este “tem” para ofertar para os governos subnacionais. Os governos estaduais e municipais, por sua vez, interpretam o quão interessante é a proposta do governo federal segundo as suas próprias preferências. A seguir, o “momento dois” representa a contraproposta dos governos subnacionais e os desdobramentos locais oriundos da adesão à proposta do governo federal (“momento um”). Cabe ao governo federal conceder e/ou flexibilizar a sua proposta original para a realização dos interesses em comum. Afinal, essa etapa consubstancia o que os governos subnacionais “querem” ao se posicionarem em relação à proposta ofertada pelo governo federal e “o que” será executado no âmbito subnacional.

A seguir, faremos uma análise descritiva das ações promovidas pelo DEPEN, com a vinculação de diretrizes nacionais no campo da política prisional e de alternativas penais segundo as diretrizes do FUNPEN. As tipologias da barganha aqui detalhadas servirão de base para identificarmos em qual momento da negociação as ações do DEPEN se encaixaram na análise temporal entre os anos de 2006 a 2016.

O DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL: PARTICIPAÇÃO OU AUSÊNCIA DA UNIÃO NA POLÍTICA PENAL?

Nas políticas públicas, as decisões expressam escolhas para a solução de um problema que se tornou visível na agenda pública. Afinal, os sistemas políticos não são capazes de identificar todos os problemas correntes e nem de processar todas as alternativas possíveis para esses cenários. Trata-se, portanto, de uma tarefa eminentemente política, escolhida pelos líderes políticos e por cargos estratégicos da burocracia a partir de constrangimentos, que podem ser tanto materiais quanto sociais e políticos (BRASIL; CAPELLA, 2015).

A própria criação de uma estrutura burocrática pode ser um indicador de que um tema passou a compor a agenda pública. Trata-se da criação de uma instância com poder de veto e acesso à tomada de decisão que pode facilitar ou dificultar o processo de escolha das alternativas e soluções para as políticas públicas. No campo das políticas penais, a LEP prevê como atores na esfera do Poder Executivo Estadual e Federal os seguintes órgãos, respectivamente: os Departamentos e Conselhos Penitenciários Estaduais; o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP); e o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN).

No âmbito estadual, os Conselhos Penitenciários Estaduais são órgãos de caráter consultivo e fiscalizador da execução da pena, cujos membros são nomeados pelo governador do estado. Atualmente, cada unidade federativa possui legislação própria para regular as atividades desse órgão em sua jurisdição. Já os Departamentos Penitenciários Estaduais têm por finalidade supervisionar e coordenar os estabelecimentos penais em seu território. Atualmente, cada unidade da federação dispõe desse órgão em formatos muito distintos: há Secretarias Estaduais Autônomas; há subsecretarias, submetidas à Secretaria de Estado de Justiça ou à Secretaria de Segurança Pública; e também é possível identificar agências e departamentos (MELO, 2021). Para cada caso, as atribuições ficam a cargo de legislação específica determinada por cada estado em sua lei orgânica.

Em âmbito federal, as estruturas decisórias estão concentradas no papel do CNPCCP e do DEPEN. O Conselho Nacional foi criado em 1980 e está, atualmente, subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. O DEPEN foi criado no ano de 2005², vinculado ao Ministério da Justiça (MJ), tornando-

² A partir do Decreto Nº 5.535, de 13 de setembro de 2005 (BRASIL, 2005), houve alteração do status do DEPEN no contexto da estrutura do governo federal, que passou a integrar, como órgão específico, o Ministério da Justiça. Anteriormente, as políticas penais eram conduzidas pela Secretaria Nacional de Justiça, no Ministério supracitado.

se o órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do CNPCP. Dentre suas atribuições destacam-se: i) o acompanhamento da aplicação das normas de execução penal; e ii) a assistência técnica às unidades federativas na implantação dos princípios e das regras estabelecidas na LEP (BRASIL, 1984).

O Diretor-Geral do DEPEN é o ordenador de despesas do FUNPEN. É importante destacar que, diferentemente de outros Fundos Nacionais, não há Conselho Gestor ou instância similar que envolva a participação social para definição das diretrizes de aplicação dos recursos desse Fundo Nacional, o que reforça a ausência de instâncias de participação social na pauta das políticas penais.

Em termos orçamentários, o FUNPEN foi criado através da Lei Complementar Nº 79, de 07 de janeiro de 1994, e se caracteriza como um fundo de natureza contábil. As principais fontes de recursos do FUNPEN são: i) dotações orçamentárias da União (OGU); ii) multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado; e iii) fianças quebradas ou perdidas³.

Em termos das relações federativas, o objetivo do FUNPEN é proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro. Até o ano de 2016, a legislação referente ao FUNPENi previa que a aplicação dos recursos fosse feita via transferência para entidades públicas e privadas, caracterizando-se como uma transferência voluntária⁴, viabilizada por meio dos seguintes instrumentos de repasse: (i) Contratos de Repasse; (ii) Termo de Execução Descentralizada (TED); (iii) Convênios; e (iv) Execução direta por meio de doações.

Para fins de análise, o Quadro 1, abaixo, resume as possibilidades de aplicação dos recursos desse Fundo Nacional conforme disposto na Lei Complementar Nº 79/1994 em sete (07) categorias.

³ Nos anos de 2017 e 2018, leis federais revogaram as fontes oriundas das custas judiciais recolhidas em favor da União, e uma porcentagem do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias.

⁴ Segundo o art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) (BRASIL, 2000), entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, de auxílio ou de assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal, ou destinados ao Sistema Único de Saúde.

QUADRO 1

Categorias de aplicação de recursos financeiros via FUNPEN

Nome da categoria	<i>Incisos correspondentes na Lei Complementar 97/1994</i>
Infraestrutura física do Sistema Prisional	I - construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;
	IV - aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais;
	XIII - custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos.
	XV – implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais
Gestão do Sistema Prisional	II - manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança;
	III - formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário;
Alternativas Penais	XVI - programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação;
Educação e Formação Profissional do Preso e do Internado	V - implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado;
	VI - formação educacional e cultural do preso e do internado;
Assistência aos Presos, Egressos e Familiares	VII - elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizante;
	VIII - programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes;
	X - programa de assistência aos dependentes de presos e internados;
Projetos Gerais em Políticas Penais	IX - programa de assistência às vítimas de crime;
	XIV - manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica
	XVII - financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária.
Pesquisa Científica	XI - participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior;
	XII - publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica;

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei Complementar Nº 79/1994 (BRASIL, 1994).

Ainda que tenham ocorrido mudanças na estrutura organizacional do DEPEN ao longo do período estudado neste trabalho, podemos organizar as atividades desse órgão em dois eixos de atuação:

- Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP), que à época compreendeu as ações de: i) modernização (via construção e aparelhamento de unidades prisionais); ii) fomento e promoção da cidadania (saúde, trabalho, renda, educação, dentre outros); e iii) fomento às penas alternativas ao encarceramento.
- Diretoria do Sistema Penitenciário Federal (SPF), que à época compreendeu a gestão dos presídios federais.

No caso da DIRPP/DEPEN, a relação para com os governos estaduais volta-se para o fomento aos instrumentos de cooperação e coordenação federativa, já que preveem o acompanhamento das normas de execução penal para garantir a prestação de serviços penais em âmbito estadual. Dado o número abrangente de ações possíveis a serem financiadas em âmbito federal a partir das ações dessa diretoria, neste trabalho apresentaremos aquelas que obedeceram a dois critérios. O primeiro foi selecionar a categoria cuja proporção de convênios firmados se sobressaiu em relação ao número total. Assim, quanto maior o número, maior era a tendência de que o serviço atendesse aos interesses, seja do governo federal, seja do governo estadual. O segundo critério foi identificar a existência de documentos norteadores e portarias com a publicação de Políticas Nacionais ou diretrizes que orientassem o repasse de recursos do FUNPEN entre os anos de 2006 a 2016.

Nesse sentido, é importante destacar que, no ano de 2014, uma parceria entre o Ministério da Justiça e o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD)⁵ promoveu uma série de consultorias voltadas para a entrega de produtos técnicos. Em suma, tratava-se de propostas para a formulação de diretrizes nas seguintes temáticas: i) modelo de gestão da Política Prisional; ii) Política Nacional para as Alternativas Penais; iii) Política Nacional para a Monitoração Eletrônica; iv) reformulação da Matriz Curricular da Escola Nacional de Serviços Penais; e v) Pessoas Egressas do Sistema Prisional. Tais documentos serviram de base para selecionarmos as ações a serem descritas com mais detalhes neste trabalho.

O Quadro 2 resume o levantamento e a classificação do número total de convênios e as respectivas porcentagens que cada uma delas representa diante do total de convênios firmados entre o DEPEN/MJ e os governos estaduais nos anos de 2006 a 2016. Os dados foram obtidos através do Portal da Transparência, no ano de 2017, e totalizaram 756 convênios firmados com órgãos do Poder Executivo Estadual, incluindo o Distrito Federal.

⁵ O Projeto BRA/011/2014 – Fortalecimento da Gestão do Sistema Prisional Brasileiro foi uma parceria firmada entre o Departamento Penitenciário Nacional e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, no qual foram elaborados produtos técnicos, por meio de contratação de consultorias nacionais especializadas. Não há uma compilação desses produtos em um único documento, embora eles tenham embasado produções bibliográficas em diversas frentes de atuação das políticas penais.

QUADRO 2

Convênios firmados entre o DEPEN e o Poder Executivo Estadual
(2006-2016) (em R\$)*

Categorias	Total	% do total	Valor Total	% do total
infraestrutura física do sistema prisional	409	54,10%	R\$ 3.349.876.722,37	92,89%
alternativas penais ¹	104	13,76%	R\$ 136.256.509,76	3,78%
educação e formação profissional do preso e internado	98	12,96%	R\$ 71.894.009,82	1,99%
gestão do sistema prisional	89	11,77%	R\$ 20.863.058,37	0,58%
assistência aos presos, egressos e familiares	34	4,50%	R\$ 21.974.409,68	0,61%
projetos gerais em políticas penais	21	2,78%	R\$ 5.193.342,46	0,14%
pesquisa científica	1	0,13%	R\$ 197.233,91	0,01%
TOTAL GERAL	756	100%	R\$ 3.606.255.286,37	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas no Portal da Transparência (2017).

* Índices calculados a partir da correção de valores com base no IPCA (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020), tendo como referência a data de dezembro de 2019.

¹ Incluímos nessa categoria o serviço de monitoração eletrônica, que correspondeu a 37% do total de recursos, alcançando o montante de R\$ 50.921.148,68 (valor com a correção de valores com base no IPCA).

Das considerações metodológicas, destacamos que o número total de convênios abrange todas as situações de convênio disponíveis no Portal da Transparência em consulta realizada no ano de 2017, incluindo os casos de convênios concluídos e excluídos. Ainda, o número total de convênios se refere ao proponente “estadual”, o que inclui tanto os órgãos do Poder Executivo como também os Tribunais de Justiça, a Defensoria Pública, as entidades do Terceiro Setor e as Universidades Estaduais. A escolha por trabalhar com todos esses atores se justifica pelo tipo de ação fomentada pelo DEPEN e a respectiva interlocução desse órgão para com os atores do sistema de justiça.

Por fim, por se tratar de um repasse de recursos na modalidade de “Transferência Voluntária” (TVU), destacamos que o acesso a esses recursos se deu por Portarias publicadas no DOU, as quais declaravam: i) os recursos orçamentários disponíveis para o exercício anual; ii) as modalidades de projetos passíveis de financiamento; iii) as unidades da federação priorizadas por modalidades de projetos; e iv) as condicionalidades para envio das propostas e dos projetos. A análise aqui proposta parte do pressuposto que a escolha do DEPEN em editar portarias específicas a determinados programas e ações é uma forma de orientação acerca do repasse dos recursos financeiros do FUNPEN em se tratando de convênios, contratos de repasse e instrumentos afins. Em termos da coordenação federativa, diante desse critério de seleção, caberia ao governo estadual encaixar o recurso financeiro ao tipo de política pública penal que estivesse alinhada às suas prioridades e capacidade de implementação.

A associação entre os convênios firmados e tais documentos normativos seria um indício da construção de convergências e organização de preferências entre o anseio do governo federal e as demandas dos governos estaduais na pauta das políticas penais. A partir dos elementos aqui apresentados, trataremos

com mais detalhes duas categorias: 1) Infraestrutura física do sistema prisional; e 2) Alternativas Penais. É a partir delas que analisaremos como se deu os esforços do governo federal em torno da pauta penal.

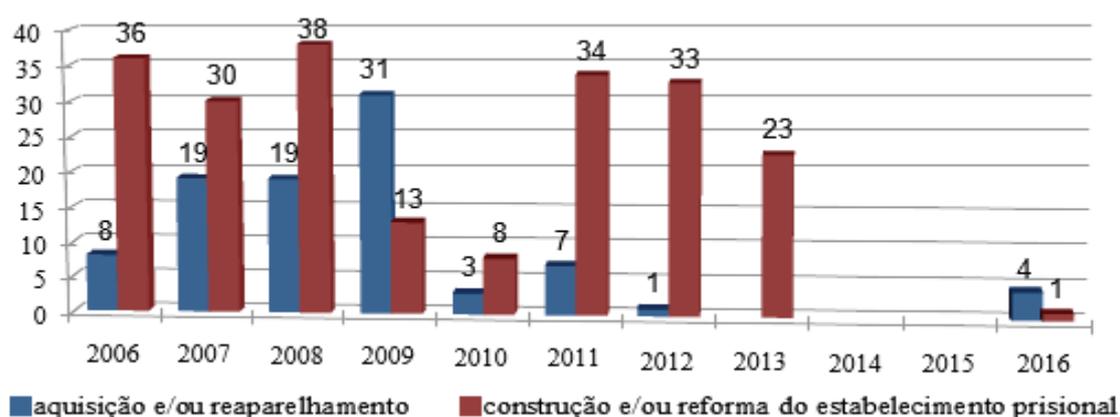
INFRAESTRUTURA FÍSICA DO SISTEMA PRISIONAL

Como ressaltado no início deste trabalho, a lógica da punição penal via encarceramento orienta o sistema de crenças dos cidadãos e dos atores que atuam tanto na Segurança Pública quanto na Justiça Criminal. A pressão em torno das autoridades públicas, tanto em nível estadual quanto federal, acaba por demandar como resposta dos tomadores de decisão a construção de novos estabelecimentos prisionais. Dessa forma, a imagem da política pública penal está orientada para a oferta de vagas em unidades prisionais, e o número de convênios firmados entre o governo federal e os governos estaduais com recursos do FUNPEN, entre os anos de 2006 a 2016, comprovam empiricamente essa realidade; foram 409 convênios referentes à infraestrutura física do sistema prisional, o que representou 54% do total dos convênios firmados no período, e quase 93% do montante em volume financeiro.

Tendo em vista a análise documental realizada, essa rubrica será analisada a partir de quatro (04) subcategorias: i) construção e/ou reformas dos estabelecimentos penais; ii) aquisição e/ou reaparelhamento; iii) estruturas e equipamentos de saúde; e iv) unidades materno-infantil. O Gráfico 1, abaixo, refere-se às subcategorias i e ii, e totalizam 308 convênios. Algumas das modalidades de infraestrutura física são: a construção para a geração de vagas em presídios masculinos e femininos; as reformas para ampliação e/ou construção de salas de aula, espaços de convivência; e outros elementos da arquitetura prisional. A subcategoria “aquisição e/ou reaparelhamento” representa projetos diversos: reaparelhamento dos serviços de inteligência, aquisição de veículos, armamentos, dentre outros.

GRÁFICO 1

Convênios financiados pelo FUNPEN com o Poder Executivo Estadual na categoria “Infraestrutura Física do Sistema Prisional” (2006-2016)⁶



Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos no Portal da Transparência (2017).

6 É possível que um mesmo governo estadual tenha firmado mais de um convênio em uma mesma subcategoria.

Uma primeira observação do gráfico está na constância e periodicidade na qual os convênios foram firmados. A partir da análise documental, não houve documentos norteadores que orientassem o repasse de recursos para os serviços de aquisição e/ou reaparelhamento.

No caso das construções e/ou reformas de estabelecimentos prisionais, as reformas e as ampliações refletem a realidade dos estabelecimentos prisionais brasileiros: diante da falta de projetos de arquitetura na concepção, os gestores públicos recorrem a tentativas improvisadas após o início do funcionamento do estabelecimento (DAUFEMBACK *et al.*, 2018). Em relação aos documentos norteadores, o único documento encontrado no período foi o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Penitenciário (PNASP), lançado no ano de 2011 por meio da Portaria Nº 522. Até então, a orientação das Portarias do DEPEN exigia contrapartida financeira dos governos estaduais (uma vez que se trata de um contrato de repasse).

Para além dessa regra, os critérios para priorização dos projetos incluíam: i) governos estaduais que não tivessem firmado convênios nos anos anteriores; ii) para aqueles com contratos de repasse em execução, o DEPEN utilizava como critério as informações de execução física fornecidas pela Caixa Econômica Federal (agente operador); e iii) o déficit de vagas em cadeias públicas de determinado estado em relação ao país. Afinal, é de se esperar que as unidades da federação não tenham a mesma proporção em relação ao número de estabelecimentos prisionais e a população carcerária.

A partir de 2012, o PNASP estabeleceu como diretriz a redução do déficit, estabelecendo um custo de vaga nos sistemas prisionais estaduais e distrital. Outra diretriz colocada a partir desse programa foi a ênfase nos contratos de repasse através de construções, diminuindo os repasses para reformas e aparelhamento. O PNASP ficou em vigência entre os anos de 2012 até a publicação da Portaria nº 1.414, de dezembro de 2016.

A partir do ano de 2016, essa portaria determinou que 50% do total dos recursos do FUNPEN fossem distribuídos de forma igualitária entre as 27 unidades da federação para a construção de estabelecimentos prisionais. Essa medida determinou um valor de repasse fixo por vaga, cabendo ao ente estadual arcar com o valor restante. Ainda, a portaria incentivou a flexibilização das Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal, subsidiada posteriormente pela resolução do CNPCP de 07 de dezembro de 2017. Essa questão levanta alguns questionamentos que não serão inteiramente abordados neste trabalho, mas cumpre destacar sua influência negativa:

nos padrões de custódia de pessoas privadas de liberdade e se contrapõe à Lei de Execução Penal, às Regras Mínimas da ONU de Tratamento de Prisioneiros, às diretrizes internacionais de arquitetura e engenharia penal e a outros compromissos assumidos pelo Brasil frente à comunidade internacional. (DAUFEMBACK *et al.*, 2018, p. 5).

Tendo em vista o período analisado neste trabalho, entendemos que a ação de infraestrutura física do sistema prisional reflete o sistema de crenças que vigora no Brasil acerca da pauta prisional, o que parece posicionar o governo federal no “momento zero” da barganha. A ausência de uma diretriz nacional coloca o protagonismo nos governos estaduais. Afinal, o recurso financeiro na modalidade convênio, a partir das regras aqui descritas para essa ação, parece ter colocado a discricionariedade para as preferências subnacionais.

Importante ressaltar que as diretrizes colocadas pelo PNASP, a partir de 2012, parecem ter promovido uma reflexão em torno do papel do governo federal como repassador de recursos financeiros. Se observarmos os dados do Gráfico 1, dentre os anos de 2014 e 2015 não houve convênios firmados para a construção e/

ou reforma dos estabelecimentos prisionais, assim como entre os anos de 2013 a 2015 não houve repasse de recursos voltados para a aquisição e/ou reaparelhamento. Nesse período, houve o contingenciamento de recursos do FUNPEN, de forma que o fundo nacional permaneceu sem qualquer utilização até o ano de 2015:

Conforme explica o DEPEN, os insumos financeiros do FUNPEN são incluídos nos orçamentos anuais da União, representando o direito que o FUNPEN possui em realizar os gastos, entretanto nem sempre esse direito pode ser exercido em razão do chamado contingenciamento orçamentário, o qual visa “garantir o cumprimento das metas de resultado primário (MNCPT, 2017, p. 16)

No ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no 347, determinou o descontingenciamento dos recursos do FUNPEN. No ano seguinte, a Portaria Nº 1.414/2016 (BRASIL, 2016), retoma a proposta de flexibilização das diretrizes básicas para a arquitetura penal. No que compete à análise das relações federativas proposto neste trabalho, o posicionamento do governo federal pode ser entendido como um retorno ao “momento zero” da barganha, no qual cada ente federado mantém o seu *status quo* perante a responsabilização por um determinado serviço de política pública. Esse movimento demonstra a dificuldade do governo federal em se posicionar de forma mais assertiva em prol da racionalização no número de vagas e na adequação da arquitetura penal.

Um último elemento importante a ser considerado sobre a infraestrutura física do sistema prisional está na estruturação do Sistema Penitenciário Federal (SPF), proposta que entrou na agenda política do governo federal no ano de 2003, no contexto das crises da segurança pública do estado do Rio de Janeiro. Naquele momento, o principal problema colocado para a autoridade pública fluminense estava em custodiar o líder da facção criminosa do Comando Vermelho, o traficante Fernando Beira-Mar. Do ponto de vista do governo estadual, havia uma dificuldade para

Manter em seus cárceres alguns presos em razão da sua liderança, periculosidade ou capacidade de fomentar crimes no interior das prisões, principalmente através do uso do telefone celular. [...] Alguns presos representavam ameaça nacional e internacional. Os estados, portanto, seriam injustamente onerados ao arcar com a manutenção e sua custódia. (PAES MANSO; DIAS, 2018, p. 223).

A primeira unidade prisional federal foi construída no estado do Paraná, em 2006⁷. Em 2007, o Decreto nº 6.049 (BRASIL, 2007) regulamentou o Sistema Penitenciário Federal (SPF), reforçando assim a diretriz de atuação do DEPEN a partir da construção de estabelecimentos penais como instrumento prioritário de atuação do Poder Executivo na pauta prisional.

Assim, poderíamos supor que, ao longo da década estudada, predominou entre os tomadores de decisão no DEPEN o mesmo sistema de crenças que permeia os demais atores do sistema de justiça criminal, qual seja: o aprisionamento como diretriz central de atuação da política prisional. Nesse período, o aporte financeiro dos convênios firmados com os governos estaduais para construção e aquisição de equipamentos no sistema prisional foi de quase R\$ 3 bilhões. Essa escolha, ao representar menor custo político, tem como contrapartida indicar maior impacto social e civilizatório (MELO, 2016; LEITE, 2017; DAUFEMBACK *et al.*, 2018; PIMENTA, 2018).

7 Durante o período de elaboração deste texto, foram identificadas cinco penitenciárias federais em funcionamento em todo o país.

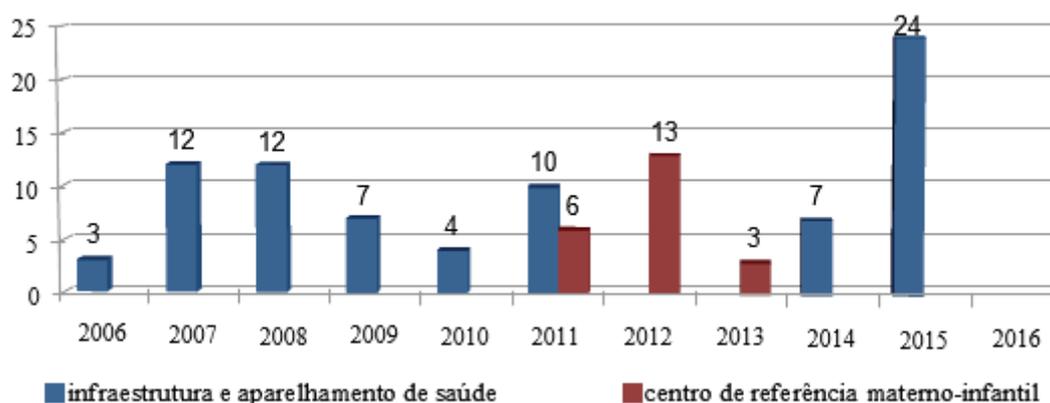
Vejamos agora as outras duas subcategorias da infraestrutura do sistema prisional, que consistem na garantia à saúde. Afinal, trata-se de um dos direitos garantidos tanto pela LEP quanto pela Constituição Federal de 1988, qual seja: a assistência à saúde a todos os cidadãos, incluindo aqueles em privação de liberdade. A provisão desse serviço foi uma iniciativa conjunta do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério da Justiça (MJ) com a corresponsabilização pelo financiamento na seguinte proporção: 70% dos recursos a cargo do MS, e os 30% restantes ficariam a cargo do MJ. Nesse caso, as diretrizes de pactuação seguiram os instrumentos de ambos os ministérios, mas nos restringiremos a analisar aquelas emanadas pelo DEPEN.

A partir da análise documental, identificamos três diretrizes fomentadas por esse órgão: i) o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP), entre os anos de 2003 a 2013⁸; ii) os Centros de Referência à Saúde Materno-Infantil, entre os anos de 2011 a 2013; e iii) o Plano Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), a partir de 2014⁹.

O Gráfico 2, abaixo, apresenta a relação dos convênios financiados pelo FUNPEN com os governos estaduais na categoria “Saúde”, entre os anos de 2006 a 2016.

GRÁFICO 2

Convênios financiados pelo FUNPEN com o Poder Executivo Estadual na categoria “Saúde” (2006-2016)¹⁰



Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos no Portal da Transparência (2017).

Os dados do Gráfico 2 apontam uma regularidade e constância de convênios firmados na subcategoria “Infraestrutura e aparelhamento de saúde”. Esse serviço é um reflexo da discussão apresentada anteriormente: os estabelecimentos prisionais brasileiros não têm, em sua grande maioria, espaços de assistência setorizada conforme direitos e garantias definidas na LEP (MELO, 2016; DAUFEMBACK, *et al.*, 2018). Nesse caso, há duas ações possíveis. Uma delas é adequar esse serviço na estrutura física dos estabelecimentos prisionais. Como exemplo, podemos citar: construção e ampliação para módulos de saúde, hospital psiquiátrico, e hospital de custódia e tratamento psiquiátrico. As portarias e os documentos analisados não indicam uma diretriz clara de financiamento, de forma que cada governo estadual acessou os recursos do FUNPEN a partir da sua própria realidade.

8 Portaria Interministerial Nº 1.777, de 2003 (BRASIL, 2003).

9 Portaria Interministerial Nº 01, de 2014. (BRASIL, 2014).

10 É possível que um mesmo governo estadual tenha firmado mais de um convênio em uma mesma subcategoria.

Uma segunda ação possível de financiamento na categoria Saúde é o aparelhamento das Unidades Básicas de Saúde nos estabelecimentos prisionais. A partir de 2014, com o PNAISP, as unidades prisionais foram incluídas na Rede de Atenção à Saúde (RAS) do Sistema Único de Saúde (SUS), o que significava dizer que toda a estrutura de pactuação com os governos estaduais na área da saúde no sistema prisional seguiriam aquela estipulada pelo SUS¹¹. No caso do aporte de recursos do FUNPEN, as portarias publicadas nos anos de 2014 e 2015 abriram chamadas para o aparelhamento de Unidades Básicas de Saúde dentro dos estabelecimentos prisionais. A condicionalidade era o envio de um “diagnóstico das unidades prisionais” a ser avaliado pela equipe do governo federal.

Em relação à subcategoria “Centro de referência materno-infantil”, trata-se da implementação da Lei Federal Nº 11.942, de 2009 (BRASIL, 2009), que assegurou à mulher gestante presa o direito ao acompanhamento médico tanto no pré-natal quanto no pós-parto, direito extensivo ao recém-nascido. Essa ação não estava garantida no PNSSP. A estratégia adotada pelo DEPEN/MJ para fomentar essa iniciativa se deu via aparelhamento de Unidades Materno-Infantil nos chamados “Centros de Referência à Saúde Materno-Infantil do sistema prisional”.

As portarias foram publicadas entre os anos de 2011 a 2013 através de “*Ciclos da Aquisição de Equipamentos para Centros de Referência à Saúde Materno-Infantil*”. Nesse caso, eram chamadas específicas para determinados governos estaduais que não haviam firmado convênio com o DEPEN com essa finalidade. Ao todo, 22 do total das 27 unidades da federação pleitearam recursos. Ao longo desses três anos, o único governo estadual que não teve chamada específica foi o estado de Minas Gerais, possivelmente por já executar programa próprio para esse fim.

Diante das informações e dos dados levantados, não podemos afirmar que as diretrizes do PNSSP e do PNAISP condicionaram o comportamento dos governos estaduais. Afinal, podemos supor que um mesmo estado federado obteve recursos financeiros do FUNPEN mais de uma vez, sobretudo no ano de 2015 com a adesão ao PNAISP, revelando um contexto de subsídios permanentes mais do que uma proposta de indução.

Novamente, concluímos que o DEPEN permaneceu no “momento zero” da barganha, mantendo o *status quo* de subsidiar as ações necessárias para o funcionamento dos estabelecimentos prisionais em âmbito subnacional. No entanto, tendo em vista que a partir de 2015 a vinculação desse serviço se tornou uma modalidade na estrutura de pactuação do SUS, essa diretriz poderia representar um posicionamento no “momento um” da barganha.

Nesse caso, poderíamos pensar que o DEPEN buscou fomentar a intersetorialidade junto ao Ministério da Saúde e, assim, a oferta de uma diretriz aos governos estaduais partiria da política de saúde já estruturada pelo SUS. Os esforços do DEPEN estariam alinhados e complementares a essa política. Um estudo mais detalhado poderia investigar se houve um “momento dois” da barganha, no qual a adesão dos governos estaduais a essa Política Nacional esteve atrelada aos seus próprios interesses no aumento do repasse de recursos no âmbito do SUS.

11 O incentivo para a atenção à saúde no sistema prisional é um componente variável do Piso de Atenção Básica, que é composto de uma parte fixa destinada à assistência básica e de uma parte variável relativa aos incentivos de ações estratégicas da própria atenção básica destinada às populações específicas.

ALTERNATIVAS PENAIS

No âmbito das políticas públicas penais, as penas e as medidas alternativas têm baixa institucionalidade devido ao sistema de crenças que prevalece na área. Como destacado nas seções anteriores, a principal resposta penal do Estado brasileiro à criminalidade tem sido a pena privativa de liberdade. Trata-se de uma lógica punitivista, cujos mecanismos de controle penal estão baseados no aprisionamento, em detrimento de outras alternativas de responsabilização penal.

Na prática, as alternativas penais são caracterizadas pelo desinteresse político no que tange ao direcionamento de investimentos financeiros necessários à sua estruturação, com inúmeros obstáculos para sua introdução e institucionalidade nas agendas governamentais. Todavia, a primazia da privação de liberdade tem se mostrado contraproducente para os anseios de segurança (ADORNO, 1991; SOUZA, 2016; MELO 2016; PIMENTA, 2018), razão pela qual outras propostas vêm sendo formuladas por especialistas para lidar com o problema do encarceramento em massa. A política de alternativas penais é uma dessas estratégias, e propõe trabalhar com perspectivas diferenciadas para a responsabilização do indivíduo, ou seja: “em sua capacidade de transformação e reversão de trajetórias, investindo em percursos de participação e mediação, no acesso a direitos, na manutenção de vínculos familiares e comunitários e, em especial, na restauração dos danos e das relações sociais” (LEITE, 2017, p. 14).

A partir das Regras de Tóquio¹², recomendou-se a utilização das penas privativas de liberdade nos casos de crimes graves e o uso das penas alternativas à prisão enquanto penas restritivas de direitos para delitos e crimes de menor potencial ofensivo. A legislação brasileira incorporou tais diretrizes com a Lei Federal Nº 9.099, de 1995 (BRASIL, 1995). A ampliação das modalidades de alternativas penais se deu com a Lei Federal Nº 9.714, de 1998 (BRASIL, 1998), mas há ainda resistências a uma reforma penal que culmine na aplicação e execução mais consistente do sistema de alternativas à prisão.

Na esfera do Poder Executivo Federal, uma das primeiras tentativas de abordagem institucional sobre o tema se deu com a criação da Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas (CONAPA), em 2002. O objetivo era estimular a aplicação dos substitutivos penais e zelar pela qualidade do monitoramento da execução das penas e medidas alternativas em todas as unidades da federação. Esse é o “momento zero” dessa ação em âmbito federal, no qual não havia uma leitura sistemática do tipo de estrutura a ser induzida para a promoção das penas e medidas alternativas.

O Gráfico 3 abaixo, apresenta a relação dos 82 convênios firmados entre os anos de 2006 a 2016 para a categoria “Alternativas penais”¹³.

12 Oficialmente denominadas Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade, aprovada em 14 de dezembro de 1990 pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU).

13 Do total de 104 convênios firmados nessa categoria, houve 22 voltados para a subcategoria “Monitoração eletrônica”, que não será analisada neste trabalho.

GRÁFICO 3

Convênios financiados pelo FUNPEN com o Poder Executivo Estadual na categoria “Alternativas penais” (2006-2016)¹⁴



Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas no Portal da Transparência (2017).

Diante de um quadro de superlotação e crises crescentes no sistema prisional – aliado à subutilização e incipiente operacionalização de vias alternativas de responsabilização penal – nesse “momento zero” da barganha, o governo federal ofertou uma primeira onda de financiamento (2006 a 2012) para distintos atores subnacionais interessados no tema, de forma difusa e sem um padrão metodológico nacional. Citamos como exemplos: ações de inclusão social para pessoas em penas alternativas, mediação de conflitos e diálogos cooperativos, sensibilização de homens autores de violência contra mulher, implantação de Núcleos, Centrais, programas e projetos diversos no campo das penas e medidas alternativas.

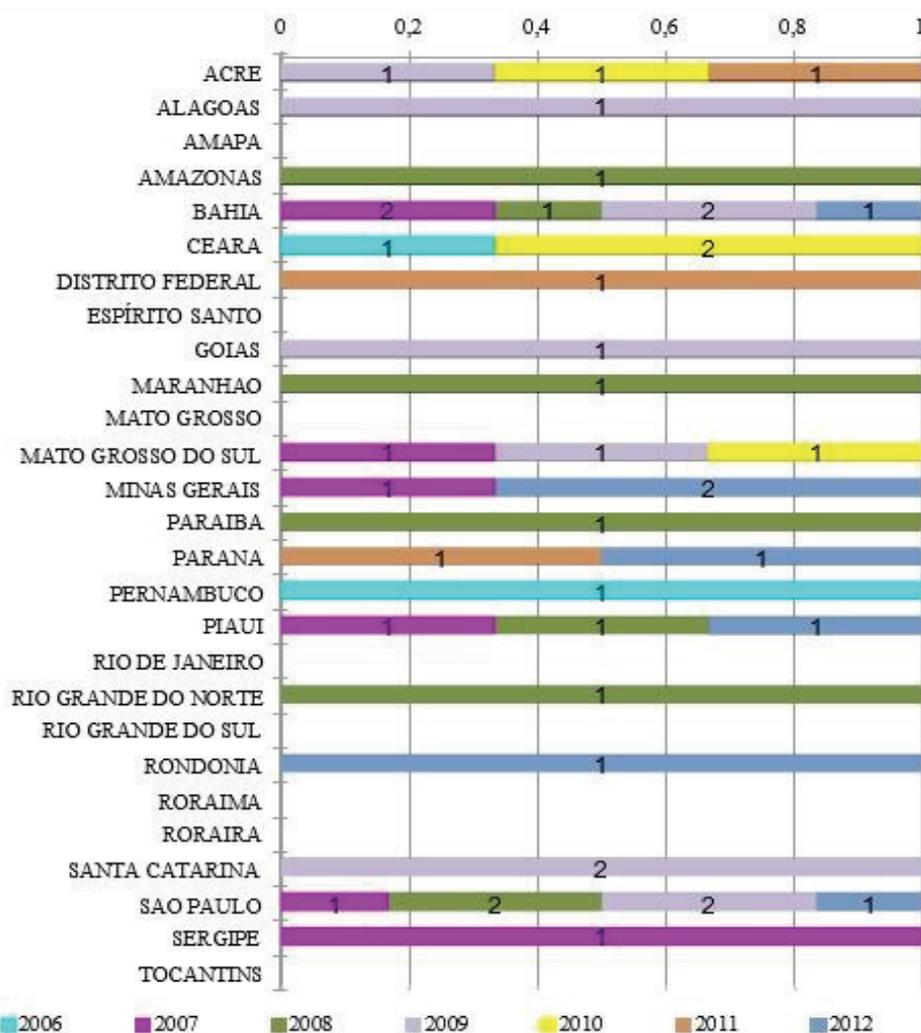
Além disso, não era uníssono o discurso constitutivo do campo das alternativas penais entre os atores do Sistema de Justiça Criminal. Essa constatação se confirma ao observarmos, no Gráfico 3, os investimentos para a estruturação do serviço em varas especializadas em penas e medidas alternativas em diversos Tribunais de Justiça, Defensorias Públicas e Universidades.

Ainda nessa primeira onda de financiamento, houve abertura para a implantação da política de alternativas penais em governos estaduais na esfera do Poder Executivo. O objetivo era incentivar a implantação e estruturação do serviço nas Secretarias estaduais responsáveis pela pauta penal. O Gráfico 4, abaixo, resume essa informação.

14 É possível que um mesmo governo estadual tenha firmado mais de um convênio em uma mesma subcategoria.

GRÁFICO 4

Primeira Onda dos convênios de Alternativas Penais com as Secretarias Estaduais (2006-2012)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas no Portal da Transparência (2017).

Nessa primeira onda, foram firmados convênios com 19 Secretarias do Executivo. Dentre os governos estaduais apresentados no Gráfico 4, destacamos os casos da Bahia¹⁵ e de Minas Gerais¹⁶, cujos primeiros convênios firmados com o governo federal foi no ano de 2002. Ambos desenvolveram metodologias próprias e expandiram seu alcance para novos municípios, tornando-se estudos de casos acerca da metodologia e do contexto institucional local de implementação dos serviços de alternativas penais (SOUZA, 2016; ARAÚJO, 2017). As demais secretarias que receberam recursos nessa primeira onda, diante da ausência de um parâmetro nacional, tiveram desdobramentos diversos que poderão ser aprofundados em outros estudos, numa perspectiva de análise do “momento dois” da barganha a partir das distintas realidades subnacionais.

15 Atualmente o estado baiano conta com os serviços em 16 municípios (BAHIA, 2020).

16 Atualmente, o estado mineiro conta com o serviço em 16 municípios (MINAS GERAIS, 2020).

Todavia, em que pese os investimentos até então realizados, prosperava um certo incômodo entre os profissionais e ativistas atuantes no campo das penas alternativas, haja vista que apesar do crescimento da aplicação dessa modalidade de resposta penal, não se constatou redução nos índices e processos de encarceramento (LEITE, 2017). Diante desse diagnóstico, o DEPEN começou a atuar na formulação de um modelo de gestão que fosse capaz de orientar a estruturação e disseminação nacional da política, do qual é exemplo o “Modelo de gestão para as alternativas penais”, contendo:

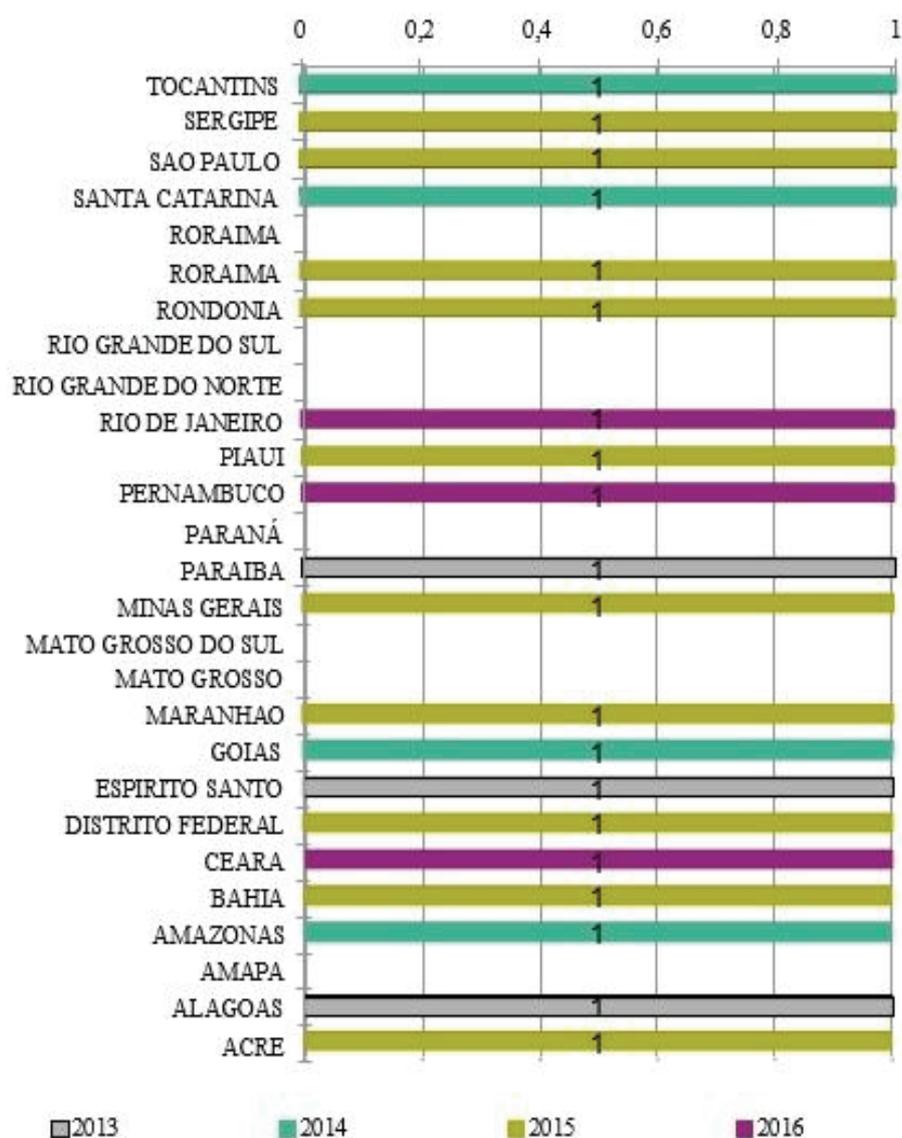
apresentação, histórico da política, diretrizes, princípios, descrição dos atores envolvidos, desenho de fluxos, capacitação, recursos necessários, indicadores e manual de procedimentos, elementos fundamentais para embasar as ações do Departamento Penitenciário Nacional quanto à implementação da política no país. (DEPEN *apud* LEITE, 2015, p. 25).

Entre os anos de 2013 a 2016, os convênios financiados pelo DEPEN/MJ passaram a contemplar essas diretrizes. Essa foi a segunda onda de investimento, com maior delineamento e direcionamento da política, cujo foco foi a implementação das denominadas Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAP) no âmbito do Executivo estadual. Segundo as portarias, aos governos estaduais caberia apresentar planos de trabalho direcionados para a implantação de CIAP, o que significava estruturação física e contratação de equipe técnica multidisciplinar.

Além disso, o DEPEN realizou diagnósticos prévios para priorizar, nas portarias dessa segunda onda, as unidades da federação que seguissem, em especial, a seguinte condicionalidade: para fins de intervenção direta na redução do fluxo de entrada no sistema prisional (buscando a redução de presos provisórios), os governos estaduais interessados no financiamento deveriam direcionar os serviços necessariamente para atuação no âmbito das audiências de custódia. O Gráfico 5, abaixo, apresenta o resultado dos convênios firmados na segunda onda de investimentos.

GRÁFICO 5

Segunda Onda dos convênios de Alternativas Penais com as Secretarias Estaduais (2013-2016)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas no Portal da Transparência (2017).

Nesse período, foram firmados convênios com 20 unidades da federação. Assim, podemos supor três comportamentos distintos. O primeiro deles se refere aos governos estaduais que não firmaram convênios em nenhuma das duas ondas: Amapá, Mato Grosso e Rio Grande do Sul. Nesse caso, a implantação desse serviço pode ter ocorrido com recursos próprios; caso contrário, permanece inexistente.

Um segundo grupo de governos estaduais são aqueles que firmaram convênios a partir da segunda onda: Espírito Santo, Rio de Janeiro, Roraima e Tocantins. Nesse caso, podemos supor que os serviços foram implementados com os recursos financeiros do FUNPEN funcionando como um ponto de partida. Um terceiro grupo de estados são aqueles que firmaram convênios em ambas as ondas. Nesse caso, podemos

supor que o serviço de alternativas penais foi implantado a partir da primeira onda e direcionado para as Audiências de Custódia por meio da segunda.

Entre 2013 e 2016, entendemos que o DEPEN alcançou o “momento um” da barganha federativa, haja vista que o governo federal apresentou um modelo nacional e as condicionalidades para acesso aos recursos do FUNPEN. A proposição de uma metodologia nacional alinhada à orientação do repasse de recursos desse Fundo Nacional foi estratégico para a introdução, estruturação e um melhor direcionamento para a pauta das alternativas penais na agenda dos governos subnacionais. Nesse sentido, alternativas penais são aquelas em que o governo federal busca introduzir e orientar um novo serviço no campo das políticas penais.

Estudos mais detalhados poderiam fornecer subsídios para testar a seguinte hipótese: a existência do serviço de alternativas penais, em âmbito estadual, está relacionada à execução do convênio com o DEPEN, consoante às diretrizes da Política Nacional de Alternativas Penais. Nesse sentido, adentrar-se-ia na análise do “momento dois” da barganha federativa, de modo a revelar os desdobramentos no âmbito dos governos subnacionais acerca da execução dos convênios celebrados, averiguando o desenvolvimento e a sustentabilidade institucional da agenda no contexto estadual. Como exemplo, poderiam ser abordados os casos de Santa Catarina¹⁷, São Paulo¹⁸ e Ceará¹⁹, que captaram recursos em ambas as ondas de investimento.

CONCLUSÃO

A proposta deste trabalho foi posicionar o governo federal na pauta das políticas penais baseado na literatura das relações intergovernamentais. Sob esse viés, consideramos os desafios de produção de estratégias convergentes para a coordenação e cooperação a partir da barganha federativa. Tendo em vista o repasse de recursos financeiros do FUNPEN, analisamos duas ações: 1) os serviços de infraestrutura do sistema prisional; e 2) as alternativas penais. Em ambos os casos, foi possível notar que a imagem da política pública que parece orientar o governo federal e os governos estaduais está na oferta e ampliação do número de vagas em estabelecimentos prisionais. Essa realidade gera impactos políticos distintos na forma como essas pautas são negociadas com os governos estaduais.

No que se refere à infraestrutura prisional, entre 2011 e 2015 observamos um período onde o DEPEN se aproximou do “momento um” da barganha. Contudo, já em 2016, a Portaria Nº 1.414, ao inovar a descentralização de recursos do FUNPEN via modalidade fundo a fundo, abdicou de qualquer critério técnico, diagnósticos e perspectivas de direcionamento dos investimentos para inovações e estruturação de áreas mais estratégicas.

Ainda sobre esse aspecto, cumpre destacar que a estruturação do Sistema Penitenciário Federal (SPF) produziu efeitos na organização do DEPEN que reforçam seu histórico de incipiente indução federal. A estrutura interna dessa política, com um corpo próprio de agentes públicos, passou a ocupar e disputar a

¹⁷ Durante a pesquisa documental realizada para elaboração deste artigo, informações obtidas no sítio virtual do governo do estado de Santa Catarina apontava a implementação do serviço em 05 municípios (SANTA CATARINA, 2020).

¹⁸ Durante a pesquisa documental realizada para elaboração deste artigo, informações obtidas no sítio virtual do governo do estado de São Paulo apontava a estruturação do serviço em 87 Centrais de Penas e Medidas Alternativas (CPMA) em todo o estado (SÃO PAULO, 2020).

¹⁹ Durante a pesquisa documental realizada para elaboração deste artigo, informações obtidas no sítio virtual do governo do estado do Ceará apontava a implementação do serviço em 6 das 8 maiores cidades do estado, além da capital (CEARÁ, 2019).

centralidade de recursos, cargos e narrativas sobre as pautas penais no contexto federal. A disseminação da estrutura, da rigidez dos procedimentos e do regime disciplinar implementados nos presídios federais para as penitenciárias estaduais reforçam ainda mais a lógica punitivista. Logo, a cristalização da imagem da política prisional ligada à criação de vagas parece condicionar o governo federal no “momento zero” da barganha, no qual ele não se coloca como protagonista das políticas penais.

No caso das Alternativas Penais, o órgão federal parece ter se aproximado do “momento um” da barganha. O modelo de gestão elaborada aponta para a estruturação de um Sistema Nacional de Alternativas Penais, com perspectivas de repasse fundo a fundo e mecanismos de controle social. No entanto, essa articulação federativa ainda não foi operacionalizada. Embora se aproxime da perspectiva de indução ora defendida, a trajetória percorrida ainda se mostra insuficiente para que seja capaz de institucionalizar, de forma sustentável, o comportamento dos estados na pauta das alternativas penais.

Em suma, apontamos três características que devem ser observadas pelo governo federal na articulação federativa. A primeira delas está no desafio do Executivo federal em sensibilizar os seus tomadores de decisão acerca da necessidade de formulação e validação de uma Política Nacional consistente para nortear a prestação de serviços penais em nível estadual. Essa constatação corrobora a ideia de que as crenças dos tomadores de decisão são fundamentais para priorizar a vocação que uma determinada área de política pública pode oferecer como serviço aos cidadãos (BRASIL; CAPELLA, 2015).

Uma segunda explicação está no dispositivo legal operacionalizado pelo FUNPEN. Sabe-se que somente o repasse de recursos financeiros não é instrumento suficiente para se afirmar que há uma política de indução federal em curso (DUTRA, 2018). Os critérios de financiamento das ações do DEPEN se baseiam em convênios via TVU, o que não garante regularidade. O convênio é um instrumento frágil para uma indução sustentável das políticas públicas, incluindo as alternativas penais.

Por fim, os municípios ainda não estão no campo de visão do governo federal como integrantes das políticas penais. Enquanto órgão nacional responsável pelas políticas penais, o DEPEN se limita a agregar, de suplementar, as preferências e demandas dos governos estaduais, abdicando de um protagonismo na indução de novas propostas e estratégias de gestão penal. Essa escolha coloca o DEPEN no bojo de um sistema penal desarticulado, responsivo aos contextos de crise e sem horizonte de mudanças estruturais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ADORNO, S. Sistema Penitenciário no Brasil: problemas e desafios. **Revista USP**, n. 9, p. 65-78, 1991.

ARAÚJO, A. M. B. Alternativas Penais: entre a efetividade e a invisibilização. **Justificando**, Insurgências, 31 out. 2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/10/31/alternativas-penais-efetividade-e-invisibilizacao/>. Acesso em: 2 ago. 2020.

BAHIA. Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização. *CEAPA*. 2020. Disponível em: www.seap.ba.gov.br/pt-br/ceapa. Acesso em: 1 ago. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Calculadora do Cidadão**. 2019. Disponível em <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, p. 41-63, 2015.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1984. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar no 79, de 07 de janeiro de 1994**. Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1994. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1994/leicomplementar-79-7-janeiro-1994-351541-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. **Lei no 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. **Lei no 9.714, de 25 de novembro de 1998**. Altera dispositivos do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9714-25-novembro-1998-352670-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial no 1.777, de 9 de setembro de 2003**. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. Disponível em https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/379/3/PRI_GM_2003_1777.pdf. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.535, de 13 de setembro de 2005**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6061.htm#art6. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto no 6.049, de 27 de fevereiro de 2007**. Aprova o Regulamento Penitenciário Federal. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6049.htm. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. 2009. **Lei nº 11.942, de 28 de maio de 2009**. Dá nova redação aos arts. 14, 83 e 89 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, em assegurar às mães presas e aos recém-nascidos condições mínimas de assistência. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2009. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11942.htm. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial no 1, de 2 de janeiro de 1994**. Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), 1994. Disponível em https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/pri0001_02_01_2014.html. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria no 1.414, de 26 de dezembro de 2016**. Regulamenta a transferência obrigatória de recursos do Fundo Penitenciário Nacional independentemente de convênio ou instrumento congêneres. Departamento Penitenciário Nacional, 2016. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/dirpp/instrumentos-de-repasse-1/PortariaMJCn.1.4142016.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional no 104, de 04 de dezembro de 2019**. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm. Acesso em: 01 fev. 2022.

CEARÁ. Secretaria de Administração Penitenciária. 2019. Disponível em <https://www.sap.ce.gov.br/>. Acesso em: 03 fev. 2022.

DAUFEMBACK, V.; LIMA, S. F. C.; MELO, F. A. L.; SANTOS, T.; DUARTE, T. L.; GIVISIEZ, F. M. **Nota Técnica Conjunta de 15 de janeiro de 2018**: Análise sobre os impactos da alteração da Resolução 09, de 18 de novembro de 2011, do CNPCP que define as Diretrizes para Arquitetura Penal no Brasil. Brasil: MNPCT/LabGEPEN/NuPES, 2018.

DUTRA, W. Z.; DAUFEMBACK, V.; CURZ, F. N. B. (org). **A sociedade civil nas políticas penais: estratégias de incidência**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021.

DUTRA, W. Z. **A vez do governo estadual nas estratégias de coordenação em políticas públicas**: O caso de Minas Gerais nas áreas de Habitação de Interesse Social e Segurança Pública. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

LEITE, F. **Manual de Gestão para as Alternativas Penais**. Departamento Penitenciário Nacional. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017.

LIMA, R. S.; RATTON, J. L. **As ciências sociais e os pioneiros nos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Urbania; ANPOCS, 2011.

LIMA, R. S.; SINHORETTO, J.; BUENO, S. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, v. 30, n. 1, p. 123-144, 2015.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M. Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. **Rev. bras. Ciências Sociais**, vol. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

MACHADO, J. A. Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: Apostas e Armadilhas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 51, n. 2, p. 433-457, 2008.

MNCPT. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório Temático: FUNPEN e Prevenção à Tortura** - As ameaças e potenciais de um fundo bilionário para a prevenção à tortura no Brasil. Brasil. Ministério de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania, 2017.

MELO, F. A. L.; DAUFEMBACK, V. Modelo de gestão da política prisional. Iniciando uma conversa. *In*: DE VITTO, R.; DAUFEMBACK, V. **Para além das prisões**: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

MELO, F. A. L. **Modelo de Gestão para a Política Prisional**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2016.

MELO, F. A. L. Políticas Penais: do que estamos falando? *In*: DUTRA, W. Z.; DAUFEMBACK, V.; F. N. B (org). **A sociedade civil nas políticas penais: estratégias de incidência**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. **Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais (Ceapa)**. 2020. Disponível em: <http://www.seguranca.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/2020-05-12-22-29-51/ceapa>. Acesso em: 2 de ago. 2020.

PAES MANSO, B.; DIAS, C. N. **A Guerra**: A ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. São Paulo: Todavia, 2018.

PIMENTA, I. L. **A Implementação da Política de Monitoração Eletrônica de pessoas no Brasil**. Brasil: Ministério da Justiça, 2015.

PIMENTA, I. L. **Manual de Gestão para a Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017.

PIMENTA, V. M. **Por trás das grades**: o encarceramento em massa no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

CGU – Controladoria Geral da União. **Portal da Transparência**. 2017. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 8 nov. 2017.

RIKER, W. **Federalism**: origins, operation, significance. Boston e Toronto: Little, Brown and Company, 1964.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa. **Programas**. 2020. Disponível em: <https://www.sap.sc.gov.br/index.php/consultas/programas>. Acesso em: 2 de ago. 2020.

SÃO PAULO. Secretaria da Administração Penitenciária. Coordenadoria da Capital e Grande São Paulo. **Unidades Prisionais**. 2020. Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/uni-prisionais-reg/crsc.html>. Acesso em: 1 ago. 2020.

SCHARPF, F. **Games Real Actors Play**: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder: Westview Press, 1997.

SOARES, M. M. Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. *8o Encontro da ABCP*, 01 a 03 de agosto. Gramado, RS, 2012.

SOUZA, T. A. **A Implementação da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais**: Paradigmas, Coalizões e Incrementalismo. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

TORQUATO, C. T. Qual o futuro do Sistema Penitenciário Federal?. **Segurança Pública e Cidadania**, v. 6, n. 1, p. 59-84, 2013.

ARTIGO

GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA CULTURA DE SEGURANÇA

ALINE COSTA ALMEIDA ARAÚJO

Escrivã de Polícia Federal. Especialista em Ciências Policiais pela Escola Superior de Polícia Federal (2020), Graduada em Direito pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (2001). Professora da Academia Nacional de Polícia (ANP/PF).

País: Brasil **Estado:** Distrito Federal **Cidade:** Brasília

Email: malpio@yahoo.com.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-4131-9627>

ANDERSSON PEREIRA DOS SANTOS

Delegado de Polícia Federal. Doutor em Administração pela Universidade de Brasília - UnB (2021). Coordenador de Recrutamento e Seleção da Polícia Federal. Professor e Tutor da Academia Nacional de Polícia - ANP/PF.

País: Brasil **Estado:** Distrito Federal **Cidade:** Brasília

Email: andersson.aps@pf.gov.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-1266-1418>

Contribuições dos autores:

Aline Costa Almeida Araújo planejou e executou a pesquisa, efetuando a revisão de literatura, construção dos instrumentos, coleta de dados e análise dos resultados. Andersson Pereira dos Santos participou do planejamento da pesquisa, indicou a literatura, orientou a pesquisa e efetuou a revisão final do trabalho.

RESUMO

Este artigo tem como objetivo avaliar a maturidade da cultura de segurança em uma organização de segurança pública, a Academia Nacional de Polícia (ANP). Foi realizada pesquisa documental, além de entrevistas com gestores, e aplicados questionários com amostra de 243 servidores, colaboradores e alunos de cursos de formação profissional de policiais federais. Os resultados demonstram baixo índice de maturidade da cultura de segurança quanto à estrutura e à aprendizagem organizacional, bem como elevado grau de maturidade relacionado aos fatores informação, envolvimento, comunicação e comprometimento. Os dados indicam que não há efetiva cultura de segurança implantada na ANP, uma vez que foram identificados elementos e fatores em estágios iniciais do grau de maturidade. E, de acordo com a literatura, somente se pode afirmar que existe concreta cultura de segurança em uma organização quando todos os seus fatores são avaliados nos estágios superiores de grau de maturidade.

Palavras-chave: Gestão. Organizações de segurança pública. Cultura de segurança. Grau de maturidade de segurança.

ABSTRACT

MANAGEMENT OF PUBLIC SECURITY ORGANIZATIONS: AN ANALYSIS OF SAFETY CULTURE

This article aims to assess the maturity of the safety culture in a public security organization, the National Police Academy (ANP). A documentary survey was conducted, in addition to interviews with managers, and questionnaires were applied with a sample of 243 servers, employees and students of federal police

professional training courses. The results show a low level of maturity of the culture of security regarding structure and organizational learning, as well as a high degree of maturity related to information, involvement, communication and commitment factors. The data indicate that there is no effective safety culture implanted in the ANP, since elements and factors were identified in early stages of maturity degree. And, according to the literature, one can only affirm that there is a concrete culture of safety in an organization when all its factors are evaluated in the higher stages of maturity degree.

Key words: Management. Public security organizations. Safety culture. Degree of safety maturity.

Data de recebimento: 23/08/2020 – **Data de aprovação:** 21/07/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1359

INTRODUÇÃO

Cultura é o modo de pensar, sentir e agir, os quais, aprendidos e partilhados por uma pluralidade de pessoas, passam a integrar esses indivíduos em uma coletividade distinta de outras (PIRES; MACEDO, 2006). De Sousa (2009) a define como linguagem e ações comuns que possibilitam a um grupo dar sentido ao mundo em que se vive. A cultura é adquirida a partir de vivências e aprendizados, não se constituindo um atributo nato de um grupo (PIRES; MACEDO, 2006; GONÇALVES FILHO; ANDRADE; MARINHO, 2011).

Os estudos sobre cultura foram levados para o ambiente das organizações visando compreender as crenças, os valores e comportamentos dos seus integrantes, com o intuito de, a partir do entendimento destes elementos, aumentar a sua produção, principalmente com o fenômeno da globalização, que aumentou a interação entre pessoas de culturas distintas nas diversas corporações (GONÇALVES FILHO; ANDRADE; MARINHO, 2011; CAMPOS; DIAS, 2012). Pretende-se, com a pesquisa sobre cultura organizacional, entender o funcionamento das organizações e suas formas de adaptação frente às mudanças necessárias para sua manutenção e desenvolvimento contínuo (DE SOUSA, 2009; OLIVEIRA; OLIVEIRA; DE LIMA, 2016).

A cultura organizacional configura-se nas crenças comuns que se refletem nas tradições e nos hábitos, nas histórias, nos símbolos, ou mesmo em edifícios e produtos de uma organização (PIRES; MACEDO, 2006). Para Correia (2015), a cultura organizacional é um conjunto de crenças, valores, normas e expectativas que mantêm unidos os diferentes membros da organização. A cultura organizacional pode ser modificada para atender aos objetivos, às estratégias e aos valores das empresas (GONÇALVES FILHO; ANDRADE; MARINHO, 2011).

Vários aspectos influenciam a cultura organizacional de uma empresa, desde a natureza das atividades exercidas até a localidade das suas instalações. Organizações que atuam em áreas com alto potencial de risco, como a aviação, militares e policiais têm uma cultura organizacional com forte predominância para a segurança das instalações e das pessoas, caracterizando-se como uma subespécie de cultura organizacional: a cultura de segurança (REIMAN; ROLLENHAGEN, 2014). Nesse sentido, as percepções e atitudes dos empregados sobre segurança no trabalho, o comportamento individual orientado para este fim e o sistema de gestão disponível na empresa para lidar com questões dessa natureza são os elementos que, combinados, compõem a cultura de segurança da organização (COOPER, 2000; SCHULMAN, 2020).

Estudos relacionados à cultura de segurança identificam estágios de maturidade de acordo com a eficácia do sistema de segurança adotado pela organização (GULDENMUND, 2010a; CAMPOS; DIAS, 2012). O conceito de maturidade surgiu da necessidade de classificar as empresas de acordo com o grau de sua capacidade para gerir o risco de sinistros nas suas instalações (GONÇALVES FILHO; ANDRADE; MARINHO, 2011).

O grau de maturidade da cultura de segurança indica a capacidade da organização de lidar com acidentes nos ambientes laborais independentemente de danos ou vítimas, assim como a capacidade de prevenção a esses eventos (GONÇALVES FILHO; ANDRADE; MARINHO, 2011; CAMPOS; DIAS, 2012; SCHULMAN, 2020). No entanto, apesar da importância, a realização de estudos relacionados à maturidade da cultura de segurança em ambiente organizacional no Brasil ainda é incipiente (GONÇALVES FILHO; ANDRADE; MARINHO, 2011; BUFFON; DE AGUIAR; GODARTH, 2018).

Neste contexto, o presente estudo visa contribuir com a produção acadêmica nessa área, visto a esparsa produção a respeito do tema quando comparado à produção estrangeira (FERREIRA *et al.*, 2002). Foi realizada pesquisa junto à Academia Nacional de Polícia (ANP) com o objetivo de avaliar a maturidade da cultura de segurança da organização, a partir da sua estrutura organizacional, bem como da percepção e das ações de seus servidores, colaboradores e alunos quanto aos elementos identificadores da sua maturidade. A ANP é a Escola de Governo pertencente à Polícia Federal (PF) que tem a finalidade de formar e especializar profissionais de segurança pública.

A percepção de cultura é de grande importância para a compreensão de fenômenos que ocorrem no âmbito das organizações (COELHO JUNIOR; BORGES-ANDRADE, 2004). Estudar a cultura de segurança em instituições policiais, como a Escola de Governo da PF, justifica-se pela própria natureza das atividades desenvolvidas por essas organizações.

Desde a década de 1990, a segurança pública é uma área de estudo que ganha interesse no Brasil (COSTA; GROSSI, 2007; RIBEIRO; PATRÍCIO, 2008). Entretanto, apesar do aumento pelo interesse a respeito do tema segurança pública no país, permanece o desconhecimento em relação às organizações policiais (BEATO FILHO, 1999), pois obter informações sobre a segurança pública ainda é campo árido (FIGUEIRA, 2015). Nesse sentido, o reduzido número de estudos a respeito da cultura organizacional em corporações policiais torna essas organizações ainda menos compreendidas (DE SOUSA, 2009).

Ademais, se verifica que persiste a baixa qualidade na gestão da eficiência e efetividade de organizações que atuam no âmbito criminal, em especial as polícias (MADEIRA; RODRIGUES, 2015). Neste contexto, o presente estudo contribui para suprir uma lacuna da literatura nacional, fornecendo dados que podem auxiliar na implementação e na gestão da cultura de segurança em organizações policiais, contribuindo para o aprimoramento do gerenciamento destas instituições.

REFERENCIAL TEÓRICO

CULTURA

O interesse científico a respeito da cultura se iniciou no final do século XVIII e nos primórdios do século XIX, justificado pela necessidade de compreender os comportamentos coletivos que traziam inquietação à lógica comum (NASCIMENTO, 2014). Segundo Silva, Zanelli e Tolfo (2014), cultura significa conhecimentos,

costumes ou outras capacidades e/ou hábitos adquiridos pelo ser humano como ser social. Trata-se de um processo de construção sócio-histórica aprendido pelo ser humano de acordo com suas experiências, não se constituindo de um conhecimento inato.

O conceito de cultura ainda é difuso, entretanto, são identificados alguns aspectos convergentes, como os componentes ideológicos, pressupostos elaborados a partir de valores básicos arraigados, o sistema de crenças, o compartilhamento de símbolos, e os conhecimentos e as experiências necessárias para saber como agir e sobreviver em determinado contexto cultural (FERREIRA *et al.*, 2002). Schein (1996) define cultura como padrão de suposições básicas compartilhadas e adquiridas por um grupo à medida que solucionava problemas de adaptação externa e integração interna. Esse padrão é transmitido aos novos membros do grupo como o modo correto de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas.

O desenvolvimento do estudo da cultura despertou interesse para a área das organizações, ganhando ênfase com a internacionalização das organizações e os conflitos culturais advindos dessa globalização (DE SOUSA, 2009). Em razão da globalização, as pesquisas a respeito da cultura organizacional buscaram entender como as culturas nacionais dos diferentes países influenciavam os pensamentos e comportamentos dentro da organização (OLIVEIRA; OLIVEIRA; DE LIMA, 2016).

O estudo dos valores, das crenças e dos símbolos e seus impactos nos comportamentos das pessoas no processo produtivo e de mudança organizacional possibilitam a formulação de estratégias voltadas para a adaptação das empresas no mercado competitivo e em transição constante (CAMPOS; DIAS, 2012). Para entender a cultura organizacional, é necessário identificar seu conceito, seus elementos e suas características, como se verá adiante.

CULTURA ORGANIZACIONAL

Cultura organizacional é um conjunto de características que diferencia uma organização de qualquer outra, assumindo o papel de legitimadora do sistema de valores expressos através de rituais, mitos, hábitos e crenças comuns aos membros que os produzem (PIRES; MACEDO, 2006). Cultura organizacional é, portanto, uma qualidade do grupo em que os indivíduos são influenciados e influenciam o ambiente laboral em que atuam (CORREIA, 2015).

Assim como a cultura pode ser aprendida no nível social, a cultura organizacional também pode ser transmitida por meio das interações sociais no ambiente organizacional (SARAIVA, 2002). Os elementos que formam a cultura organizacional não são consenso na literatura. Há inúmeros estudos sobre cultura organizacional com enfoque e abordagens distintas. Essas abordagens podem ser divididas sob duas vertentes teóricas. A cultura organizacional como uma variável da organização, como algo que a organização possui e pode ser modulado (COELHO JUNIOR; BORGES-ANDRADE, 2004; PIRES; MACEDO, 2006); e o aspecto de cultura como algo que representa a organização, isto é, algo que identifica a organização, sendo mais resistente às modificações (SILVA; ZANELLI; TOLFO, 2014). Gonçalves Filho (2011) identifica os membros da organização, o caráter de compartilhamento e os valores como os elementos mais comuns da cultura organizacional presentes nas diversas abordagens sobre o tema.

A cultura corporativa é um instrumento que regula e adapta as pessoas e as organizações (SCHEIN, 1996). O cerne da cultura na organização é o fato de ser algo que pode ser aprendido (normas e comportamentos),

determinando como as coisas são feitas (práticas coletivas) (GONÇALVES FILHO; ANDRADE; MARINHO, 2011). Para entender as práticas coletivas, os fenômenos culturais da organização precisam ser identificados e compreendidos. Entende-se por fenômenos as manifestações dos indivíduos pertencentes ao grupo. Elas são classificadas de acordo com o seu grau de visibilidade, sendo denominadas de níveis de cultura organizacional (DE SOUSA, 2009; RICHERS, 2009).

Existem três níveis de cultura organizacional, mensurados de acordo com o grau de acessibilidade, do critério mais superficial e visível ao critério mais profundo e de difícil identificação, são eles: artefatos, valores esposados e pressupostos básicos (SCHEIN, 1996). Os artefatos são os aspectos mais visíveis da organização, constituindo-se das instalações físicas, do mobiliário, dos rituais e comportamentos que podem ser identificados. Analisar a cultura sob o critério dos artefatos, a princípio, parece atividade fácil, pois seus elementos são concretos e palpáveis. Entretanto, a mera identificação desses elementos pode não consubstanciar os comportamentos que os orientam (SCHEIN, 1996; SILVA; ZANELLI; TOLFO, 2014).

No nível intermediário da classificação proposta por Schein (1996), há os valores esposados, que são as normas que justificam as estratégias, metas e filosofias da organização. São os valores e as justificativas que os indivíduos da organização alegam como mais corretos, mas não necessariamente traduzem a prática cotidiana. Por fim, os pressupostos básicos encontram-se no nível mais profundo e são os valores arraigados pertencentes aos indivíduos do grupo (SILVA; ZANELI; TOLFO, 2014). Esses pensamentos, crenças e valores são partilhados entre os membros e não são questionados ou confrontados, pois já estão assimilados no subconsciente dos indivíduos (GONÇALVES FILHO; ANDRADE; MARINHO, 2011). É importante compreender os pressupostos básicos de uma organização para implementar qualquer estudo sobre cultura corporativa e sugerir ações de mudança, pois implementar mudanças nos níveis mais superficiais, como os artefatos e os valores esposados, não se sustentará se não houver o prévio ajuste dos pressupostos básicos (RICHERS, 2009).

A cultura de segurança é um subcomponente da cultura organizacional que faz referência aos indivíduos, ao trabalho e às características da organização que afetam e influenciam a saúde e a segurança no trabalho (COOPER, 2000). Os conceitos, as características e a classificação da cultura de segurança serão vistos na seção seguinte.

CULTURA DE SEGURANÇA

O termo cultura de segurança surgiu em 1988 no relatório do Grupo Consultivo Internacional de Segurança Nuclear (International Nuclear Safety Advisory Group – INSAG), que apresentou a análise das origens do acidente da usina nuclear de Chernobyl, realizada pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA, 1991; PONTES; HONORIO, 2008). Após a publicação desse relatório, a década de 1990 foi marcada pelo aumento de estudos sobre a cultura de segurança, visto a necessidade de estudar as causas de grandes acidentes ocorridos na época (REIMAN; ROLLENHAGEN, 2014).

As investigações concluíram que as falhas nos sistemas de segurança tiveram como causa a fraca ou inexistente cultura de segurança, e não a ausência de normas ou procedimentos de segurança (CAMPOS; DIAS, 2012; BUFFON; DE AGUIAR; GODARTH, 2018; STEMN *et al.*, 2019). Os estudos identificaram que os fatores humanos e organizacionais eram causas de operações inseguras no sistema de segurança da organização (AIEA, 1992).

Os estudos sobre a cultura de segurança enfatizam a função dos valores, das normas, atitudes e percepções que se encontram na organização sobre segurança, sinistralidade, comportamentos de segurança e risco dos trabalhadores dentro da organização (CAMPOS; DIAS, 2012). O conceito de cultura de segurança é difuso, não havendo consenso entre os autores (HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE, 2001; GONÇALVES FILHO; ANDRADE; MARINHO, 2011).

Guldenmund (2010b) e Stemn *et al.* (2019) definem cultura de segurança como o aspecto da cultura organizacional que impacta as atitudes e o comportamento dos membros da organização relativos à segurança do trabalho. Outros autores conceituam a cultura de segurança a partir das práticas coletivas com relação à segurança, alegando que estas têm origem nos pressupostos básicos e nos valores compartilhados pelos membros da organização (GONÇALVES FILHO; ANDRADE; MARINHO, 2011; MARCHITTO, 2011).

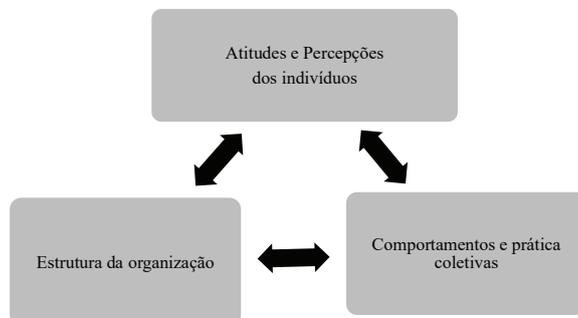
A construção de uma cultura de segurança é possível a partir da mudança das práticas da organização com relação à segurança do trabalho, que terminam por alterar os valores organizacionais relacionados a este aspecto (GONÇALVES FILHO; ANDRADE; MARINHO, 2011; MARCHITTO, 2011). São as práticas organizacionais, os pressupostos básicos e os valores compartilhados pelos membros da organização que determinam a estrutura e as práticas coletivas da organização com relação à segurança (GONÇALVES FILHO; ANDRADE; MARINHO, 2011).

A cultura de segurança pode ser mudada independentemente do estágio em que ela se encontra na organização (BUFFON; DE AGUIAR; GODARTH, 2018). É importante identificar a cultura de segurança de uma organização, para implementação de medidas que visem a sua melhoria. A cultura de segurança é algo que pode ser construído e surge progressivamente com insistência e boas práticas (GONÇALVES FILHO; WATERSON, 2018).

ASPECTOS DA CULTURA DE SEGURANÇA – MODELO DE COOPER (2000)

Adepto da abordagem funcionalista, Cooper (2000) criou o modelo de interações recíprocas de cultura de segurança sob três aspectos: as percepções e atitudes; os comportamentos e as ações (práticas coletivas); e a estrutura da organização. As percepções e atitudes são aspectos subjetivos do indivíduo, ou seja, como as pessoas sentem. Os comportamentos e as ações são o que os indivíduos fazem. A estrutura da organização são procedimentos, sistemas de controle, fluxo de informação e estão relacionados à organização.

Segundo Cooper (2000), os comportamentos e as ações são manifestações do indivíduo voltadas para a segurança. A estrutura da organização são elementos ligados ao sistema de gestão de segurança disponível pela organização. As práticas coletivas e os elementos que formam o sistema de gestão de segurança são visíveis e podem ser mensurados. As percepções e atitudes são de difícil identificação, mais ligadas à questão psicológica do indivíduo. O modelo recíproco de interações é uma ferramenta que permite analisar a cultura de segurança da organização proposto por Cooper (2000) e pode ser visualizado na Figura 1:

FIGURA 1**Modelo de interações recíprocas de cultura de segurança**

Fonte: Cooper, 2000.

Quando Cooper (2000) menciona a estrutura organizacional no seu modelo de interações recíprocas está se referindo ao conjunto de sistemas organizacionais que proporcionam o desenvolvimento da cultura de segurança. Nesse sentido, a comunicação, a cooperação e o treinamento devem ser integrados e gerenciados, formando o sistema de gestão de segurança, com o objetivo de proporcionar-lhe melhorias.

GRAU DE MATURIDADE DA CULTURA DE SEGURANÇA

O conceito de maturidade nos ambientes organizacionais foi inicialmente desenvolvido nos Estados Unidos pelo Instituto de Engenharia de Software (*Software Engineering Institute – SEI*), na década de 1980, para atender demanda do governo federal americano de avaliação das empresas contratadas para desenvolver sistemas de informática (RICHERS, 2009). A necessidade surgiu para avaliar as empresas de engenharia de software quanto a sua capacidade, visto que muitas eram contratadas para desenvolver soluções tecnológicas, entretanto, não possuíam condições técnicas, gerando perda de recursos e tempo (GONÇALVES FILHO, 2011). O modelo desenvolvido pelo SEI previa estágios de maturidade para essas empresas de software de acordo com sua capacidade, como: inicial, repetível, definido, gerenciado e otimizável (GONÇALVES FILHO; ANDRADE; MARINHO, 2011).

Os estudos de cultura de segurança trouxeram para as organizações os conceitos de grau de maturidade, com objetivo de identificar o estágio das organizações quanto à segurança nos ambientes laborais. É importante estudar o grau de maturidade da cultura de segurança porque possibilita a identificação de quais aspectos formadores desta cultura necessitam de melhorias, possibilitando o avanço de estágio inicial para avançado (HUDSON, 2007; GONÇALVES FILHO; ANDRADE; MARINHO, 2011; STEMN *et al.*, 2019).

Segundo Gonçalves Filho, Andrade e Marinho (2011) essa evolução somente é possível com o conhecimento do estágio atual da organização, delimitando os pontos fracos e as medidas de seu desenvolvimento. Mensurar o grau de maturidade permite, também, definir as características dominantes nos diversos setores de uma organização quanto à cultura de segurança (GONÇALVES FILHO; ANDRADE; MARINHO, 2011).

MODELO DE MATURIDADE DE HUDSON E OS FATORES INDICATIVOS DA MATURIDADE DA CULTURA DE SEGURANÇA DE GONÇALVES FILHO

Hudson (2007) criou um modelo para avaliar o grau de maturidade das organizações com os seguintes estágios: patológico, reativo, calculativo, proativo e construtivo. A evolução dos estágios ocorre à medida que a informação flui nas organizações para o destino correto, sem entraves, de forma clara para todos os envolvidos. O reflexo de um bom fluxo de informação é o aumento da confiança entre os trabalhadores (HUDSON, 2007). As principais características dos estágios de maturidade do modelo de Hudson podem ser visualizadas no Quadro 1:

QUADRO 1

Estágios de maturidade da cultura de segurança

Estágios:	Características
Patológico	Não há ações voltadas à segurança no trabalho.
Reativo	As ações ligadas à segurança do trabalho não são sistêmicas e constituem reações advindas de acidentes.
Calculativo	Há ferramentas de gerenciamento de risco na organização, entretanto ainda não se pode falar de integração entre essas ferramentas.
Proativo	As ações começam a interagir e são de caráter preventivo. Há o aprimoramento contínuo para a saúde, a segurança e o meio ambiente.
Construtivo	Existe um sistema de segurança no trabalho (saúde, segurança e meio ambiente) com as informações necessárias para se obter a melhor maneira de controlar os riscos.

Fonte: Hudson, 2007.

O estágio de maturidade da cultura de segurança é medido através de fatores que a caracterizam. No entanto, não existe um grupo de fatores instituído como padrão para avaliá-lo (GONÇALVES FILHO, 2011; GONÇALVES FILHO; WATERSON, 2018). Com base no modelo de Hudson (2007) e por meio de revisão de literatura realizada a partir de 21 estudos Gonçalves Filho (2011), selecionou-se os cinco fatores mais utilizados em pesquisas que avaliaram a maturidade da cultura de segurança em organizações. São eles: informação, aprendizagem organizacional, envolvimento, comunicação e comprometimento, cuja descrição pode ser visualizada no Quadro 2:

QUADRO 2

Fatores indicativos do grau de maturidade da cultura de segurança

Fator:	Descrição do fator:
1 – Informação	Confiança dos trabalhadores para relatar as ocorrências de erros, acidentes e incidentes. Incluem-se nesse fator os índices de desempenho da segurança do trabalho.
2 – Aprendizagem Organizacional	Forma que a organização trata as informações, se há análise dessas informações com propostas de ações de melhoria e divulgação dessas ações.
3 – Envolvimento	Participação dos empregados nas questões de segurança, como: análise dos acidentes e incidentes que lhe dizem respeito; identificação e análise dos riscos do ambiente de trabalho; elaboração e revisão dos procedimentos relacionados com sua atividade. E participação em comitês e encontros de segurança.
4 – Comunicação	Forma como a organização se comunica com seus empregados, se há um canal aberto de comunicação entre os gestores e empregados e se é eficiente.
5 – Comprometimento	Destinação de recursos e suportes alocados para a gestão da segurança do trabalho, pela existência de um sistema de gestão da segurança do trabalho.

Fonte: Gonçalves Filho, 2011.

Os fatores indicativos do grau de maturidade da cultura de segurança foram testados e validados por Gonçalves Filho (2011) em pesquisa realizada em empresas químicas e petroquímicas. O modelo foi empregado por Buffon, De Aguiar e Godarth (2018) em pesquisa efetuada em empresa do ramo alimentício.

Assim, o estágio de maturidade de segurança de uma organização é identificado pelo modo como ela cuida de cada um desses cinco fatores, podendo ocorrer dos fatores se encontrarem em níveis distintos de maturidade em uma mesma organização (GONÇALVES FILHO; ANDRADE; MARINHO, 2011). A organização somente pode considerar que possui cultura de segurança quando atingir integralmente o último estágio de maturidade (GONÇALVES FILHO, 2011).

No presente estudo, com base na literatura e com o objetivo de avaliar a maturidade da cultura de segurança da ANP, foram analisados os aspectos do modelo de Cooper (2000): percepções e atitudes, comportamentos e ações (práticas coletivas) e a estrutura organizacional, empregando-se, para tanto, o modelo desenvolvido por Hudson (2007) com os fatores testados e validados por Gonçalves Filho (2011), conforme a metodologia que será apresentada na próxima seção.

METODOLOGIA

O estudo teve como objetivo avaliar o estágio de maturidade da cultura de segurança da ANP, Escola de Governo responsável pela formação e capacitação continuada dos servidores da PF, bem como pela oferta de cursos na área de segurança pública para outros órgãos brasileiros e estrangeiros. Em sua estrutura se encontra a Assistência de Segurança Orgânica (ASI), unidade responsável pelas seguranças patrimonial e física das pessoas.

A pesquisa realizada possui natureza qualitativa e quantitativa, caracterizando-se, também, como um estudo de caso, efetuado por meio da análise da maturidade da cultura de segurança daquela Escola de Governo. Para a realização do estudo foi efetuada pesquisa documental, entrevistas com gestores e aplicação de questionários com servidores, colaboradores e alunos do curso de formação profissional de cargos policiais. Colaboradores são os funcionários de empresas contratadas pela ANP para a prestação de serviço terceirizado.

Foram analisados os normativos a respeito da segurança orgânica da ANP, como a Instrução de Serviço Nº 01/2010 (ANP, 2010), que regulamenta o Sistema de Segurança Orgânica da Escola de Governo, a Instrução Normativa Nº 113/2017 (POLÍCIA FEDERAL, 2007), que trata do Regime Escolar da ANP e a Portaria Nº 155/2018 (MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2018), que aprova o Regimento Interno da Polícia Federal. Foram realizadas pesquisas no Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal (SEI-PF) com os seguintes critérios de busca: “segurança orgânica”, “atualização” e “ANP”.

Por meio da análise documental foi possível a obtenção de dados relativos à estrutura organizacional da ANP, um dos aspectos da cultura de segurança, bem como identificar as prioridades da organização em relação ao tema, no âmbito do planejamento de objetivos e estratégias institucionais. Foi verificada a tramitação de processo administrativo no SEI-PF contendo proposta de atualização normativa relativa à segurança orgânica da ANP, iniciado por meio do Memorando Nº 5/2018-PLANTÃO/ANP/DGP/PF (ANP, 2018).

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com as 02 (duas) chefias responsáveis pela gestão da segurança orgânica da instituição, com o emprego de roteiro elaborado a partir do modelo de Hudson (2007) e dos fatores propostos por Gonçalves Filho (2011). As entrevistas foram gravadas com autorização dos entrevistados. O questionário aplicado com os demais servidores e colaboradores da ANP foi construído, também, com base nos referidos modelo e fatores. Os itens do questionário foram adaptados para questões relacionadas à segurança orgânica, uma vez que o modelo de Gonçalves Filho (2011) tem o foco na prevenção de acidente de trabalho.

O questionário possui 17 (dezesete) itens, relacionados aos cinco fatores propostos por Gonçalves Filho (2011), sendo que os fatores informação, aprendizagem organizacional e envolvimento possuem 03 (três) itens cada. Os fatores comunicação e comprometimento possuem, cada um, 04 (quatro) itens no questionário. Os respondentes foram solicitados a selecionar, para cada item, a opção que mais representasse sua percepção a respeito do que ocorria na organização de segurança pública. Cada resposta representa a concepção do respondente em relação ao estágio de maturidade da cultura de segurança dos fatores avaliados.

Antes da aplicação do questionário foi feita a validação por três juízes, servidores da ANP com titulação acadêmica de doutorado e mestrado e experiência com pesquisas empíricas, e a validação semântica com 02 (dois) servidores e 03 (três) colaboradores, para garantir, respectivamente, que os itens eram adequados para o que se queria medir e que a linguagem seria de fácil compreensão para os respondentes (PASQUALI, 2010). Também foi feita uma pré-aplicação do instrumento com estes servidores e colaboradores, para testar o sistema de recepção de dados antes de ser aplicado com a população-alvo da pesquisa.

No questionário aplicado aos alunos, também baseado no modelo de Gonçalves Filho (2011), optou-se pela manutenção dos itens que contemplassem apenas os fatores de informação e comunicação, haja vista a interação superficial que se estabelece entre o discente e as questões de segurança orgânica, ocorrida apenas ao longo do curso de formação profissional, com duração de, aproximadamente, 04 (quatro) meses. As questões inicialmente elaboradas e validadas para os servidores e colaboradores foram adaptadas ao contexto de ensino e aprendizagem, vivenciadas pelos alunos na ANP. O questionário possui 08 (oito) itens, sendo 03 (três) para o fator informação e 05 (cinco) para comunicação.

Em uma população composta por 167 servidores, 103 colaboradores e 424 alunos, foram obtidos 243 questionários respondidos, um percentual de 35,01% de taxa de resposta, o que, a princípio, pode parecer baixo, porém razoável, tendo em vista que os questionários enviados alcançam, em média, 25% de devolução (MARCONI; LAKATOS, 2005). A Tabela 1 mostra o perfil dos respondentes dos questionários:

TABELA 1**Perfil dos respondentes da pesquisa**

Relação com a ANP	N	%	Sexo	N	%
Servidores	78	32,10%	Masculino	186	76,54%
Colaboradores	55	22,63%	Feminino	57	23,46%
Alunos	110	45,27%			

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para a análise da pesquisa documental e das entrevistas adotou-se a análise do conteúdo (BARDIN, 2006). Cada fator de Gonçalves Filho foi considerado uma unidade de registro, caracterizando o que Bardin (2006) denominou de grelha categorial. As perguntas sobre os fatores foram direcionadas às ideias centrais relativas aos estágios de maturidade propostos por Hudson (2007). Após o inventário dos elementos comuns de cada estágio de maturidade, associado às categorias predeterminadas, que consistiam nos fatores de Gonçalves Filho (2011), foi possível analisar as respostas dos entrevistados e classificar a maturidade da cultura de segurança em razão desses fatores. Através das entrevistas foi possível colher informações sobre como os gestores da organização pública percebem os três aspectos da cultura de segurança (COOPER, 2000).

Para analisar as informações obtidas por meio dos questionários foi aplicada a moda, que pode ser definida como o valor que mais se repete num conjunto de valores. A moda é a medida de tendência central apropriada para análise de dados nominais, não fazendo sentido somar e dividir qualidade ou características (GONÇALVES FILHO; ANDRADE; MARINHO, 2011).

O cotejo dos dados obtidos por meio das três técnicas de coleta de dados (pesquisa documental, questionário e entrevista) possibilita a visualização mais completa dos aspectos e fatores indicativos da maturidade da cultura de segurança no âmbito da organização de segurança pública estudada. Na próxima sessão serão apresentados os resultados e a discussão a respeito dos dados obtidos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A PESQUISA DOCUMENTAL E A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ANP

A pesquisa documental permitiu a análise da estrutura organizacional, um dos elementos da cultura de segurança do modelo proposto por Cooper (2000). Verificou-se a inexistência de um canal específico de comunicação para tratar do tema segurança. O normativo a respeito da segurança orgânica da ANP é norma defasada em relação às novas demandas surgidas da evolução da Escola de Governo, da sociedade e da tecnologia, visto que não disciplina situações advindas dessa evolução, como exposto na proposta de atualização do normativo da segurança orgânica (ANP, 2018), em trâmite no SEI-PF.

Apesar da Instrução de Serviço Nº 01/2010 (ANP, 2010), em vigor, que regula o sistema de segurança orgânica da Escola de Governo, fazer menção à Assistência de Segurança Institucional (ASI) como unidade responsável pela execução das medidas de segurança da ANP, atualmente ela se constitui de um núcleo informalmente instituído, que não existe no Regimento Interno da Polícia Federal (MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2018). Assim, observa-se a necessidade de que seja instituída a ASI no organograma da ANP, como unidade formalmente subordinada à Direção da Escola de Governo, para regularizar uma situação já existente de fato.

A proposta de atualização normativa, identificada no levantamento feito no SEI-PF, foi elaborada a partir de um esforço para regulamentar as atividades de segurança orgânica de acordo com os desafios atuais, conforme justificativa contida no processo administrativo (ANP, 2018). Dentre as inovações apresentadas pela proposta, está prevista a criação de uma chefia específica para gerir as questões afetas à segurança orgânica em substituição aos supervisores que atuam em escala, visto a necessidade de atuação convergente com um setor especializado e permanente, que permita o planejamento de estratégias e

desenvolvimento de ações a respeito do tema. Quanto aos aspectos tecnológicos, o novo normativo prevê a proibição da ativação de sistema de navegação por satélite em que seja possível a identificação da localização da ANP e a utilização de veículos aéreos não tripulados, sem autorização.

O Regime Escolar é outro normativo que disciplina algumas regras relativas à segurança orgânica destinadas aos alunos, tais como horários, registros de entrada e saída, identificação e restrição de acesso a algumas áreas. No entanto, não há qualquer referência às novas tecnologias, como, por exemplo, a divulgação de imagens e informações em redes sociais, tão em voga na sociedade.

Aplicando-se o modelo de maturidade de Hudson (2007) na análise dos normativos sobre segurança orgânica, se observa que as ações ligadas à segurança na Escola de Governo não são sistêmicas e se estruturam para reagir aos incidentes, visando solucionar a crise do momento, caracterizando-se no estágio reativo, sem a previsão de ferramentas de gerenciamento e sem integração entre essas ferramentas para conceituá-las em um sistema. Portanto, afirma-se que há necessidade de aprimoramento do elemento estrutura organizacional na cultura de segurança da ANP.

PERCEPÇÕES E ATITUDES, COMPORTAMENTOS E AÇÕES DE SERVIDORES E COLABORADORES DA ANP

Por meio do questionário foram levantadas as percepções e atitudes, bem como os comportamentos e as ações de servidores e colaboradores da ANP. A Tabela 2 mostra os resultados das respostas dos questionários respondidos para cada um dos cinco fatores que identificam a cultura de segurança.

TABELA 2

Percepção do grau de maturidade da cultura da ANP pelos colaboradores e servidores

	Patológico	Reativo	Calculativo	Proativo	Construtivo
Informação	3,4%	14,65%	0%	81,95%	0%
Aprendizagem Organizacional	34,3%	12,7%	19,4%	33,6%	0%
Envolvimento	6,8%	39,1%	0%	54,1%	0%
Comunicação	26,3%	27,1%	0%	0%	46,6%
Comprometimento	6%	17%	27%	0%	50%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os números indicados na Tabela 2 correspondem ao percentual das respostas em relação ao grau de maturidade em que se encontra cada fator. A respeito do fator informação (GONÇALVES FILHO, 2011), 81,95% das respostas indicam o estágio proativo. Os respondentes demonstraram possuir confiança para relatar a ocorrência de erros, acidentes e incidentes.

Quanto ao fator aprendizagem organizacional, que é a forma como a organização trata as informações vinculadas à segurança, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da sua segurança (GONÇALVES FILHO, 2011), verificou-se a maior incidência de respostas correspondentes ao estágio inferior

(patológico), com 34,3%. Isso demonstra a necessidade de melhorar a forma como a organização policial lida com as ocorrências relativas à segurança orgânica nas suas dependências e a consequente realização de melhorias decorrentes destas.

Quanto ao fator envolvimento, que é a participação dos integrantes de uma organização nas questões de segurança, como, por exemplo, na análise dos acidentes e incidentes, na identificação de riscos e na elaboração de propostas de ações para melhoria da segurança (GONÇALVES FILHO, 2011), 54,1% da amostra identifica este fator no estágio proativo.

Entretanto, chama a atenção o fato de que mais da metade dos respondentes identifica este fator em um estágio superior, porém, 54,2% alegaram nunca terem participado de nenhuma atividade relacionada ao treinamento de segurança orgânica, apontando que há interesse de participarem de questões sobre segurança, faltando oportunidades de realização destes eventos.

Com relação à comunicação, que é a forma como a organização se comunica com os seus empregados (GONÇALVES FILHO, 2011), a maior frequência dos respondentes identificou o estágio construtivo para este fator, com 46,6%. Entretanto, 53,4% dos respondentes indicaram este fator em estágios anteriores do grau de maturidade da cultura de segurança, indicando que ainda há deficiência em relação à comunicação, que pode ser consequência da não identificação de um canal específico de comunicação entre a ANP e os respondentes para tratar do tema.

Quanto ao comprometimento, que se caracteriza pela destinação de recursos e suporte para a gestão da segurança, a maior frequência das respostas (50%) indica o estágio construtivo. No entanto, metade dos respondentes apontou que tal fator possui características de estágios anteriores do grau de maturidade da cultura de segurança (patológico, 6%; reativo, 17%; e calculativo, 27%). A percepção com relação a este fator pode estar associada à insuficiência da realização de treinamentos, visto que 78,8% dos respondentes afirmaram não ter participado de nenhum treinamento de segurança orgânica, nos últimos doze meses.

PERCEPÇÕES E ATITUDES, COMPORTAMENTOS E AÇÕES DOS ALUNOS DO CURSO DE FORMAÇÃO DA ANP

Com a aplicação dos questionários junto aos alunos dos cursos de formação, foi possível verificar as suas percepções e atitudes, bem como os comportamentos e as ações relacionadas à segurança da ANP, conforme exposto na Tabela 3:

TABELA 3

Percepção do grau de maturidade da cultura da ANP pelos alunos

	Patológico	Reativo	Calculativo	Proativo	Construtivo
Informação	0%	6,3%	0%	0%	64,9%*
Comunicação	0%	0%	13,6%	85,5%	0%**

Fonte: Elaborado pelos autores.

* 28,8% dos alunos responderam desconhecer sobre o questionado.

**0,9% dos alunos responderam desconhecer sobre o questionado.

Com base nas respostas dos alunos, pode-se classificar a maturidade da segurança quanto ao fator informação no estágio construtivo, com 64,9% das respostas, refletindo o índice de confiança dos alunos em reportar ocorrências anormais à ANP. Destaca-se, entretanto, o elevado número de respondentes que alegaram desconhecer qualquer canal de comunicação para que os alunos relatem os incidentes (36,4% dos alunos).

Observa-se, além do alto índice de desconhecimento sobre a forma de comunicar ocorrências, a crença elevada de que não existe esse canal de comunicação. Esses dados encontram relação com os índices dos colaboradores e servidores (26,3%), sugerindo-se que sejam instituídos e divulgados canais para o recebimento de informações.

Quanto ao fator comunicação, a frequência das respostas dos alunos, 85,5%, o classificam no estágio proativo, o que pode ser reflexo do fato de que as normas sobre segurança na ANP são amplamente divulgadas ao longo do curso de formação, chegando à maior parte dos alunos. A maioria (78,7%) acredita que exista um canal aberto de comunicação entre a ANP e os discentes para tratar do tema.

ANÁLISE DAS ENTREVISTAS E COTEJO COM OS RESULTADOS OBTIDOS COM OS QUESTIONÁRIOS APLICADOS

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com as chefias responsáveis pela segurança orgânica da ANP. Quanto ao fator informação, os entrevistados relataram que as ocorrências são informadas de forma verbal e somente os casos graves são registrados. O entrevistado A indicou o livro de ocorrências do plantão para as situações que resultem incidentes graves. O entrevistado B indicou o Sistema Eletrônico de Informações – SEI para o registro destes incidentes.

Os dois entrevistados afirmaram que o quantitativo de informações sobre segurança orgânica da Escola de Governo é baixo em razão do local ser seguro e não oferecer vulnerabilidade. A afirmação dos gestores pode ser confirmada pela resposta dos colaboradores e servidores, que informaram que 82% nunca se envolveram em questões relativas à segurança orgânica. A sensação de segurança percebida pelos gestores pode resultar da baixa ocorrência de acidentes e/ou incidentes na ANP. O entrevistado A inclusive menciona que “essa característica de segurança pode ser observada em locais sensíveis da ANP, como o Serviço de Armamento e Tiro, em que há guarda de armamento e munição, visto que nunca houve nenhum registro de ocorrência anormal no referido local”. A percepção do entrevistado vai ao encontro do estudo realizado por Stemn *et al.* (2019), que afirmam a existência de uma relação entre a taxa de incidência de ocorrências do local e a percepção de grau elevado de maturidade de segurança.

Quanto à confiança das pessoas em informar as ocorrências anormais, os gestores acreditam que eles se sentem confiantes em relatar essas situações. As características apontadas pelos gestores indicam o estágio construtivo para o fator informação, em que pese haver traços de estágio patológico, haja vista os entrevistados A e B admitirem não haver qualquer índice de desempenho de segurança orgânica na ANP. Não obstante a percepção dos gestores de que o nível de maturidade do fator informação se encontra no estágio construtivo e os resultados dos questionários apontarem o estágio imediatamente anterior (estágio proativo), pode-se afirmar que as percepções dos públicos pesquisados convergem para uma avaliação positiva deste fator.

A diferença de percepção entre gestores e empregados pode ser explicada porque os empregados tendem a classificar o nível de segurança em estágio inferior ao indicado pelos gestores (HEALTH AND SAFETY

EXECUTIVE, 2001). Os gestores indicam estágio superior por um desejo de mostrar situação melhor do que a realidade do momento (HUDSON, 2007). Ressalta-se que os alunos também classificaram o fator informação no patamar mais elevado (estágio construtivo), demonstrando coerência entre os dados levantados.

Para o fator aprendizagem organizacional, os entrevistados A e B informaram não haver metodologia para análise das ocorrências anormais e que atualmente cada caso concreto é analisado de acordo com suas peculiaridades. O entrevistado A defende essa ideia por entender não ser possível definir um padrão de reação para as ocorrências. Já o entrevistado B entende que: "O procedimento operacional padrão deve existir para tudo".

A respeito do fator envolvimento, o entrevistado A entende que "o envolvimento dos colaboradores e servidores é tímido". Com relação aos alunos, acredita que não seja possível envolvê-los nas questões relacionadas à segurança, porque "estes ainda não são servidores e estão concorrendo a uma fase do concurso público". O entrevistado B acredita que os colaboradores e servidores têm elevado grau de envolvimento com as questões de segurança.

Com relação à forma de envolvimento destas pessoas, segundo o entrevistado A, "somente quando as pessoas perceberem a grandeza e a funcionalidade da segurança orgânica para a atividade policial é que a ANP terá uma cultura de segurança forte". Já o entrevistado B acredita que não obstante a ANP não ser uma unidade de polícia judiciária, que lida com assuntos sensíveis e sigilosos, possui uma forte cultura de segurança. Percebe-se visões distintas dos gestores quanto ao fator envolvimento, refletindo nos 39% dos respondentes que indicam o estágio reativo para esse fator.

Quanto ao fator comunicação, os entrevistados entendem que o grau de maturidade da ANP para este fator é o construtivo, ratificando os resultados dos questionários. O entrevistado A cita a intranet e as redes sociais como ferramentas de comunicação entre os frequentadores e a ANP. Por sua vez, o entrevistado B acredita que a comunicação forte da ANP decorre do trabalho realizado na Escola ser mais de natureza interna do que as demais unidades da PF, em que há atividade de investigação: "a realidade nestes locais onde há a investigação é um distanciamento maior entre as pessoas em razão dos trabalhos externos e das missões que são realizadas".

Observa-se que o fator comunicação com estágio elevado de maturidade pode auxiliar na evolução do fator aprendizagem organizacional, que se mostrou com problemas, visto que uma boa comunicação entre os empregados e alta administração sobre questões de segurança gera a retroalimentação entre a análise das causas e medidas corretivas e preventivas, contribuindo para a maturidade da aprendizagem organizacional (CORREIA, 2015). Uma boa comunicação na instituição estimula a confiança entre os empregados e gestores, aumentando a cultura de segurança do ambiente (HUDSON, 2007; SCHULMAN, 2020).

Não obstante os altos índices demonstrados para o fator comunicação pelo público pesquisado, é importante destacar que ainda há deficiência nessa seara, visto a elevada quantidade de respostas indicando não haver canal de comunicação para tratar do tema segurança. Quanto ao comprometimento, os gestores defendem que a ANP está no estágio construtivo de maturidade da cultura de segurança, correspondendo ao resultado obtido por meio dos questionários. Entretanto, observa-se que 50% dos respondentes apontaram estágios anteriores do grau de maturidade para este fator (27% calculativo; 17% reativo e 6% patológico), indicando que parte da amostra entende existirem problemas quanto à disponibilização de recursos e suporte relacionados à segurança orgânica da Casa de Ensino.

CONCLUSÃO

Por meio do estudo foi possível verificar que os servidores, colaboradores e alunos da ANP demonstraram entender a importância da segurança para o bom desempenho das atividades desenvolvidas naquela Escola de Governo, colocando-se como parte integrante do sistema de gestão de segurança, colaborando com informações sobre ocorrências, independentemente de terem gerado riscos ou danos. Isso demonstra forte envolvimento das pessoas que elevam a questão de segurança na ANP a um patamar de valor da instituição.

Quanto à estrutura, foi observada, por meio da análise documental, a necessidade de melhorias para evolução da maturidade do grau de segurança, como, por exemplo, o novo normativo a respeito da segurança orgânica, que prevê a criação formal da Assistência de Segurança Orgânica, e a previsão de protocolos de segurança que contemplem as inovações trazidas pela evolução da sociedade, principalmente com relação à questão tecnológica.

Esse resultado pode explicar a classificação inferior dada aos fatores aprendizagem organizacional e comprometimento, uma vez que estes estão ligados aos recursos oferecidos pela instituição para garantir a segurança do local, que devem ser amparados na estrutura organizacional existente. O grau elevado de cultura de segurança é proporcional ao quantitativo de recurso e melhor estrutura oferecida pela instituição (GONÇALVES FILHO; ANDRADE; MARINHO, 2011; SCHULMAN, 2020).

Quanto ao comportamento e às ações coletivas, observa-se um elevado estágio da maturidade da cultura de segurança. Os usuários obedecem às regras não por questão disciplinar, mas por um envolvimento profundo com os aspectos de segurança, visto que não há normativo específico sobre sanções disciplinares para infrações de segurança orgânica. Isso pode ser corroborado pelo discurso dos gestores e pela análise dos dados fornecidos pelos colaboradores e servidores nos questionários aplicados. Quanto aos alunos, o mesmo pode ser observado, entretanto, para esse público as sanções disciplinares previstas no Regime Escolar inibem o desrespeito às normas, posto que os referidos alunos ainda estão em fase de concurso e o conceito positivo impacta de forma relevante na classificação final deles.

O presente estudo não esclarece a motivação dos servidores, colaboradores e alunos para classificar a maturidade da cultura de segurança da ANP nos níveis encontrados em relação aos valores e às crenças, uma vez que a estrutura institucional e os treinamentos não correspondem a esse estágio. Recomenda-se, assim, a realização de outras pesquisas que tenham por objetivo identificar as razões dos integrantes da Escola de Governo para possuírem uma percepção elevada de grau de maturidade da cultura de segurança quanto às crenças e aos comportamentos.

Uma hipótese seria a própria natureza da atividade de ensino a respeito de segurança pública, que influencia todo o ambiente da Escola de Governo. Recomenda-se a adoção de mais atividades voltadas para a segurança orgânica, que possibilitem manter o envolvimento dos usuários com relação ao tema, bem como a criação de canal específico para comunicações de todos os usuários relativo ao tema segurança. Não se pode afirmar que há uma cultura de segurança implantada na ANP, uma vez que ainda há características de estágios inferiores do grau de maturidade. Gonçalves Filho, Andrade e Marinho (2011) afirmam que somente existe cultura de segurança no local quando todos os fatores a ela relacionados forem avaliados em estágios superiores do grau de maturidade.

Respeitando as limitações, espera-se que o presente trabalho tenha contribuído para a evolução dos estudos a respeito da cultura de segurança, em especial em organizações policiais. Neste sentido, se propõe, como agenda de pesquisa, o desenvolvimento de outros estudos que avaliem o nível de maturidade da cultura de segurança em outras organizações, em especial naquelas vinculadas às atividades voltadas para a prestação do serviço de segurança pública, como as polícias, o que pode contribuir para o aprimoramento do gerenciamento destas instituições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIEA – AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÔMICA. **Safety Culture**. A report by the International Nuclear Safety Advisory Group. Viena: AIEA, 1991. Disponível em: https://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub882_web.pdf. Acesso em: 2 ago. 2020.

AIEA – AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÔMICA. **The Chernobyl accident: updating of INSAG-1 INSAG-7**. A report by the International Nuclear Safety Advisory Group. Viena: AIEA, 1992. Disponível em: https://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub913e_web.pdf. Acesso em: 2 ago. 2020.

ANP – ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA. **Instrução de Serviço Nº 001, de 16 de março de 2010**. Regulamenta o Sistema de Segurança Orgânica da Academia Nacional de Polícia. Brasília/DF, 2010. Disponível no campo normativos da Intranet da Polícia Federal.

ANP – ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA. **Memorando Nº 5/2018-PLANTÃO/ANP/DGP/PF**. Proposta de atualização normativa da Segurança Orgânica da ANP. Brasília/DF, 2018. Disponível no Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal.

BARDIN, L. **Análise do conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.

BEATO FILHO, C. C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, p. 13-27, 1999.

BUFFON, G.; DE AGUIAR, J. L.; GODARTH, K. A. L. Maturidade da Cultura de Segurança no Trabalho: Aplicação do Modelo de Hudson em um Laticínio no Sudoeste do Paraná. **Revista Administração em Diálogo – RAD**, v. 20, n. 2, p. 1-18, maio/jun./jul./ago. 2018.

CAMPOS, D. C.; DIAS, M. C. F. A cultura de segurança no trabalho: um estudo exploratório. **Sistema & Gestão**, v. 7, n. 4, p. 594-604, 2012.

COELHO JUNIOR, F. A.; BORGES-ANDRADE, J. E. Percepção de cultura organizacional: uma análise empírica da produção científica brasileira. **PsicoUSF**, v. 9, n. 2, p. 191-199, jul./dez. 2004.

COOPER, M. D. Towards a model of safety culture. **Safety Science**, v. 36, n. 2, p. 111-136, 2000.

CORREIA, M. P. **Clima de segurança numa indústria alimentar**. Dissertação (Mestrado em Segurança e Saúde do Trabalho) – Escola Superior de Tecnologia de Saúde de Coimbra, Instituto Politécnico de Coimbra, Coimbra, 2015.

COSTA, A. T.; GROSSI, B. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, n. 1, p. 6-20, 2007.

DE SOUSA, R. R. **Análise do perfil cultural das organizações policiais e a integração da gestão em segurança pública em Belo Horizonte**. Tese (Doutorado em Psicologia Social do Trabalho e das Organizações) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

FERREIRA, M. C.; ASSMAR, E. M. L.; ESTOL, K. M. F.; HELENA, M. C. da C. C.; CISNE, M. do C. F. Desenvolvimento de um instrumento brasileiro para avaliação da cultura organizacional. **Estudos de Psicologia**, v. 7, n. 2, p. 271-280, 2002.

FIGUEIRA, M. Proposta de uma matriz de indicadores para ações de gestão de informação da SENASP. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 9, n. 2, p. 110-128, 2015.

GONÇALVES FILHO, A. P. **Cultura e gestão de segurança no trabalho em organizações industriais: uma proposta de modelo**. Tese (Doutorado em Engenharia Industrial) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

GONÇALVES FILHO, A. P.; ANDRADE, J. C. S.; MARINHO, M. M. O. Cultura e gestão da segurança no trabalho: uma proposta de modelo. **Gestão & Produção**, v. 18, n. 1, p. 205-220, 2011.

GONÇALVES FILHO, A. P.; WATERSON, P. Maturity models and safety culture: a critical review. **Safety Science**, v. 105, n. 1, p. 192-211, 2018.

GULDENMUND, F. W. **Understanding and exploring safety culture**. Proefschrift, 2010a.

GULDENMUND, F. W. (Mis)understanding Safety Culture and Its Relationship to Safety Management. **Risk Analysis**, v. 30, n. 10, p. 1466-1480, 2010b.

HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE. **Safety culture maturity model**. 2001 Disponível em: <https://www.hse.gov.uk/research/otopdf/2000/oto00049.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2020.

HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE. **Safety culture: A review of the literature**. 2002. Disponível em: http://www.hse.gov.uk/research/hsl_pdf/2002/hsl02-25.pdf. Acesso em: 1 ago. 2020.

HUDSON, P. The Human Factor in System Reliability: Is Human Performance Predictable? Safety Culture – Theory and Practice. In: **RTO HFM Workshop**, Itália, 1999.

HUDSON, P. Implementing a safety culture in a major multi-national. **Safety Science**, v. 45, n. 6, p. 697-722, 2007.

MADEIRA, L.; RODRIGUES, A. B. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 3-22, 2015.

MARCHITTO, M. El error humano y la gestión de seguridad: la perspectiva sistémica en las obras de James. **Reason Laboreal**, v. 7, n. 2, p. 56-66, 2011.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. **Portaria Nº 155, de 27 de setembro de 2018**. Aprova o Regimento Interno da Polícia Federal. Brasília/DF, 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/45573009/do1-2018-10-17-portaria-n-155-de-27-de-setembro-de-2018-45572868. Acesso em: 1 ago. 2020.

NASCIMENTO, T. G. **Desempenho profissional**: relações com valores, práticas e identidade no serviço policial. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2014.

OLIVEIRA, R. R.; OLIVEIRA, R. R.; DE LIMA, J. B. Reflexão sobre a relação entre a mudança de cultura organizacional e a gestão do conhecimento. **Perspectiva em Gestão e Conhecimento**, v. 6, n. 1, p. 19-35, 2016.

PASQUALI, L. Testes referentes a construto: teoria e modelo de construção. *In*: PASQUALI, L. (Org.). **Instrumentação psicológica**: fundamentos e práticas. Porto Alegre: ArtMed, 2010.

PIRES, J. C. S.; MACEDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 1, p. 81-105, 2006.

POLÍCIA FEDERAL. **Instrução Normativa Nº 113, de 04 de maio de 2017**. Regula as atividades de ensino e aprendizagem da Academia Nacional de Polícia. Brasília/DF, 2017.

PONTES, L. C. S.; HONÓRIO, L. C. Cultura de Segurança do Trabalho: o Caso de uma Grande Metalúrgica Produtora de Equipamentos para a Construção. *In*: **Anais do XXXII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, dez. 2008.

REIMAN, T.; ROLLENHAGEN, C. Does the concept of safety culture help or hinder systems thinking in safety?. **Accid. Anal. Prevent**, v. 68, p. 5-15, 2014.

RIBEIRO, L.; PATRÍCIO, L. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, n. 1, p. 6-29, 2008.

RICHERS, R. S. **Cultura de segurança**: estudo exploratório em organização com sistema OHSAS de gestão da saúde e segurança do trabalho. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SARAIVA, L. A. S. Cultura organizacional em ambiente burocrático. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 6, n. 1, p. 187-207, 2002.

SCHEIN, E. H. Three Cultures of Management: The Key to Organizational Learning. **Sloan Management Review**, v. 38, n. 1, p. 9-20, 1996.

SCHULMAN, P. R. Organizational structure and safety culture: conceptual and practical challenges. **Safety Science**, v. 126, n. 1, p. 1-9, 2020.

SILVA, N.; ZANELLI, J. C.; TOLFO, S. R. Cultura Organizacional. *In*: ZANELLI, J. C.; BORGES-ANDRADE, J. E.; BASTOS, A. V. B. (Orgs.). **Psicologia, Organizações e Trabalho**. Porto Alegre: Artmed, 2014.

STEMN, E.; BOFINGER, C.; CLIFF, D.; HASSAL, M. E. Examining the relationship between safety culture maturity and safety performance of the mining industry. **Safety Science**, v. 113, n. 1, p. 345-355, 2019.

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

A INVESTIGAÇÃO DOS HOMICÍDIOS NO BRASIL: UMA REALIDADE PARADOXAL

NELMO DOS SANTOS PASSOS

Mestre em Ciências Policiais na Especialização Gestão da Segurança pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna - ISCP SI – Lisboa - PT.

País: Brasil **Estado:** Pernambuco **Cidade:** Petrolina

Email: nelmo.passos@hotmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-1241-916X>

RESUMO

Este artigo tem o objetivo de compreender a relação entre o trabalho da polícia civil e a atuação de grupos criminais na gestão dos homicídios em uma região específica do Brasil, partindo do estudo sistemático de uma investigação de homicídio em uma Área Integrada de Segurança Pública – AISP. Busca-se, a partir da análise de material qualitativo e quantitativo, e sobretudo da trajetória de Arthur, um homicida contumaz atuando em área de facções criminais, produzir uma descrição pormenorizada do fluxo de homicídios e da investigação de homicídios ocorridos nessa região. Trata-se de uma exposição sintética, que, de um lado, evidencia o trabalho da Polícia Judiciária em seu papel de apurar os homicídios e, em contraste, de outro lado, a primazia do universo criminal controlando as práticas homicidas da região. Suportado por uma observação participante realizada entre 2016 e 2019, foram levantados dados registrados nas unidades policiais e observados inquéritos policiais de homicídios junto ao Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa - DHPP. Argumento que os homicídios e a investigação nos levam a uma reflexão sobre a realidade paradoxal da vida nessas comunidades, destacada no texto.

Palavras-chave: Homicídios. Investigação. Polícia. Violência.

ABSTRACT

THE INVESTIGATIONS OF HOMICIDES IN BRAZIL: A PARADOXICAL REALITY

This article aims to understand the relationship between the work of the civil police and the role of criminal groups in the management of homicides in a specific region of Brazil, based on the systematic study of a homicide investigation in an Integrated Public Security Area – AISP. Based on the analysis of qualitative and quantitative material, and especially Arthur's trajectory, a persistent murderer working in the area of criminal factions, to produce a detailed description of the flow of homicides and the investigation of homicides that occurred in that region. It is a synthetic exhibition, which on the one hand, highlights the work of the Judiciary Police in its role in investigating homicides and in contrast, on the other hand, the primacy of the criminal universe controlling the homicidal practices in the region. Supported by a participant observation carried out between 2016 and 2019, data were collected from police units and police investigations of homicides were observed with the DHPP. I argue that homicides and investigation lead us to reflect on the paradoxical reality of life in these communities, highlighted in the text.

Keywords: Homicides. Investigation. Police. Violence.

Data de recebimento: 01/09/2020 – Data de aprovação: 21/02/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1362

INTRODUÇÃO

“Os valores da liberdade e da segurança são indissociáveis e interdependentes numa sociedade democrática” (DUQUE, 2015, p. 57), e sabemos que raramente uma população terá liberdade em um ambiente exíguo de segurança pública. Essa conectividade entre liberdade e segurança está bem explícita também na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 10 de dezembro de 1948, em seu art. 3º: “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”. Assegurar a sensação de segurança e liberdade, “consiste na ausência de ameaças aos valores fundamentais da cidadania” (CLEMENTE, 2015, p. 9). Esses princípios normativos, entretanto, valem pouco nas práticas criminais e de segurança cotidianas que iremos apresentar aqui a partir de sua estruturação *de facto*.

Neste trabalho buscamos evidenciar como a investigação de homicídios pelo Estado, ainda extremamente deficiente no Brasil, privilegia o universo criminal controlando as práticas homicidas em regiões urbanas populares, hoje em geral salvaguardadas por uma facção criminosa. O caso de Arthur¹, um “matador” que protagoniza este estudo, aponta os hiatos no processo de investigações dos homicídios nesta região estudada, ora representada pelo Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa – DHPP.

Como já foi abordado por Lima, Sinhoretto e Bueno (2015, p. 123), no contexto de desenvolvimento da democracia brasileira, são construídas respostas públicas frente ao crime, à violência e ao pressuposto democrático do acesso à justiça e da garantia de direitos. Considerado um grande problema social e enquadrado no rol dos crimes graves no Brasil, o homicídio tem notoriedade negativa em todas as camadas sociais, afetando a rotina do país e sobretudo das famílias e comunidades das vítimas. Nas últimas décadas, as taxas de homicídios são alarmantes. É verdade que no ano de 2019 há uma queda dos índices de mortes violentas regionalizados² e até mesmo em âmbito nacional³, o que tem levado gestores públicos a uma manifestação jactante como responsáveis por este feito. Evidências empíricas, entretanto, podem desmistificar tal discurso reivindicatório, aduzindo novas possibilidades causais da referida diminuição, oriundas no próprio ambiente do crime. Nesse plano este artigo busca contribuir, na mesma linha de autores de outros textos sobre o tema, como Feltran (2010; 2012), que também enumera argumentos de contestação a essas reivindicações dos governos e das polícias, específicas ao caso paulista.

Este artigo tem sua motivação a partir de um ponto de vista posicionado na polícia investigativa, partindo de um estudo de caso que retrata a violência da guerra entre facções criminosas em uma AISP de uma capital brasileira. Um trabalho resultante da observação de casos concretos, iniciado em janeiro de 2016, como agente de segurança pública, em uma área popular composta de nove bairros; pareceu-nos típica do que acontece também em outras regiões, considerando que, na grande maioria dos estados brasileiros, o esclarecimento de homicídios não é sequer contabilizado, e quando o é, não chega a 15%

1 O nome Arthur foi uma escolha aleatória. Por razões metodológicas e para preservar a identidade de meus interlocutores, omito conscientemente nomes de locais e delegacias de polícia e uso nomes fictícios para os personagens deste texto.

2 O estado X terminou o primeiro trimestre de 2019 com redução de 18,8% dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLIs) na comparação com o trimestre de 2018. Disponível em: <http://www.ssp.xx.gov.br/2019/04/5467/xxxxx-fecha-trimestre-com-queda-de-16-de-mortes-violentas.html>. Acesso em: 25 out. 2019. O link foi alterado para impedir a identificação.

3 O número de homicídios no país caiu 22,1% no primeiro semestre deste ano, em comparação com o mesmo período do ano passado. Disponível em: <https://www.novojustica.gov.br/news/brasil-registra-queda-da-criminalidade-no-primeiro-semester-de-2019>. Acesso em: 25 out. 2019.

das ocorrências. A partir de nosso estudo de caso, desenvolvido em uma região com população total de 218.960⁴ habitantes, localizada na parte central de uma grande capital (mais de 3 milhões de habitantes), julgamos poder apresentar a investigação de homicídios no Brasil, uma face ainda pouco conhecida da literatura especializada. Formada por bairros pobres, de variado comércio popular e com uma topografia extremamente acidentada, essa região conta com apenas um de seus bairros, o de maior população, composto por 53.806 habitantes. É esse bairro, que chamarei aqui de Santo Antônio, o que apresenta o maior número de casos de homicídios, que Arthur atuava.

No ano de 2016, havia 3 facções criminosas que dividiam a região compreendida pela AISP X em uma disputa sangrenta, sendo elas: Comando Geral – CG; Ordem e Persistência – OP; e Trem da Ajuda – TDA, este último logo teria a hegemonia da região. O resultado deste trabalho baseou-se no acompanhamento de alguns casos de homicídios consumados e tentados, no diálogo com familiares e amigos de vítimas, em relatos, acesso aos vídeos feitos por matadores executando suas vítimas, e análise de diversas denúncias anônimas. Porém, não apenas as ações criminosas tornaram-se foco da análise investigativa: o próprio processo de apuração desses crimes foi se tornando também objeto de estudo, uma vez que as investigações dos homicídios também se mostraram parte do fenômeno a compreender. Motivado por um processo de conflitos sociais, faccionais e com as polícias já estabelecido há anos, a região da AISP estudada chega à marca de 900 inquéritos policiais acumulados desde a sua fundação em abril de 2011⁵.

Este artigo está dividido em três partes. Na primeira parte, descreve-se as taxas de homicídios da AISP, considerada como área típica de periferias urbanas consolidadas em grandes cidades brasileiras, com significativos índices de criminalidade, dinâmica faccional instalada e relevância dos conflitos interpessoais e com a polícia na prática dos homicídios. Na segunda parte, apresentamos o caso de Arthur, uma pessoa que cometeu crimes com extrema violência, citado como autor de vários homicídios e outras tantas tentativas, além de sequestros. Nesta parte, apresentamos casos protagonizados por Arthur, incluindo alguns relatos de vítimas e testemunhas, seguindo sua ordem cronológica. Este caso não é o único que observamos detidamente, mas foi, contudo, o mais contundente. Na terceira parte, o foco analítico recai sobre o processo de investigação e persecução penal, em seu gerenciamento na busca de resultados ao que se refere à elucidação de crimes cometidos na área em questão.

O CENÁRIO DE CONFLITOS E VIOLÊNCIA

A decepção crônica da opinião pública diante da falta de segurança e de justiça é perceptível nas frequentes notícias veiculadas diariamente pelos meios de comunicação. “Homem é morto com sinais de tiros e pedradas em São Mateus⁶”, “Bandidos exibem armas e um rapaz é morto na Parada Gay da Av. Santo Antônio⁷”, “Jovem é morto e dois adolescentes ficam feridos em tiroteio no final de linha em São Mateus⁸”.

4 Fonte: IBGE. *Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010*. Santos et al., 2010. Elaboração: CPETE/INFORMS/SEDIG, 2016. O link foi alterado para impedir a identificação Disponível em: http://www.informs.cpete.cc.gov.br/wp-content/uploads/2016/10/1_INFORMS_Painel_de_Informacoes_2016.pdf. Acesso em: 4 out. 2019.

5 Este número obtivemos em pesquisa de campo diretamente na AISP, aos termos acesso, autorizado, à planilha do inventário dos inquéritos policiais pelo titular da unidade; de acordo com a planilha apresentada, essa soma foi iniciada no ano de 2011, quando da inauguração do Departamento.

6 Vide Vasco Notícias. Disponível em: <http://vasconoticias.com.br/homem-e-morto-com-sinais-de-tiros-e-pedradas-em-sao-mateus/>. O texto da matéria foi alterado para impedir a identificação. Acesso em: 4 out. 2019.

7 Vide Informe Noticiários. Disponível em: <https://informenoticiarios.com.br/131014/policia/bandidos-exibem-armas-e-um-razap-e-morto-na-parada-gay-da-avenida-santo-antonio>. O texto da matéria foi alterado para impedir a identificação. Acesso em: 4 out. 2019.

8 Vide Araci Online. Disponível em: <https://aracionline.com.br/noticia/jovem-e-morto-e-dois-adolescentes-ficam-feridos-em-tiroteio-no-final-de-linha-em-sao-mateus>. O texto da matéria foi alterado para impedir a identificação. Acesso em: 4 out. 2019.

A população fica temerosa diante de tantos acontecimentos letais, em um ambiente envolto de violência e de ameaças inesperadas. “Segundo os dados oficiais do Sistema de Informações sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde (SIM/MS), em 2017 foram 65.602 homicídios no Brasil, o que equivale a uma taxa de aproximadamente 31,6 mortes para cada cem mil habitantes” (Atlas da Violência, 2019, p. 5). “A cidade tem de ser um espaço de cidadania e nunca uma fortaleza de medos” (CLEMENTE, 2015, p.20), a população não se sente apenas aterrorizada, mas, também impotente, pois as forças de segurança⁹ incumbidas de responder a essas ameaças parecem incapazes de atingirem esse objetivo. O que motivam casos como o de Arthur não serem fatos isolado. As notícias de vítimas dessas violências urbanas existentes em uma cidade ou área atingem raios de circulação cada vez maiores, por meio de redes sociais – WhatsApp, Instagram etc., facilidades dos tempos modernos, intensificando a preocupação da população geral, tendo sido essas pessoas vitimadas ou não. Como argumenta Kessler (2011, p. 84): “Projetado no plano espacial, então, uma lógica entre as taxas de criminalidade e medo é restaurada, no entanto, a sensação de insegurança é um fato social diferenciado de crime, com suas dinâmicas e consequências sociais específicas”.

Para todos os estratos da população brasileira, e sobretudo para os estratos baixos e médio-baixos, há muito vem se agravando a sensação de insegurança. Não podemos considerar essa percepção como sendo incoerente, nem inconsistente, pois os dados oficiais apontam altos índices de criminalidade violenta por todo país. Vale mencionar que o Brasil tem enfrentado um conjunto de ameaças à segurança da sociedade, e os conflitos entre facções são a melhor exemplificação de que essas ameaças reforçam essa sensação de insegurança e de medo. Em uma região sob ameaças, a segurança e a liberdade fundam-se na existência da confiança de que a polícia cumprirá seu papel constitucional. Ao contrário dessa confiança, para Kessler (2011, p. 85), a ideia de sentir insegurança e medo, que ocupa um lugar central, também inclui outras emoções excitadas, como raiva, indignação ou impotência.

A rotina da nossa sociedade, hodiernamente, apresenta-se orientada a conviver com temas como violência, crime e medo. Esse incremento na pauta de temas do brasileiro, muitas vezes como central, dá-se perante a presença do crime como matriz relevante da sensação de insegurança. “A fala do crime – ou seja, todos os tipos de conversas, comentários, narrativas, piadas, debates e brincadeiras que têm o crime e o medo como tema – é contagiante” (CALDEIRA, 2000). Ações criminosas, em suas profusas formas, provocam fortes agressões à população, através de notícias veiculadas pelos meios de comunicação que exploram em demasia o sensacionalismo do crime. Essa forma de exploração das notícias sobre crimes concerne aos valores impostos à sociedade. “O final de semana foi de violência na Capital e Região Metropolitana. De acordo com o boletim da Secretaria de Segurança Pública (SSP-X), 16 homicídios foram registrados de sábado (20) até domingo (21). Uma tentativa de homicídio também foi registrada nesse período” (MEDIDA, 2016, online). Telejornais da Capital, de estilo policial, com alcance popular, exibem, predominantemente, temas relacionados à violência cotidiana. Nesse cenário, a audiência tão disputada por essas redes de televisão, consegue segurar a atenção desse público, remetendo aos fatos de uma realidade, na qual eles se identificam. Estudos recentes sobre padrões criminais nos EUA e na Europa questionam seriamente a associação entre pobreza e criminalidade, considerada como óbvia nas conversas do dia a dia sobre o crime (CHESNAIS, 1981; GURR, 1979; LANE, 1980; 1986; TITTLE; VILLEMEZ; SMITH, 1978, apud CALDEIRA, 2000, p. 128.). As narrativas que testemunhamos, sobre os acontecimentos criminosos na região¹⁰, quase sempre estão interligadas com o tráfico de drogas e as facções que comandam as respectivas áreas.

⁹ Constituição Federal do Brasil. Art. 144, § 4º: “Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”.

¹⁰ Segundo o Censo 2010 do IBGE, o Brasil tinha cerca de 11,4 milhões de pessoas morando em favelas. A capital base de nosso trabalho revela uma proporção de pessoas residindo em ocupações desordenadas de 33,1%. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>. Acesso em: 20 jan. 2021.

A ÁREA A ANALISAR

A região analisada abrange 9 bairros, uma área com uma população total de 218.960¹¹. Na AISP que compreende essas comunidades foram registrados em 2016 um total de 150 homicídios, seguidos de 136 em 2017, 128 em 2018, e no primeiro semestre de 2019 foram 56 homicídios catalogados na região¹². É uma região localizada na parte central da Capital, composta de diversos bairros pobres, de variado comércio popular e uma topografia extremamente acidentada com declividades íngremes, o que dificulta o policiamento ostensivo. É uma área onde é observado altos índices de homicídios, uma “região crítica da cidade”, assim classificou uma matéria de um periódico com o título “Mapa deixa clara a concentração de homicídios em bairros pobres” (TORRES; RODRIGUES, 2012, online).

Em 2015, a área que compreende essa AISP passava por um momento crítico de violência, principalmente os dois principais bairros da região. Nesse período, 3 facções disputavam território pelo comércio de drogas: Comando Geral – CG; Ordem e Persistência – OP; e Trem da Ajuda – TDA. Os jornais noticiavam, diariamente, a violência da região. “Bairro de São Mateus vive onda de violência, com guerra do tráfico e toque de recolher” (CAPITAL, 2015, online).

“A situação de São Mateus está crítica. Todo dia a gente ouve comentários sobre mortes. Como ninguém tem como parar a vida por causa disso, a gente tenta adaptar à rotina”, relatou Aristides, que passou a levar e buscar a filha no ponto de ônibus diariamente. “Tem escola liberando mais cedo, comércio fechando as portas e o povo se trancando. Eu mesmo evito sair depois de 20h”, disse. (CAPITAL, 2015, online).

É possível perceber com a nota acima, que a região escolhida para o desenvolvimento deste trabalho discorre de uma região concebida como violenta, um território de conflitos entre facções criminosas. Observemos mais uma notícia que aborda essa afirmação:

Uma briga entre duas facções, segundo versão de moradores, terminou com um homem morto e seis pessoas feridas na Rua Doutor Paulo Bento, na Av. Santo Antônio. O confronto ocorreu por volta das 10h da noite de quarta-feira, 7, durante um paredão de som organizado após a realização de um bingo. (A MANHÃ, 2016).

Para a equipe recém-formada¹³ de investigadores da delegacia da área, o ano de 2016 foi de muito trabalho e empenho perante uma área de violência extrema, acompanhamos o trabalho dessa equipe fazendo-nos presente na unidade rotineiramente. Um gargalo no processo de investigação que notamos, em uma visão empírica, é de que não há comunicação com troca de informações eficientes entre as unidades policiais. Essa é uma queixa recorrente entre os investigadores que conversamos sobre as investigações de homicídios. O que torna mais difícil o trabalho investigativo.

Os conhecidos autores de homicídios seguiam fazendo suas vítimas, o TDA conseguindo avançar dominando territórios, sob o comando de seu líder que se encontra custodiado em um presídio do Estado. Logo, as duas facções inimigas haviam sido expulsas de suas áreas de domínio de vendas de drogas e sem a OP e a CG

11 Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. Santos et al., 2010. Elaboração: CPETE/INFORMS/SEDIG, 2016. O link foi alterado para impedir a identificação. Disponível em: http://www.informs.cpete.cc.gov.br/wp-content/uploads/2016/10/1_INFORMS_Painel_de_Informacoes_2016.pdf. Acesso em: 1 out. 2019.

12 Dados obtidos diretamente do DHPP/estatística, com autorização do titular da unidade. Os números compreendem homicídios dolosos, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte.

13 Em janeiro de 2016 uma nova gestão assumiu a unidade policial, sendo assim, uma nova equipe de investigadores foi formada para iniciar os trabalhos do novo ciclo.

para atrapalhar seus negócios, o Trem da Ajuda obteve a supremacia na região. Em 28 de abril de 2016, foi divulgada nas mídias digitais uma gravação onde o líder do TDA declara, através de um áudio pelo WhatsApp, que vai promover eventos em períodos festivos, prega a “paz” e ainda diz que qualquer problema é só procurá-lo.¹⁴ No início do recado, ele já menciona: “a família ‘Ajuda’ já tomou conta da localidade e podem ter total confiança na família ‘Ajuda’”. Em outro trecho, o emissor menciona a guerra entre facções: “esse tempo de guerra foi só uma fase de queixas dos ex-trafficantes dessa localidade aí, chegando até o nosso conhecimento, nós teve que tomar uma tendência, porque tudo agora é Ajuda”. No caso da promoção dos eventos nas comunidades, o TDA cumpriu financiando festas, como, por exemplo, no Dia das Crianças.

Algo que era antes alheio às “famílias” e distante dos “trabalhadores” passou a aparecer nos cotidianos de todos os moradores da nova geração. Modos de organização, antes mais restritos às prisões, ganharam aderência no tecido social das favelas. Normas antes exclusivas do universo daqueles considerados “bandidos” passaram a abordar também a sociabilidade de jovens não inseridos nos mercados ilícitos. Dinâmicas, portanto, antes externas à “comunidade” passaram a ser lidas como constitutivas dela. (FELTRAN, 2010, p. 63, grifo do autor).

Sendo assim, hipoteticamente, com a cessação das guerras de facções, o novo cenário resultaria em menos mortes para contabilizar. Também, vale mencionar que alguns membros dessas facções, inclusive do TDA, conhecidos das polícias por serem os chamados “matadores”, morreram em confronto com a Polícia Militar, o que poderia refletir, com esses elementos neutralizados, no declínio, ainda que pontual, de homicídios.

Alguns casos nessa região chamam atenção, pelos reiterados casos de homicídios cometidos pelos mesmos autores, o que não seria nenhum exagero nomeá-los como “assassinos em série”, que seguem livres sem a polícia lograr êxito nas investigações com o desígnio de entregá-los à justiça. Alguns, como citado anteriormente, morreram em confronto com a polícia. A seguir, descreveremos um caso que já mencionamos e chamamos de “O caso Arthur”, emblemático para contextualizar esse cenário.

“O CASO ARTHUR”

Arthur é um homicida em série que atua na região dos bairros São Mateus, Santo Antônio e adjacências. Uma espécie de “justiceiro”, uma vez que suas investidas, quase sempre, foram contra pessoas ligadas ao crime. O pai de Arthur se chamava Fernando, e sua história já é bastante conhecida na região. Para saber um pouco mais sobre ela, entrevistamos algumas pessoas que o conheciam bem, por viverem no mesmo bairro. José, morador por mais de 40 anos do bairro, diz sobre Fernando:

José: – Rapaz, ele começou matando os vagabundos da área, depois passou dos limites e qualquer dono de bar que tivesse um cachaceiro o incomodando, falava com Fernando e ele iria lá e matava o cara. Aqueles bêbados que ficam no bar enchendo o saco, sabe como é?

P.: – Sim, mas por que ele começou a matar?

José: – Ele era PM, mas estava na junta, já... Sabe, esses PM’s quando estão para serem colocados pra rua, se encostam logo na junta. Rapaz, uma vez ele matou um cara e jogou na porta da delegacia. Ele era ousado, não respeitava ninguém.

P.: – Na Porta da delegacia? Por que ele fez isso?

14 Vide áudio na íntegra em: Informe de Notícias. **O absurdo dos absurdos! Nova facção diz que vai “ajudar” a vida do povo da Capital. Escute!** O texto da matéria foi alterado para impedir a identificação Disponível em: <https://informedenoticias.com.br/3775/policia/nova-facciao-diz-que-vai-ajuda-vida-do-povo>. Acesso em: 10 nov. 2019.

José: – Pra sacanear, ele era tirado a cavalo do cão. Vou contar pra você, uma vez eu chamei um primo meu, falei com ele para se afastar de Fernando, pois ele estava pedido¹⁵, e na hora que a ‘p...’ chegasse, iria todo mundo que estivesse com ele. Sabe o que o sacana fez? Foi e falou a Fernando. Quando é um dia que estou sentado na porta de minha casa, ele parou com uma Brasília, linda, com rodas de magnésio. Desceu de bermuda, sem camisa, com uma pistola 9mm na cintura e veio pra cima de mim: – “qual é José? Estou sabendo que você falou a seu primo para se afastar de mim; qual é a sua?”. Eu falei que você estava pedido, e está, os bichos todos querem te pegar; estou mentido? Ele pegou, entrou no carro e foi embora.

P.: – E aí, você não ficou com medo?

José: – Fiquei, mas não baixei a cabeça, ele sabia que tenho parentes na polícia, se algo acontecesse comigo poderia complicar pra ele.

P.: – Por que mataram ele, como foi essa história?

José: – Na delegacia X¹⁶ havia um informante¹⁷, todos conheciam ele, dava muitos serviços para a polícia. Nesse dia ele foi com dois policiais para mostrar uma quadrilha e assaltantes lá no bairro. Um dos policiais não era conhecido, trabalhava interno, nunca ia para ruas, nesse dia ele foi, então Fernando não o conhecia. Enquanto Sidnei foi comprar uma água, eu acho que foi isso, ficaram os dois. Fernando, passou, viu o informante, e como não conhecia o outro policial, já chegou atirando, matando o informante e baleando o policial. Quando Sidnei chegou, já era tarde.

P.: – O policial morreu?

José: – Não. Daí, soube que chamaram ele na delegacia e ele falou que não iria lá, que fossem buscá-lo. Aí, um dia eu estava em um bar, lembro até hoje, tomava uma dose de Alcatrão, quando ouvi tiros, muitos tiros. Não demorou e a notícia chegou que ele havia sido morto junto com mais dois parceiros dele.

P.: – Como foi essa morte, ele reagiu a uma abordagem da polícia?

José: – Aí já não sei os detalhes, como aconteceu exatamente, não fui lá olhar, mas disseram que tinha muita polícia.

P.: – Fernando matou muita gente?

José: – Demais.

[José, entrevista ao autor, transcrição literal]

Como pode ser percebido neste diálogo, Fernando, pai de Arthur, era um homem violento, e a ele era atribuída a autoria de vários homicídios. A história de Fernando é bastante conhecida na região e parece que agora seu filho seguia os caminhos trilhados pelo pai no mundo do crime. Arthur não é policial como o pai era, mas começou a matar aqueles que podem ser rotulados como criminosos. No primeiro inquérito policial em que lhe é atribuída autoria de homicídio, a vítima tinha histórico de envolvimento com o crime¹⁸.

O primeiro crime rastreado em que a autoria é atribuída a Arthur foi em agosto de 2015. Na ação criminosa, a vítima foi alvejada com vários disparos de armas de fogo quando se encontrava em frente à sua residência, em companhia da genitora. Era um homem de 33 anos e que já havia cumprido pena por práticas delituosas. No mês de outubro do mesmo ano, foi registrado Boletim de Ocorrência – B.O. N°15-XX36, em que lhe é atribuída a autoria de uma tentativa de homicídio – TH¹⁹ – na delegacia da

¹⁵ “Pedido” é um termo utilizado no meio popular para definir alguém que está ameaçado de morte.

¹⁶ Como critério adotado em nosso trabalho, omitimos a identificação da unidade policial.

¹⁷ “Informante” é uma pessoa que se aproxima da polícia para passar informações a respeito de autores de ações criminosas, também muito conhecido por “X9”.

¹⁸ Informação coletada após acesso ao Boletim de Ocorrência do dia do crime, ao Inquérito Policial XX/2015, assim como à ficha policial da vítima, que havia sido presa e em sua ficha criminal constavam vários inquéritos pelo artigo 157 (Roubo). No relatório de investigação consta como motivação do crime tráfico de drogas.

¹⁹ No Estado origem deste trabalho, as Tentativas de Homicídios são de responsabilidade das delegacias da área, ou seja, o DHPP não toma conhecimento desse crime, ou não busca informações deles. Questão que iremos apresentar em um outro trabalho, justamente evidenciando essa divisão das tentativas com os homicídios consumados.

área, contudo, por razões desconhecidas, esse B.O. não gerou investigação nem foi instaurado inquérito policial – IP²⁰. Localizamos 11 IP's²¹ em que Arthur é configurado como suposto autor, entre os anos de 2015 e 2017; neste último ano, com destaque por concentrar maior número de IP's instaurados, um total de nove, apontando-o como suspeito. Há informações de sua participação em crimes realizados em outras áreas, porém, não obtivemos acesso aos documentos que pudessem comprovar, incluindo um caso²² em que ele sequestrou o chefe do tráfico de uma determinada área e pediu resgate e, mesmo sendo pago, o homem foi executado com um tiro de espingarda calibre 12.

Escolhemos um dos casos que envolvem Arthur para relatar, visto que este serviu de material para substanciar outros IP's, dada a riqueza de informações²³. Trata-se de um crime cometido contra três pessoas, no qual, duas vítimas sobreviveram para contar como tudo aconteceu.

O DEPOIMENTO

Em maio de 2017, por volta das 18h15min, uma ação criminosa resultou no homicídio consumado de Santana e no homicídio tentado contra Almeida e Francisco, tendo Arthur como um dos possíveis autores do crime. Em depoimento²⁴ à Polícia Civil, um dos sobreviventes disse que:

“– É morador da região onde os autores dos referidos crimes também residem; Que o depoente tem conhecimento de que o filho de Santana, a pessoa conhecida de Bebeto Souza, estava sendo ameaçado por uma pessoa conhecida por Arthur, por causa de um desentendimento que ocorreu, há cerca de dois anos, na Rua (...), por causa de um jogo de futebol; Que Arthur é segurança e trabalhava em um mercado no Subúrbio, mas após o referido desentendimento ele começou a matar na localidade; Que o problema começou, no dia que todos estavam jogando futebol, quando Michael fez uma falta em Arthur, este com raiva deu um tapa na cara de Michael e esfregou a arma no rosto dele; Que a vizinhança ficou revoltada com a violência de Arthur, principalmente o traficante da área, Bernardo, conhecido como “Capeta”, que é padrinho de Michael; Que Bernardo mandou matar Arthur após o acontecimento; Que Renato Maia de Deus, conhecido como “Bom”, “Marciano” e outros não identificados foram matar Arthur a mando de Bernardo, entretanto, só acertaram seu braço de raspão; Que Bernardo pediu autorização a “Morcego”, que na hierarquia do tráfico está acima de Bernardo, para matar Arthur; Que na realidade todos esses eram traficantes e não gostavam de Arthur, porque ele era “X9” e fazia jogo com a polícia, então aproveitaram a situação para matá-lo; Que após esse fato, Arthur se afastou do bairro e foi necessário ele pedir autorização à Liderança do tráfico para voltar; Que a Liderança está dentro do presídio da Capital cumprindo pena, sendo intermediada a conversa por Lourival; Que logo em seguida, com autorização da Liderança, ele retornou ao bairro, no seu retorno logo matou “Bom”; Que todos sabem que foi Arthur, porque durante o socorro “Bom” falou que havia sido Arthur; Que alguns meses depois, ele foi e matou “Marciano”; Que o declarante não viu matando Marciano, mas todos comentam que “Marciano” estava no posto de gasolina abastecendo sua moto com um rapaz que identificou Arthur como autor dos disparos; Que os meninos do tráfico não gostam de Arthur por ter matado “Bom” e “Marciano” e tentaram matá-lo pela segunda vez; Que não sabe informar o nome de todos que tentaram matar Arthur, mas

20 Não foi localizado nenhum registro de IP relacionado a este B.O.

21 Pesquisa realizada, com autorização, nos Inquéritos Policiais presididos pela AISP de nosso estudo.

22 Esse caso é de conhecimento do meio policial, inclusive da suposta autoria, porém, com a concentração das investigações de homicídios pelo DHPP, não se sabe em que estágio se encontra as investigações, até mesmo, se foi possível confirmar o autor.

23 Ao ter acesso, autorizado, aos inquéritos policiais da AISP, notamos cópias desse depoimento em IP's diferentes.

24 Essa é uma transcrição completa do depoimento dado a Polícia Civil por uma das vítimas que sobreviveu, por medidas de segurança e preservação das identidades, foram utilizados nomes fictícios, bem como, a omissão dos endereços, datas, de alguns relatos e algumas informações.

tem conhecimento que “Morcego” participou; Que o depoente não sabe informar o dia precisamente, mas que, a cerca de um ano, estava em frente à sua residência quando Arthur estacionou seu carro na garagem da casa dele, momento que um veículo passou com quatro ocupantes armados, e aos descerem do carro, Arthur viu que estavam armados, daí sacou sua arma, não deu tempo dele atirar porque os caras do veículo já estavam em cima, então saiu correndo, momento que houve disparos de armas de fogo, ele foi ferido no braço; Após a segunda tentativa de matar Arthur, ele mudou para uma cidade na região metropolitana, ficando sumido por um tempo; Não demorou, Arthur sequestrou “Morcego”, braço direito da Liderança do tráfico, exigindo um resgate de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), sendo pago, que mesmo assim Arthur matou “Morcego”, ele sequestrou com a intenção de matar por vingança; Que todos na rua sabem que foi Arthur o autor dos 3 homicídios, de “Bom”, “Marciano” e “Morcego”, os três tentaram contra sua vida e ele disse para todos ouvirem que iria se vingar; Que depois voltou a falar para todo mundo ouvir que iria matar todos os envolvidos com o tráfico no bairro; O depoente tem conhecimento que Arthur matou Mario Almeida, sendo que este não tinha envolvimento com o tráfico, mas quando fazia uso de bebida alcoólica falava o que não devia, inclusive, ofendia policiais, e também houve um desentendimento com duas moradoras do bairro, mãe e filha, donas de um bar e ligadas a Arthur, sendo o motivo de sua morte o fato de Mario ter jogado um saco de lixo na rua, daí todos falam que esse foi o motivo pelo qual Arthur matou Mario; Que Romualdo também foi assassinado por Arthur, o depoente não sabe dizer a motivação, apenas que todos no bairro afirmam que foi ele; Que Romualdo não mexia com ninguém, porém, o comentário é que Arthur o extorquia para não matá-lo, quando parou de pagar foi executado; Lourival também foi assassinado por Arthur, que falou para todos na rua que iria matar Lourival, Bernardo e Bebeto, porque eles estavam “pegando a visão”, olheiros para matar ele; Lourival morreu no caminho do trabalho, em via pública; Mais uma morte atribuída a Arthur é a de Victor Sena, conhecido por “Cabeça”, quando este acabara de sair da delegacia, passando em frente à farmácia, ele chegou na garupa de uma moto, pilotada por Jardel Santos, vulgo “Cuca”, a motivação foi o fato de “Cabeça” pertencer ao tráfico de drogas da Av. Zero; O declarante informou que era amigo de Fabiano Arão, morto em 2017, não presenciando o fato, mas dizem que foi ele que executou de cara limpa, e todos no local o reconheceram como autor dos disparos, não sabendo informar o motivo de Arthur ter matado Fabiano, apenas que Arthur e “Cuca” fazem parte de uma “Milícia”; Que o declarante conversou com Bebeto Souza, também envolvido no tráfico de drogas da área, ligado à facção da Liderança, em que Arthur e “Cuca” mataram sua mãe Santana e atentaram contra a vida de Almeida e Francisco, que tudo aconteceu da seguinte forma: Bebeto disse que estava saindo de um aniversário quando Arthur e “Cuca” o abordaram, tirando satisfação sobre a alegação de que Bebeto era traficante e estava se unindo com outros, que queria matar ele, Arthur, que se afastaram e Bebeto ouviu quando Arthur disse para “Cuca” – “Ele que é pombo sujo e a gente vai matar”, daí Bebeto comentou com sua mãe o que havia escutado, momento em que sua mãe, Santana, disse para pegar um mototáxi e adiantar pra casa, que ela seguiria andando com o depoente, no momento que passavam em frente ao mercado, veio uma motocicleta com dois ocupantes, os quais efetuaram disparos contra Santana e o depoente, atingindo também outra pessoa; A suspeita é que os disparos contra os dois pode ter sido por Arthur saber que o depoente é amigo de Bebeto; Que o depoente acha que Arthur quer matá-lo, porque ele sabe que na última greve da polícia, a população saqueou várias lojas no bairro com ajuda de Arthur; Que o depoente também participou dos saques junto com outros populares às lojas; Que Arthur fazia segurança das lojas e disse às pessoas que eles, os seguranças, iam dar um “rolê” e que eles aproveitassem para saquear as lojas; Que o depoente subtraiu: uma televisão, um fogão, um forno e um telefone celular, e depois ele foi e falou aos policiais quem saqueou as lojas e os policiais foram nas casas das pessoas e recuperaram os objetos furtados, com a indicação de Arthur; Que Bebeto ainda disse que havia um carro dando cobertura aos assassinos da moto quando executaram sua mãe; Que Bebeto aceitou Jesus e um Pastor o levou a um Centro de Recuperação; Que não sabe informar qual Centro de Recuperação; Que Bebeto é bastante conhecido no bairro onde o depoente mora. Sem mais o depoimento foi encerrado”.

Nesse depoimento foram mencionados alguns homicídios atribuídos à possível autoria de uma mesma pessoa. Arthur, no seu interrogatório em um dos inquéritos em que é apontado como autor de homicídio²⁵, coincidentemente, relata por suas próprias palavras os fatos acima mencionados com espantosa semelhança, contudo, nega as acusações que lhe são atribuídas: “Que apesar de ter motivo, não matou Morcego”, afirma Arthur em seu interrogatório. Em outro procedimento, ele declara²⁶: “tenho sofrido perseguições e falsas acusações, meu nome e imagem tem sido posta como um criminoso e autor de homicídios”.

OS SEQUESTROS

Admilson Silva, vulgo “Bilau”, foi interrogado por ser suspeito de um homicídio em 2017. Na transcrição do trecho de seu interrogatório, ele relata que foi sequestrado por Arthur. Vejamos trecho:

“ Que o interrogado foi sequestrado aproximadamente há dois anos, não recordando a data, foi pego com a finalidade de fornecer informações a respeito de ladrões na região; Que os indivíduos que sequestraram o interrogado foram Arthur e Cuca e outros que não sabe declinar o nome; Que os sequestradores exigiram o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para liberar o interrogado e como não tinha o solicitado, entregou seu veículo como pagamento; Que o interrogado logo que foi liberado registrou um B.O. na delegacia especializada de roubo de veículos; Que os sequestradores tomaram conhecimento que o interrogado havia registrado a ocorrência de roubo do veículo, daí incendiaram o mesmo; Que foi sequestrado novamente em 2017 pelas mesmas pessoas; Que foram 4 homens em um carro preto, que identificou Arthur e Cuca; que os contatos para a negociação do resgate foram feitos através de ligação telefônica; Que foram pagos R\$ 8.000,00 (oito mil reais); Que a atividade do interrogado é o tráfico de drogas e o mesmo pertence à facção da Liderança; Que é de conhecimento do interrogado que a morte de Morcego foi pelos mesmos indivíduos e que teriam o sequestrado e exigido o valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) e mesmo sendo pago R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), eles o mataram; Pergunta: Se o interrogado já foi preso ou processado: Resposta: Positivamente. Nada mais havendo, encerrou-se o termo”.

Sobre Arthur há vários registros, contudo, o que foi apresentado ajuda a ilustrar a dinâmica dos acontecimentos. Ao analisar a série de Inquéritos Policiais, da qual a suspeita da autoria é atribuída a Arthur, é possível perceber um indicativo de correlação entre os depoimentos e os interrogatórios. Existindo esse indicativo, em entrevista perguntei ao presidente do IP: “Por que não pediu a comparação dos projetos dessa série de homicídios, já que a suspeita é de mesma autoria?”. Essa seria uma prova técnica que poderia desmistificar a mesma autoria para esses homicídios ou não. Não iria ratificar Arthur como o autor, mas correlacionaria os homicídios. Vejamos o que o Ministério Público escreveu em seu despacho sobre um IP solicitando o indiciamento de Arthur e seu Parceiro Cuca:

Com efeito, importante salientar que a deflagração de uma ação penal requer suporte probatório que espelhe características salutares de indícios de autoria, prova da materialidade, culpabilidade, bem como o dolo que informa a ação, adicionando se *fumus boni iuris*, hipótese não vertida dos autos, haja vista a ausência de elementos probatórios que nos permita o oferecimento de denúncia. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017, n.p.)

Enquanto isso, Arthur segue na sua vida de crimes. Em 2019, de acordo com informações chegadas na delegacia e mensagens e relatos divulgados em Whatsapp de grupos de policiais, pudemos apurar ao

25 *Tivemos acesso, com autorização, ao interrogatório que consta no IP --4/2017.*

26 *Interrogatório referente ao IP --7/2017.*

menos quatro homicídios com participação²⁷ de Arthur e um roubo, este registrado na delegacia em que a vítima garante ser ele o autor. Na região estudada há outros criminosos contumazes na prática de homicídios, bastante temidos e conhecidos na região e que seguem livres.

A INVESTIGAÇÃO DOS HOMICÍDIOS

Que fator(res) pode(em) favorecer para uma pessoa como Arthur seguir na vida do crime? O que leva uma comunidade a aceitar o financiamento da festa do Dia das Crianças e os presentes de uma facção criminosa? Será a certeza da impunidade que leva essas pessoas a cometerem tantos crimes reiteradas vezes, de assumirem espaços que deveriam ser ocupados pelo poder público? Questões como essas merecem estudos aprofundados, contudo, tentamos aqui apontar algumas possíveis causas, baseadas nas observações empíricas entre os anos de 2016 e 2019. Mas questões ainda voltam a aparecer. Será que o trabalho investigativo da polícia está seguido um modelo eficiente?

De acordo com Misse (2010, p. 35), “como se sabe, os estudos de fluxo do sistema de justiça criminal têm demonstrado que o principal gargalo está entre a polícia e o Ministério Público e não no Judiciário, que responde pela lentidão”. Deste modo, é fundamental que os setores de investigações sigam um processo de investigação capaz de fornecer informações e produção de provas, com propósito de contribuir na elucidação dos fatos, atribuindo uma autoria. Como mencionado, Arthur é citado como possível autor em alguns inquéritos, então, por que ele ainda não foi devidamente indiciado? Onde está o gargalo que o mantém como suspeito? Perguntas às quais, até o fim de nossa pesquisa, não obtivemos respostas.

É sabido que no Brasil há um debate sobre o modelo de investigação criminal adotado, com indícios de um perfil burocrático e descentralizado que vem comprometendo a eficiência do sistema de persecução penal. Para Azevedo e Vasconcellos (2011, p. 61) “o modelo do inquérito policial reforça um perfil burocrático e bacharelesco em detrimento das atividades de investigação policial”. Existem casos de inquéritos policiais que são devolvidos pelo Ministério Público – MP para correções de inconsistências no processo e solicitado diligências para esclarecimentos. Trilhando a conhecida trajetória cartorária dos inquéritos da Polícia Civil. Misse (2010, p. 37) destaca, ainda: “É o chamado ‘pingue-pongue’, o vaivém do inquérito policial entre a delegacia e o MP – um modo de o inquérito não ficar em lugar nenhum –, até que – passados meses e, em não poucos casos, anos – ele venha a ser arquivado”.

Observemos a conjuntura das apurações dos homicídios em região estudada. Vejamos que muitos dos crimes de homicídios não possuem autoria definida; há outros com indicação de suspeitos, porém sem elementos fáticos probatórios que permita o Ministério Público deflagrar a ação penal. Este levantamento foi realizado diretamente no inventário do DHPP/ AISP X e nos permite uma avaliação dos fatos.

²⁷ Apuramos que são apenas suspeitas com base nas denúncias. As investigações e a ratificação dessas acusações devem ser realizadas pelo DHPP, uma vez que ele tem a competência pelas investigações. Vale mencionar que de acordo com os investigadores essas informações são sempre passadas para o DHPP.

TABELA 1

Dados do Inventário AISP²⁸

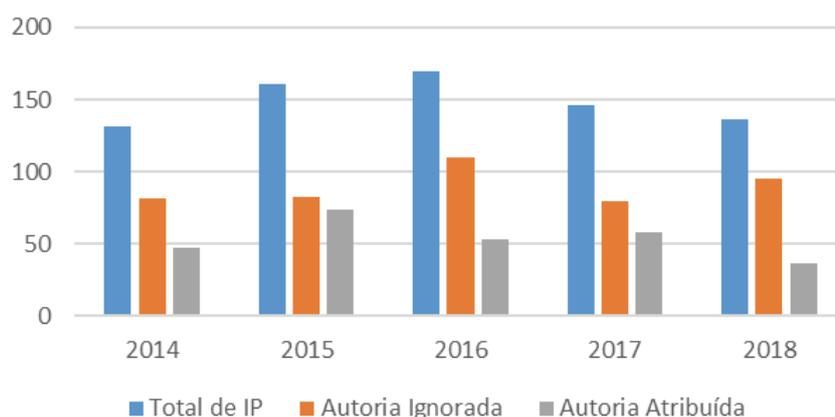
Ano	Total de IP Instaurados	Sem Autoria definida	Com Autoria definida/suspeito	IP Remetidos ¹
2014	131	81	47	19
2015	161	82	74	16
2016	170	110	53	13
2017	146	79	58	14
2018	136	95	36	9

Fonte: Inventário da AISP X – DHPP.

De imediato, é possível observar a superioridade de inquéritos policiais com autoria ignorada. Logo, o decréscimo de inquéritos policiais remetidos à justiça, chegando ao alarmante nove inquéritos remetidos em 2018²⁹, observando que no levantamento das informações foi detectado que muitos dos IP's remetidos em determinado período correspondem a anos anteriores, o que implica saber que muitos passam alguns anos até sua remessa. Em 2017, ano em que Arthur é apontado como suspeito de 9 homicídios, apenas 14 IP's foram remetidos à justiça, situação alarmante, como citado para o ano seguinte. Uma dinâmica em que parece não haver muita variação nas proporções, o que indica um mesmo padrão de trabalho, exceto em 2018, no quesito inquéritos remetidos, abaixo de dois dígitos. Interessante mencionar que essa relação IP instaurado x remetido, resulta em um inventário hoje de 900³⁰ inquéritos apenas na AISP em questão, todos acumulados em armários, situação que presenciamos *in loco*.

GRÁFICO 1

Dados do Inventário AISP 4



Fonte: Inventário da AISP 4 – DHPP.

Nessa situação que casos como o de Arthur se repetem e/ou facções ocupam espaços após vencerem guerras travadas com muitas vítimas fatais. “O fato é que a história recente da segurança pública no Brasil

28 Considerar uma margem de erro na contagem, visto que, o documento de origem dos dados, que tivemos acesso diretamente na AISP, apresenta algumas inconsistências.

29 Este foi o número que nos confirmaram, titular da unidade, após verificado no inventário da AISP.

30 Fonte: DHPP. Por escolha em não identificar a região, não identificamos a AISP. Essa contagem é desde o ano de 2011, quando foi fundado o DHPP.

tem sido marcada por demandas acumuladas e mudanças incompletas” (LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016, p. 50). O que exprime, de acordo com Lima, Sinhoretto e Bueno (2015, p 125), “altas taxas de violência associadas às elevadas taxas de impunidade, rebatendo uma baixa confiança nas leis e nas instituições”. Ainda sobre esse diagnóstico, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em trabalho de monitoramento da Meta 2 da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP)³¹ em 2012, divulgou que:

as baixíssimas taxas de elucidação de homicídios observadas no Brasil podem ser diretamente atribuídas não apenas à precariedade das condições de trabalho e da infraestrutura das polícias civis e da perícia criminal (responsáveis pela investigação e elucidação dos assassinatos), como também aos baixos níveis de articulação institucional entre os órgãos que compõem o Sistema de Justiça Criminal (aspecto que acarreta um processamento judiciário lento e pouco eficaz dos casos esclarecidos). (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014, p. 25-26).

Na coleta de dados, buscamos entender o funcionamento do DHPP motivado pela explícita baixa de elucidações de crimes de homicídios na AISP em estudo. Pudemos verificar que, na maioria das AISP's, existe apenas um(a) delegado(a) para presidir os inquéritos policiais de homicídios³², não sendo nossa região analisada uma exceção à regra. Um trabalho baseado apenas em relatórios emitidos por variadas equipes que realizam diligências preliminares. Notamos também um processo burocrático e cartorário e de caráter questionável, pois o(a) delegado(a) encarregado da investigação nunca vai ao local de crime no qual é o responsável pelo IP. Perguntado a um delegado sobre a disponibilidade de investigadores, a resposta foi: “não temos uma equipe à nossa disposição, há uma equipe de 6 ou 7 investigadores para todas as AISP's; é uma luta conseguir as coisas por aqui”. Posto que, de acordo com Cobra (1987, p. 6-7), o trabalho de busca, indagação, pesquisa e exame, ao qual se dá o nome de investigação policial, normalmente está a cargo do investigador de polícia.

Acessamos algumas dezenas de relatórios de investigação, respondendo as Ordens de Missão – OM, do Delegado(a) titular dos inquéritos policiais da região em estudo. Desses, todos estavam limitados em informar que emitiram a intimação para algum parente da vítima comparecer ao DHPP para depoimento. Alguns desses contatos foram realizados por telefone, não encontramos nenhum com informações relatadas que pudesse auxiliar na elucidação do caso, fato que pode ser corroborado, por exemplo, com o quantitativo de IP's sem autoria (Gráfico 1). Isso posto, outros problemas como falta de efetivo, de estrutura e até de materiais contribuem para um processo ambíguo lançado na instauração da persecução criminal, onde há um atraso contínuo no atendimento às demandas, provocado pela centralização burocrática que segue um antagonismo da necessidade de uma reforma administrativa e operacional. Posto isso, pudemos compreender o que mantém homens como Arthur livres cometendo seus crimes.

CONCLUSÃO

É notório que as evidências trazidas neste artigo apresentam a perspectiva daqueles que acompanharam os processos de investigação dos homicídios, sobretudo os ocorridos na região que contempla o bairro de São Mateus, Av. Santo Antônio e adjacências, uma região com índices críticos de violência. Infere-se, nessa

31 Instituída em fevereiro de 2010, a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP) é uma iniciativa conjunta do Ministério da Justiça (MJ), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

32 Constatado ao visitar pessoalmente cada uma das AISP's.

perspectiva, como equívocos no processo de gestão da investigação produzem efeitos técnicos e sociais da mais alta relevância para a população, como a baixa capacidade de produzir resultados eficazes e elucidação dos crimes, e como consequência a sociedade segue sofrendo com a violência. Uma temática tão ampla quanto relevante não tem como esgotar seu debate nos limites deste artigo. Ao contrário, abre-se espaço aqui para futuras discussões, que integrem diferentes atores sociais e abrangência de regiões, com o intuito de revelar as verdadeiras razões do decréscimo dos índices de homicídios, mesmo que moderado, com o fito de buscar a perpetuação por parte do Estado na preservação da vida. A orientação das informações prestadas neste trabalho, portanto, não busca culpados pela situação apresentada, mas intenta contribuir para nos questionarmos sobre uma realidade nas periferias das capitais brasileiras. Locais onde casos como o de Arthur se multiplicam, espaços que são preenchidos por facções em campos de guerra pelo poder do tráfico. O interesse é provocar uma reflexão produtiva sobre os comportamentos sociais, o papel do Estado, os processos de investigação de homicídios, buscando, com base em fatos empíricos, as alternativas mais profícuas e eficientes para administração de conflitos sociais e da atuação policial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATLAS DA VIOLÊNCIA 2019. Organizadores: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

AZEVEDO, R. G.; VASCONCELLOS, F. B. Questão – Situação atual e a percepção dos Delegados de Polícia sobre as fragilidades do modelo brasileiro de investigação criminal. **Revista Sociedade e Estado**, v. 6, n. 1, p. 59-75, abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v26n1/v26n1a04.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **O número de homicídios no país caiu 22,1% no primeiro semestre deste ano, em comparação com o mesmo período do ano passado**. Brasília, Ministério da Justiça e Segurança Pública 2019. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/news/brasil-registra-queda-da-criminalidade-no-primeiro-semester-de-2019>. Acesso em: 25 out. 2019.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. Trad.: Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. 34 ed. São Paulo: Edusp, 2000.

CLEMENTE, P. J. L. **Cidadania, Polícia e Segurança**. Lisboa: ISCPSI, 2015.

COBRA, C. N. **Manual de investigação policial**. 7 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1987.

DARÓS, R. Uma polícia para o Século XXI: a Carreira Única e o Ciclo Completo da Ação Policial. **Conjur**, Opinião, 13. out. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-13/roberto-daros-carreira-unica-ciclo-completo-acao-policial>. Acesso em: 16 out. 2019.

DHPP. Departamento de Homicídios e Proteção a Pessoa. Cidade X – XX; 2019.

DUQUE, R. Singularidade da Coexistência da Liberdade e da Segurança em Democracia. *In*: CORREIA, E. P. (Coord.). **Liberdade e Segurança**. Lisboa: ISCPSI, 2015.

ESTADO X. **X fecha trimestre com queda de 18,8% de mortes violentas**. XXX, Secretaria de Segurança Pública, 2019. Disponível em: <http://www.ssp.xx.gov.br/2019/04/5467/xxxxx-fecha-trimestre-com-queda-de-16-de-mortes-violentas.html>. Acesso em: 25 out. 2019. O link foi alterado para impedir a identificação.

FELTRAN, G. S. Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. **Caderno CRH**, v. 23, n. 28, p. 59-73, abr. 2010.

FELTRAN, G. S. Governo que produz crime, crime que produz governo: o dispositivo de gestão do homicídio em São Paulo (1992 – 2011). **Rev. Bras. Secur. Pública**, São Paulo v. 6, n. 2, p. 232-255, Ago/Set 2012.

FERNANDES, L. F. As “Novas” ameaças como instrumento de mutação do conceito de “segurança”. In: VALENTE, M. M. G. **I Colóquio de Segurança Interna**. Coimbra: Edições Almedina, 2005, p. 123-152.

GAVIÃO, R. **O inquérito policial no Brasil e seus conceitos**: questões de validade entre a forma e o conteúdo. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre/MG, 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. o Brasil tinha cerca de 11,4 milhões de pessoas morando em favelas. A capital base de nosso trabalho revela uma proporção de pessoas residindo em ocupações desordenadas de 33,1%. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>. Acesso em: 20 jan. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. Santos *et al.*, 2010. **Elaboração: CPETE/INFORMS/SEDIG, 2016**. Disponível em: http://www.informs.cpete.cc.gov.br/wp-content/uploads/2016/10/1_INFORMS_Painel_de_Informacoes_2016.pdf. Acesso em: 1 out. 2019. [O texto da matéria foi alterado para impedir a identificação].

INFORME DE NOTÍCIAS. **O absurdo dos absurdos! Nova facção diz que vai “ajudar” a vida do povo da Capital. Escute!** 2019. Disponível em: <https://informedenoticias.com.br/3775/policia/nova-facciao-diz-que-vai-ajeita-vida-do-povo>. Acesso em: 10 nov. 2019. [O texto da matéria foi alterado para impedir a identificação].

INFORME NOTICIÁRIOS. **Bandidos exibem armas e um rapaz é morto na Parada Gay da Av. Santo Antônio**. 2019. Disponível em: <https://informenoticiarios.com.br/131014/policia/bandidos-exibem-armas-e-um-rapaz-e-morto-na-parada-gay-da-avenida-santo-antonio>. Acesso em: 4 out. 2019. [O texto da matéria foi alterado para impedir a identificação].

KESSLER, G. La extensión del sentimiento de inseguridad en América Latina: relatos, acciones y políticas en el caso Argentino. **Revista de Sociología e Política**, v. 19, n. 40, p. 83-97, out. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782011000300007&script=sci_abstract&lng=es. Acesso em: 28 out. 2019.

LAHIRI, V. Bairro de São Mateus vive onda de violência, com guerra do tráfico e toque de recolher. **Capital**, 21 mar. 2015. Disponível em: <https://www.capital.com.br/noticia/nid/bairro-de-sao-mateus-vive-onda-de-violencia-com-guerra-do-trafico-e-toque-de-recolher/>. Acesso em: 18 out. 2019.

LIMA, R. S.; SINHORETTO, J.; BUENO, S. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, v. 30, n. 1, p. 123-144, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922015000100008>. Acesso em: 10 out. 2019.

LIMA, R. S.; BUENO, S.; MINGARDI, G. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 1, p. 49-85, jan./abr. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v12n1/1808-2432-rdgv-12-1-0049.pdf>. Acesso em: 11 out. 2019.

NORONHA, C. V. Violência, crime e pobreza na região metropolitana da Capital: um velho tema revisitado. In: GOLDENBERG, P. (Org.). **O clássico e o novo: tendências, objetos e abordagens em ciências sociais e saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.

MEDIDA. Final de semana violento: 16 homicídios são registrados na capital e RMS. xxxx: **Medida**, 22 ago. 2016. Disponível em: <https://www.medida.com.br/noticias/policia/21152,final-de-semana-violento-16-homicidios-sao-registrados-na-capital-e-rms>. Acesso em: 1 nov. 2019. [O texto da matéria foi alterado para impedir a identificação].

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Caderno Temático de Referência: investigação criminal de homicídios**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014.

MISSE, M. O Inquérito policial no Brasil: Resultados gerais de uma pesquisa. **Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 3, n. 7, p. 35-50, jan./fev./mar. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7199/5778>. Acesso em: 21 nov. 2019.

PESSOA, F. Textos filosóficos. **Estabelecidos e prefaciados por António de Pina Coelho**. v. 1. Lisboa: Ática, 1968. Disponível em: <http://arquivopessoa.net/textos/3762>. Acesso em: 12 nov. 2019.

REDAÇÃO. Jovem é morto e dois adolescentes ficam feridos em tiroteio na Capelinha de São Mateus. **Araci Online**, 2019. Disponível em: <https://aracionline.com.br/noticia/jovem-e-morto-e-dois-adolescentes-ficam-feridos-em-tiroteio-no-final-de-linha-em-sao-mateus>. Acesso em: 4 out. 2019. [O texto da matéria foi alterado para impedir a identificação].

RIBEIRO, L. G. Polícia de ciclo completo, o passo necessário. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, p. 34-43, fev./mar. 2016. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/602>. Acesso em: 30 nov. 2019.

SANTOS, A. Três homens são mortos no Santo Antônio. **A manhã**, 8 set. 2016. Disponível em: <https://amanha.uol.com.br/xxxxxxxx/capital/noticias/1800136-tres-homens-sao-mortos-na-fazenda-grande-do-retiro>. Acesso em: 15 out. 2019.

SKOLNICK, J. H.; BAYLEY D. H. **Nova Polícia: inovação nas polícias de seis cidades Norte-Americanas**. Trad.: Geraldo Gerson de Souza. 2 ed. São Paulo: Edusp, 2002.

T, J.; R, R. Mapa deixa clara a concentração de homicídios em bairros pobres. **Periódico**, 22 maio 2012. Disponível em: <https://www.periodico24horas.com.br/noticia/nid/mapa-deixa-clara-a-concentracao-de-homicidios-em-bairros-pobres/>. Acesso em: 15 out. 2019. [O texto da matéria foi alterado para impedir a identificação].

TORRES, J.; RODRIGUES, R. Mapa deixa clara a concentração de homicídios em bairros pobres. **Correio**, Salvador, 2012. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/mapa-deixa-clara-a-concentracao-de-homicidios-em-bairros-pobres/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

VARGAS, J. D.; RODRIGUES J. N. L. Controle e Cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado. Dossiê: Inquérito Policial no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**. v. 26, n. 1, p. 77-96, abr. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922011000100005. Acesso em: 22 nov. 2019.

VASCO NOTÍCIAS. Homem é morto com sinais de tiros e pedradas em São Mateus. 2019. Disponível em: <http://vasconoticias.com.br/homem-e-morto-com-sinais-de-tiros-e-pedradas-em-sao-mateus/>. Acesso em: 4 out. 2019. [O texto da matéria foi alterado para impedir a identificação].

WILSON, O. W. **Administracion de lapolicia**. Trad.: Arturo Fernandez Ortiz. 1 ed. México: Editorial Limus, 1963.

W, M. A. Polícia municipal: avaliando sua eficácia contra o crime. In: GRENE, J. R. (Org.). **Administração do trabalho policial**: questões e análises. Trad.: Ana Luísa Amêndoa Pinheiro. 1 ed. São Paulo: Edusp, 2007.

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

PRISÃO PROVISÓRIA, RACISMO E SELETIVIDADE PENAL: UMA DISCUSSÃO A PARTIR DOS PRONTUÁRIOS DE UMA UNIDADE PRISIONAL¹

LUIZ CLAUDIO LOURENÇO

Bacharelado (1997) e mestrado (2000) em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos. Doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (2007). Professor na Universidade Federal da Bahia - UFBA atuando no Departamento de Sociologia. Na pesquisa coordena o 'Laboratório de Estudos sobre Crime e Sociedade - LASSOS' (UFBA).

País: Brasil **Estado:** Bahia **Cidade:** Salvador

Email: lulalourenco@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-6781-0230>

GABRIELLE SIMÕES LIMA VITENA

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA (PPGCS-UFBA). Licenciada em Ciências Sociais na Universidade Federal da Bahia. Pesquisadora do 'Laboratório de Estudos sobre Crime e Sociedade - LASSOS' (UFBA).

País: Brasil **Estado:** Bahia **Cidade:** Salvador

Email: gabrielle.vitena@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-3581-4883>

MARINA DE MACEDO SILVA

Mestranda em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia. Bacharel em Serviço Social pela Universidade Católica do Salvador. Especialista em Docência do Ensino Superior pela UNIFACS. Mediadora Judicial. Tem experiência de trabalho com Associação de Moradores e comunidade, também desenvolveu trabalho na Fundação Cidade Mãe, com crianças e adolescentes e na Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP-BA). Pesquisadora do 'Laboratório de Estudos sobre Crime e Sociedade - LASSOS' (UFBA).

País: Brasil **Estado:** Bahia **Cidade:** Salvador

Email: marinaifa@hotmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-8420-0733>

Contribuições dos autores:

Esse artigo é fruto de uma pesquisa que foi coordenada por Luiz Claudio Lourenço, com a execução de Gabrielle Simões Lima Vitena e colaboração de Marina de Macedo Silva Nabuco.

RESUMO

Este artigo tem como objetivo discutir como se dão as práticas de aprisionamento provisório. Em especial, analisando os mecanismos punitivos que podem atuar de forma racista, em conformidade com a ideia de seletividade penal. Para fazer esse debate foi analisado o perfil de internos, no âmbito de uma unidade prisional de presos provisórios na cidade de Salvador/BA. Foi constituída uma amostra representativa da população prisional dessa prisão entre os anos de 2017 e 2018. Os resultados ratificam os apontamentos presentes na literatura que afirmam que o sistema de justiça penal atua de forma seletiva e repressiva, calcada no racismo. Constatamos que, no caso estudado, o aprisionamento provisório se aplica expressivamente a

¹ O presente artigo expressa parte dos resultados do projeto de pesquisa "Seletividade penal e prisão: um estudo dos prontuários arquivados no Presídio de Salvador/BA (2017-2018)", realizado com o financiamento de Bolsas de Iniciação Científica das agências CNPq e FAPESP, elaborado a partir do Laboratório de Estudos sobre Crime e Sociedade (LASSOS) da Universidade Federal da Bahia (UFBA), no período de agosto de 2018 a julho de 2019.

jovens, negros, com pouca escolaridade, sujeitos a trabalhos precários, que cometem delitos de baixo valor e relacionados às acusações de crimes patrimoniais e ao tráfico de drogas. Comparando as acusações contra negros e não-negros, encontramos evidências que nos casos de crimes patrimoniais e de drogas os valores monetários estimados eram significativamente menores para os negros.

Palavras-chave: Prisão provisória. Racismo. Seletividade penal. Encarceramento. Dispositivo punitivo.

ABSTRACT

PRETRIAL DETENTION, RACISM AND CRIMINAL SELECTIVITY: A DISCUSSION FROM THE RECORDS OF A PRISON UNIT

This article aims to discuss how the practices of temporary imprisonment occur. In particular, analyzing the punitive mechanisms that can act in a racist way, in accordance with the idea of penal selectivity. To carry out this debate, the profile of inmates was analyzed within a prison unit for temporary prisoners in the city of Salvador/BA. A representative sample of the records of the inmates of this prison between the years 2017 and 2018 was constituted. The results confirm the findings in the literature that state that the criminal justice system acts in a selective and repressive manner, based on racism. We found that, in the case studied, provisional imprisonment applies expressively to young, black, with little education, subject to precarious work, who commit low value crimes and related to accusations of property crimes and drug trafficking. Comparing the charges against black and non-black people, we found evidence that in the cases of property crimes and drugs the estimated monetary values were significantly lower for black people.

Keywords: Pretrial detention. Racism. Criminal selectivity. Encarceration. Device punitive.

Escrevo a miséria e a vida infausta dos favelados. Eu era revoltada, não acreditava em ninguém. Odiava os políticos e os patrões, porque o meu sonho era escrever e o pobre não pode ter ideal nobre. Eu sabia que ia angariar inimigos, porque ninguém está habituado a esse tipo de literatura. Seja o que Deus quiser. Eu escrevi a realidade.

Carolina Maria de Jesus

Data de recebimento: 16/09/2020 – **Data de aprovação:** 18/06/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1367

APRESENTAÇÃO

Nosso país, ao desenvolver sua política de controle social e punição, muitas vezes atua de forma desigual e direciona sua força punitiva e de repressão a um público específico, criando, assim, um *modus operandi* que tem como consequência a impunidade de pessoas que detêm poder e a segregação de setores pobres e marginalizados socialmente. Esse mecanismo, que por um lado exclui do controle pessoas privilegiadas, e por outro acentua a punição de setores já pauperizados da população, é conhecido como seletividade penal (BATISTA, 1990; MISSE, 1995; KANT DE LIMA, 1996; ZACCONE, 2007; MARTINI, 2007; WACQUANT, 2008). Assim, partimos da ideia de que a seletividade penal pode ser definida como parte constitutiva da política de controle repressiva do Estado, que atua entremeada no dispositivo punitivo existente no Brasil (LOURENÇO, 2018).

**Prisão provisória, racismo e seletividade penal:
uma discussão a partir dos prontuários de uma unidade prisional**

Luiz Claudio Lourenço, Gabrielle Simões Lima Vitena
e Marina de Macedo Silva

Além disso, quando se trata da análise do dispositivo punitivo brasileiro, inevitavelmente, a raça precisa ser analisada como uma categoria central, pois, no Brasil, a punição também se fundamenta no racismo que estrutura historicamente o Estado e as instituições do país (ALMEIDA, 2018). O sistema penal brasileiro gira em torno de um processo de seletividade punitiva em que o racismo atua como variável substantiva determinante na estruturação do dispositivo (FLAUZINA, 2006) e na definição do grupo-alvo da punição.

Estudos apontam, através de estatísticas oficiais, a desproporção entre negros e não-negros na população prisional brasileira (SINHORETTO, 2015). O Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN (DEPEN, 2019) – afirma que das mais de 700 mil pessoas privadas de liberdade no Brasil, 66,6% corresponde a pessoas negras.

Desse modo, a questão racial tem sido discutida apenas como um apontamento sobre o perfil da população prisional ou sobre o fato de pessoas negras serem alvos preferenciais do dispositivo. Essa perspectiva aponta com bastante clareza que existe um problema étnico-racial importante na punição, em especial nas prisões do país. Contudo, a detecção de que negros são o público predileto da punição no Brasil, não responde se negros são presos por mais tempo ou por motivações mais simples (crimes menores). Em suma, não responde se a punição destinada a pessoas negras também se constitui num exercício punitivo desigual no interior das prisões. Esse é um dos objetivos de nossa investigação.

Embora uma série de pesquisas já tenham enfatizado o caráter racista existente no funcionamento da justiça criminal brasileira, desde a polícia, passando pelo tratamento dentro do sistema de justiça e chegando ao perfil de réus em cumprimento de pena, até onde temos notícias não existem trabalhos recentes que tenham como objeto as pastas e os prontuários de unidades prisionais (ADORNO, 1995; REIS, 2005; FLAUZINA, 2006; MISSE, 2010). Os estudos normalmente se apoiam em dados oficiais (SINHORETTO, 2015; 2018), dados provenientes do sistema de justiça dos estados (ADORNO, 1991) ou fontes documentais e históricas (FLAUZINA, 2006). Trabalhar com arquivos de uma unidade prisional possibilita examinar em detalhe quem realmente passou pela experiência punitiva na sua integralidade e olhar diretamente para o sujeito que está sendo punido, na medida em que se compreende a dimensão do indivíduo por trás do prontuário.

No presente artigo, portanto, propomos uma análise de como a punição antecipada é exercida sobre pessoas negras. O objetivo aqui, portanto, é realizar uma análise da raça e do racismo não como um resultado, mas como um pilar estruturante do exercício da punição. Para tal, se faz necessário estabelecer diálogo com as áreas que pensam raça, racismo e relações étnico-raciais, afinal, nem a Criminologia nem as Ciências Sociais possuem, sozinhas, a capacidade de ultrapassar a discussão simplista sobre as bases escravocratas do dispositivo punitivo e o perfil da população-alvo do sistema penal (DA SILVA FREITAS, 2016).

A partir desse panorama, esse artigo inicialmente trata das características mais gerais sobre a punição antecipada, passando para os pressupostos conceituais presentes no estudo e a descrição histórica das prisões na Bahia. A seguir, detalhamos os procedimentos metodológicos que embasaram nossa pesquisa. A partir da análise dos prontuários arquivados entre os anos de 2017 e 2018, selecionamos uma série de variáveis para identificar sua possível relação com o perfil étnico-racial dos internos. Se trata, portanto, de um estudo que visa testar as hipóteses e apontar os principais contrastes no exercício punitivo destinado aos internos de uma unidade prisional típica. Cotejamos a apresentação dos dados e a discussão com a literatura e, por fim, são apresentadas considerações sobre punição antecipada e racismo.

PUNIÇÃO ANTECIPADA, AS SINGULARIDADES PUNITIVAS DA PRISÃO PROVISÓRIA

Em diversos contextos pelo mundo, a prisão provisória se configura em um exercício punitivo antecipado, ou seja, realizado antes mesmo do devido processo e julgamento legais. Hoje, segundo o Institute for Crime & Justice Policy Research (ICPR) em Birkbeck, Universidade de Londres, há pelo menos 3 milhões de pessoas presas a espera de julgamento no mundo. O congestionamento dos tribunais e a consequente demora de decisões judiciais são motivos que se apresentam em grande parte dos países para a existência de uma grande população presa provisoriamente (HEARD; FAIR, 2019).

Observando o perfil desses presos, estudos apontam que em contextos de desigualdades raciais, muitas vezes a prisão provisória recai sobre os grupos raciais discriminados socialmente. Para Traci Schlesinger (2005; 2013) padrões raciais e étnicos influenciam em resultados legais, e em especial na ação de promotores e na definição de medidas punitivas anteriores ao julgamento nos Estados Unidos. Para a sua análise, a pesquisadora examinou as disparidades raciais nas alternativas pré-julgamentos oferecidas para homens acusados de delitos criminais em condados metropolitanos no período de 1990 a 2006. O estudo conclui que os promotores são mais propensos a conceder alternativas aos réus brancos do que a conceder aos réus negros ou latinos com características jurídicas semelhantes.

Em 2015, com o intuito de compreender “os meandros da aplicação e da execução de penas e medidas alternativas pelo sistema de justiça brasileiro”, o IPEA publicou uma pesquisa de caráter quantitativo e qualitativo a partir de dados colhidos em 10 estados do país². Neste estudo, se constatou o uso em larga escala da prisão provisória e as poucas alternativas penais usadas durante a tramitação de processos criminais. A partir dos dados analisados se concluiu que quando uma pessoa afrodescendente é acusada, ela tem maior probabilidade de ser encarcerada ou mantida na prisão sem a possibilidade de aplicar medidas alternativas a ela (IPEA 2015).

Em 2020, segundo dados do DEPEN, tínhamos 209.257 pessoas presas provisoriamente, isso respondia a cerca de 30% do total da população carcerária do país. Essa proporção tem uma grande variação entre os estados; na Bahia, por exemplo, 47% do total de pessoas encarceradas no estado estava detida provisoriamente. Pelo que vimos acima, acreditamos que este tipo de prática, a prisão provisória, justamente por não passar ainda pelo tramite de um devido processo legal, possa dimensionar melhor e mais adequadamente os possíveis padrões raciais no exercício punitivo.

DISPOSITIVO PUNITIVO, RACISMO E SELETIVIDADE PENAL

As pesquisas que denunciam a seletividade, a produção e a reprodução das desigualdades raciais da Justiça Penal há tempos demonstram como a mesma é um instrumento que opera de forma distinta a depender da raça/cor das pessoas (ADORNO, 1991; 1995; FLAUZINA, 2006; ALVES, 2015; LOURENÇO, 2020), operando de modo a privilegiar a punição a determinados grupos em detrimento de outros.

² O estudo quantitativo envolveu: Alagoas (AL), Distrito Federal (DF), Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG), Pará (PA), Paraná (PR), Pernambuco (PE), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP). A pesquisa qualitativa foi realizada em 5 desses estados (não especificados no relatório), garantindo a representação de todas as diferentes regiões do país.

Prisão provisória, racismo e seletividade penal: uma discussão a partir dos prontuários de uma unidade prisionalLuiz Claudio Lourenço, Gabrielle Simões Lima Vitena
e Marina de Macedo Silva

A cadeia, portanto, apresenta um retrato do racismo entremeado no processo de seletividade do sistema penal (BATISTA, 1990). As políticas de controle social e punitivas, do Estado brasileiro, configuram um *modus operandi* de segregação e encarceramento de estratos sociais específicos. Notadamente, estes estratos coincidem com os estratos que menos têm direitos, acesso a cidadania e garantias fundamentais (SINHORETTO, 2018). Ademais, de acordo com Flauzina (2006), as bases de atuação do sistema penal brasileiro nunca conseguiram se distanciar do seu passado colonial, portanto, o projeto que coordena a sua atuação herda o estatuto escravocrata, que abriga um projeto de controle social da população negra, ainda que esteja sob a égide do discurso da neutralidade da justiça e do mito da igualdade e da democracia racial.

Desse modo, esse conjunto de políticas, medidas punitivas e discursos redundam, na prática, em um dispositivo punitivo (LOURENÇO, 2018) muito bem elaborado, que regula e integra os discursos e as práticas que fomentam a rede de punição do país. O conceito de dispositivo (FOUCAULT, 1987) é uma noção multilinear que se explicita como um conjunto heterogêneo de discursos, instituições, organizações, regulamentações, leis, medidas administrativas, valores morais, enunciados científicos e proposições filosóficas que se interseccionam em uma única rede elementar. O dispositivo punitivo, por assim dizer, se refere às práticas discursivas e não-discursivas que reúnem as instâncias do poder e atuam como um aparelho, uma ferramenta que seleciona e se aplica sobre os indivíduos-alvo da política de aprisionamento em vigência.

Partindo desse pressuposto, a categoria da seletividade penal (BATISTA, 1990) se estrutura enquanto conteúdo desse dispositivo que reflete a política de controle social e segregação de pessoas negras, pobres e marginalizadas socialmente. Essa especificidade punitiva funciona como a ferramenta do Estado, que através da polícia, do sistema judiciário e da instituição penitenciária controla, estigmatiza e pune sujeitos-alvo previamente estabelecidos. Desse modo, o aprisionamento integra um aparato penal hipertrófico intencionado a prender aquele que não se insere nos moldes sociorraciais (WACQUANT, 2008) e direcionar o sistema de punição aos sujeitos já excluídos do meio social.

Assim, os dados estatísticos citados anteriormente retratam como as políticas de aprisionamento, o racismo e a seletividade penal influenciam e se refletem nos corpos dos indivíduos que ocupam as unidades prisionais. Afinal, ao definir um modelo de seleção dos alvos das políticas de punição, o racismo punitivo e a seletividade penal atuam de forma determinante na composição do contorno da população encarcerada. Dessa forma, a análise do perfil sociodemográfico de internos de unidades prisionais funciona como uma ferramenta descritiva que viabiliza a identificação, amparada em um corpo teórico-metodológico científico de quais sujeitos são o alvo desse dispositivo punitivo.

Ademais, é importante frisar que o processo de seletividade penal ocorre de forma burocratizada, mecanizada e fundamentada nos ditames e no racismo que estruturam o sistema penal. É um processo automatizado, pois o dispositivo é condicionado à reprodução de assimetrias instauradas entremeadas à burocracia, de forma acrítica e isenta de questionamentos sobre a sua operacionalização (FLAUZINA, 2006). Esse processo punitivo, operado pelos detentores dos mecanismos de controle social, está associado a marcadores como raça, perfil etário e de instrução, tipo de vestimenta e presença de cicatrizes e tatuagens; aspectos determinantes na definição dos sujeitos inferidos pela malha punitiva.

PRISÕES NA BAHIA: CARACTERIZAÇÃO RACIAL

As raízes históricas das prisões baianas nos ajudam a compreender o padrão inercial que permanece no perfil dos internos dessas instituições. Em 1861 foi construída, em Salvador, a primeira penitenciária da Bahia, oficialmente nomeada como Casa de Prisão com Trabalho. Com uma população de sentenciados composta majoritariamente por homens, de condição livre, em mais da metade negros – denominados de pardos e crioulos (54,95%) e com idade média de 35,6 anos (TRINDADE, 2011), o perfil sociodemográfico da primeira prisão baiana não se distancia consideravelmente do que é encontrado nas unidades penitenciárias do estado atualmente.

De acordo com dados da Secretária de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), atualmente na Bahia existem 13.147 pessoas privadas de liberdade. Ademais, de acordo com dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN (DEPEN, 2019) – sobre a população carcerária baiana, aproximadamente 72% dos presos da Bahia têm entre 18 e 34 anos e 91% são negros. Esse dado reflete um perfil que é estabelecido nacionalmente, na medida em que os dados gerais de encarceramento informam que a população prisional do Brasil é marcada por um perfil racial e geracional de homens negros e jovens.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: PESQUISANDO PRONTUÁRIOS

A pesquisa foi realizada no Presídio Salvador, unidade de prisão provisória situada no Complexo da Mata Escura, que está localizado no bairro de mesmo nome, na capital baiana, no período correspondente a agosto de 2018 e julho de 2019. A seleção dessa unidade prisional obedeceu a três condições: 1) a tipicidade do estabelecimento em questão, sendo uma unidade com características comuns dentre os estabelecimentos destinados à detenção de presos provisórios no cenário carcerário baiano e brasileiro; 2) a existência de um arquivo de pastas e prontuários dos internos; e 3) a garantia do acesso às informações necessárias para o estudo. Para termos acesso à unidade prisional, foi realizado um pedido formal junto à Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado da Bahia (SEAP-BA), seguido de um pedido de liberação diretamente à direção da unidade.

Os estudos que têm por base a análise de informações presentes em documentos vêm sendo consolidados no campo de estudos sobre Justiça (GARNOT, 2006; ALVAREZ *et al.*, 2009). De acordo com Cellard (2008), o documento é uma importante fonte de pesquisa, pois possui a capacidade de resistir às interações. No entanto, o documento também reflete uma série de limitações à medida em que sujeita o pesquisador aos termos, conceitos e às passagens ali descritas por alguém desconhecido. Assim, a perspectiva da etnografia documental (CUNHA, 2004) vem para somar quando nos possibilita o acesso às informações de quais são os sujeitos responsáveis pelo preenchimento dos documentos.

A metodologia da pesquisa foi construída em duas etapas articuladas. Primeiramente, foi realizada leitura e análise documental, que contou com o processo de coleta e digitalização dos prontuários, na esteira de outros estudos feitos com base em prontuários de internos de instituições de confinamento (CELLARD, 2008; ALVAREZ *et al.*, 2009). Essa etapa durou um período de 6 meses, em que foram realizadas idas semanais à unidade prisional, onde era feita a digitalização e a catalogação do material a ser estudado. Concomitante à coleta, os pesquisadores realizaram reuniões nas quais foram discutidos e definidos quais documentos seriam necessários à análise, e também realizada a definição de categorias e variáveis a serem descritas e trabalhadas na pesquisa quantitativa. A análise qualitativa integrou e deu consistência

às possibilidades de exame dos dados agregados através de construções tipológicas (TRINDADE, 2011; CARVALHO, 2006; SCHERER, 2011; AGNOLO *et al.*, 2013).

Definido os documentos, as variáveis e as categorias, foi estabelecida uma amostra aleatória simples de 445 prontuários de um universo de 1023 arquivados. O critério de aleatoriedade conferiu uma confiabilidade de 95% e uma margem de erro de 3,5 pontos percentuais para nos referirmos às estatísticas dos internos do Presídio Salvador.

A segunda etapa da pesquisa se debruçou sobre a construção do banco de dados para tratamento e cruzamento dos dados coletados. Esse processo foi realizado no *software* Statistical Package for the Social Sciences vrs 20 (SPSS for Windows). Para tal, os prontuários foram numerados de 1 a 802 e os dados foram sendo preenchidos a partir das categorias retiradas dos documentos, como por exemplo: idade, filiação parental, vulgo, descrição física e dados criminais. Nenhum nome ou informação pessoal capaz de identificar qualquer um dos internos foi revelado em nenhum momento da pesquisa, garantindo o sigilo e a proteção à identidade das pessoas que existem por trás dos documentos.

Para a análise da categorização racial, além da classificação da “cúrtis”, que distingue os presos em negros, brancos e variados tons de “pardo”, foi criada outra categoria, em que os indivíduos foram classificados entre negros e não negros. Para a fundamentação da análise, entende-se que as diversas variáveis presentes no prontuário, além de estarem em dissonância com as categorizações oficiais, desagregam o grupo racial e dificultam a análise do problema racial que perpassa o encarceramento.

Por fim, após o tratamento, Cellard (2008) propõe que a análise documental deve se basear em diretrizes previamente estabelecidas de acordo com um quadro teórico que deve se manter flexível. Ou seja, o objeto, o problema de pesquisa, os elementos do campo e do contexto, a abordagem metodológica e a gama de possibilidades de interpretação devem se estruturar a partir da orientação teórica e ideológica do estudo. Dessa forma, a análise dos resultados obtidos na seguinte pesquisa se deu sob o amparo da revisão bibliográfica dos teóricos clássicos da área dos Estudos Prisionais e da Sociologia do Crime (FOUCAULT, 1987; WACQUANT, 2007), e partiu do arcabouço teórico da seletividade penal (BATISTA, 1990) e do estudo da raça e do racismo no sistema penal (FLAUZINA, 2006) para fundamentar a descrição analítica dos dados.

O PERFIL GERAL DOS INTERNOS

Como dissemos anteriormente, a população carcerária no Brasil possui um perfil marcado por fortes componentes sociorraciais, descrito na bibliografia da área (SINHORETTO, 2018), nos dados estatísticos (DEPEN, 2019) ou apenas em um olhar atento aos corpos que ocupam as unidades prisionais do país. Em nosso estudo, essas características não destoaram do que outros estudos já apontaram. A tabela a seguir apresenta algumas das características sociodemográficas encontradas na amostra da população analisada:

TABELA 1

Características sociodemográficas da população carcerária na unidade prisional (2017-2018)

Dados	(n=445)		
	n	%	% (válida)*
Idade			
18 – 19	69	15,51	16,01
20 – 29	235	52,81	54,52
30 – 39	104	23,37	24,13
40 – 49	17	3,82	3,94
50 – 59	5	1,12	1,16
60	1	0,22	0,23
Sem informação	14	3,15	
Escolaridade			
Não alfabetizado	13	2,92	3,23
Rudimentar	8	1,80	1,99
1º grau incompleto	257	57,75	63,77
1º grau completo	22	4,94	5,46
2º grau incompleto	50	11,24	12,41
2º grau completo	47	10,56	11,66
Superior incompleto	6	1,35	1,49
Sem informação	42	9,44	
Raça**			
Negros (negros/pardos)	387	86,97	90,63
Não negros (brancos/amarelos)	40	8,99	9,37
Sem informação	18	4,04	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa Dispositivo Punitivo e Prisão, 2019.

* porcentagem excluído os casos sem informação.

**Mais a frente no texto faremos uma discussão pormenorizada de como as características físicas são registradas nos prontuários e como isso reforça estigmas e racismo.

Segundo Sales Augusto dos Santos (2002), os dados estatísticos produzidos por instituições públicas brasileiras como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que é justificável agregar pretos e pardos em um único grupo racial negro, haja vista a semelhança estatística entre pretos e pardos em “termos de obtenção de direitos legais e legítimos”, que os unificam em desvantagem quando comparados com o grupo racial branco; portanto, para Santos, as problemáticas sociorraciais no Brasil não distinguem pretos e pardos em grupos distintos. Assim, as categorizações entre negro e os variados tons de pardo presentes no prontuário, além de estarem em dissonância das categorizações oficiais, desagregam o grupo racial e dificultam a análise do problema racial que perpassa o encarceramento.

Dessa forma, ao unificar todas as categorias de pardos e negros em um único grupo racial, o que se nota é que o número de indivíduos pertencentes a esse grupo soma mais de 90% do total de presos da unidade prisional, em contraponto ao grupo racial de não-negros (brancos e amarelos) que compõem apenas 9,4% dos detentos. De acordo com dados do INFOPEN (DEPEN, 2019), no que se refere ao perfil etário da

**Prisão provisória, racismo e seletividade penal:
uma discussão a partir dos prontuários de uma unidade prisional**Luiz Claudio Lourenço, Gabrielle Simões Lima Vitena
e Marina de Macedo Silva

população prisional brasileira, 62,11% dos presos possui idades entre 18 e 34 anos. Esses indicadores são responsáveis por ilustrar as especificidades do modo de seletividade do dispositivo punitivo brasileiro, que denota um panorama de atuação definido a partir de aspectos como raça e classe social, mas também faixa etária, local de residência e aspectos comportamentais que constroem um espectro de vulnerabilidade individual do sujeito ao contato com o próprio sistema (ZAFFARONI, 2005).

A população prisional da unidade em questão é majoritariamente jovem. Os dados expõem que a maior parte dos presos é constituída por homens com idade média de 26,6 anos, mediana e moda de 24 anos. Menos de 6% da amostra tinha 40 anos ou mais, o que reitera os achados bibliográficos e os dados estatísticos da faixa etária dos presos no âmbito nacional.

O baixo nível de escolaridade e a ausência de um vínculo consistente com o mundo do trabalho é outro aspecto expressivo na constituição do perfil do preso. Da amostra analisada, 69% dos indivíduos não possuem primeiro grau completo, e apenas pouco mais de 13% possuem o ensino médio. São jovens com baixa escolaridade, o que é determinante na compreensão dos dados de ocupação profissional que refletem o processo de inserção precária no mundo do trabalho. Da amostra, 86,7% afirmaram possuir pelo menos uma profissão ou ocupação profissional, porém, essa inserção no mercado de trabalho se dá de forma precária e ocorre majoritariamente através de profissões na área da construção civil, (como serventes, ajudantes de pedreiro, pintores) e outras que não demandam formação técnica ou profissional qualificada (como ambulantes, mecânicos e lavadores de carro). Apenas em 2 prontuários foi identificada a possibilidade de um exercício profissional que demanda curso superior, que foram os casos de um analista de T.I. e um professor de educação física.

Esses jovens, com pouca escolaridade e relações esparsas com o mercado de trabalho, são notadamente mais vulneráveis à seletividade do dispositivo penal, que captura e corrobora na sua criminalização. Essa criminalização, portanto, se dá de maneira afinada com reforços identitários e com o conceito de sujeição criminal (MISSE, 2010), bem como com a capacidade do sistema penal de punir os indivíduos com marcadores sociais específicos. A reiteração da punição também contribui nesse quadro, um pouco mais da metade dos internos (52,2%) declararam ser “reincidentes”³ no crime. Assim, a dinâmica do dispositivo punitivo tem o poder de selecionar quais crimes e quais autores de crimes serão detidos anteriormente a um julgamento legal, além do poder de excluir alguns grupos sociais do processo de criminalização e direcioná-los massiva e reiteradamente aos grupos socialmente mais vulneráveis.

3 A reincidência não é algo simples de ser mensurada; aqui ela redundava muitas vezes na pergunta simples do agente penitenciário ao ingressante na unidade prisional, sem maiores apurações para realização do registro no prontuário.

TABELA 2

Tipificação criminal dos suspeitos internos na unidade (2017-2018)

Motivo principal da prisão	n	%	% válida*
Crimes contra o patrimônio	240	53,93	54,67
Lei de drogas	123	27,64	28,02
Crimes contra a pessoa	50	11,24	11,39
Estatuto do desarmamento	21	4,72	4,78
Crimes contra a dignidade sexual	3	0,67	0,68
Outros	2	0,45	0,46
Sem Informação	6	1,35	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa Dispositivo Punitivo e Prisão, 2019.

* porcentagem excluído os casos sem informação.

No que se refere às acusações que levaram à prisão (tabela 2), o maior percentual corresponde aos crimes contra o patrimônio (54,7%)⁴, sobretudo o art. 157 do Código Penal (roubo). A segunda tipificação mais frequente são as atividades ligadas ao tráfico de drogas⁵ (28%). Essas informações reiteram os dados colhidos no último relatório do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) de 2019, que relata que no Brasil a maior parte dos registros de ações penais é de crimes patrimoniais, (504.108), seguidos dos processos por lei de drogas (200.583).

Esses dados podem ser compreendidos ao pensarmos na política adotada pelo sistema de justiça criminal brasileiro, que, além do racismo punitivo, se fundamenta na criminalização da pobreza (BARATTA, 2002) e no discurso moral e coercivo da guerra às drogas, que difere o usuário do traficante com base em critérios subjetivos e seletivos calcados em estereótipos sociorraciais. O policiamento truculento e militarizado em áreas periféricas, o aprisionamento imoderado a partir de pequenos delitos, as leis e as políticas de “higiene social” também são aspectos do processo de criminalização das classes desfavorecidas socialmente, especialmente na cidade de Salvador, Bahia (REIS, 2005).

Quanto ao valor aproximado dos crimes patrimoniais e de tráfico de drogas, há o predomínio de baixas importâncias⁶. Cerca de 70% dos valores estimados foram menores do que 5 salários mínimos⁷. Esse dado evidencia que as quantias envolvidas nos crimes, entre valores roubados e montante de drogas, não somavam alto valor. Acreditamos que esse é um elemento importante dentro do dispositivo punitivo, a punição de crimes “comuns”, aqueles que mais se prestam a servir de exemplo para o funcionamento dos mecanismos de controle social sobre os setores da população que acumulam desvantagens.

Observando a distribuição dos valores envolvidos para acusados negros e não negros (Gráfico 1) fica evidente que o grupo de negros está detido por acusações que envolviam valores menores. Pelos dados aferidos, as acusações que envolviam indivíduos negros giravam com valor médio de R\$ 1.184,04 reais, enquanto para indivíduos não-negros esse valor era de R\$ 2.075,00 reais. Se olharmos para o valor mediano (representado

4 Em crimes contra o patrimônio contabilizamos as acusações previstas nos artigos 155, 157, 158, 159 do código penal.

5 Em Lei de drogas foram contabilizadas as acusações previstas nos artigos 12 e 33 do código penal.

6 Do total de 363 prontuários que se referiam a esses tipos de acusação, conseguimos aferir um valor aproximado para 307.

7 Tendo o valor do salário mínimo em R\$ 954,00 reais em 2018.

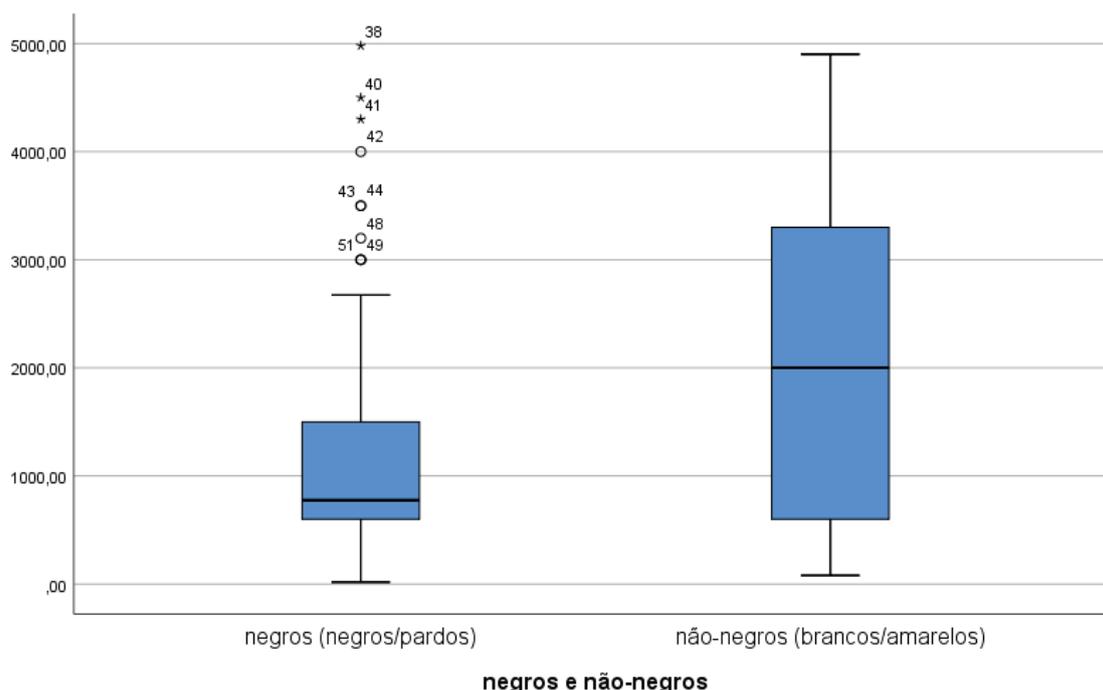
Prisão provisória, racismo e seletividade penal: uma discussão a partir dos prontuários de uma unidade prisional

Luiz Claudio Lourenço, Gabrielle Simões Lima Vitena e Marina de Macedo Silva

pela linha que divide cada uma das caixas) essa discrepância é ratificada. Esse dado evidencia a hipótese de que indivíduos negros tendem a ser antecipadamente encarcerados por acusações de crimes patrimoniais (ou de drogas) que envolvem quantias menores daquelas acusações feitas à indivíduos não-negros.

GRÁFICO 1

Gráfico Dropbox de Distribuição dos valores dos crimes (patrimoniais e tráfico de drogas) por grupos negros (pretos e pardos) e não-negros (demais categorias)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa *Dispositivo Punitivo e Prisão*, 2019.

De acordo com Zaffaroni e Pierangeli (2004), o sistema penal tem a função de criminalizar, seletivamente, indivíduos que já são marginalizados, a fim de, implicitamente, manter o *status quo* dominante. Baratta (2002), por sua vez, propõe que o direito penal pune de maneira desigual e fragmentada, na medida em que a imagem do criminoso é atribuída de forma desigual entre os indivíduos dos distintos grupos sociais. Ou seja, nesse contexto, o criminoso redonda no sujeito jovem, negro, pobre, não escolarizado e trabalhador informal, que é punido pelo previamente (provisória ou preventivamente, como a população por nós aqui estudada), antes mesmo de ser devidamente julgado. A prisão, desse modo, se configura como mais uma instituição essencial dentro do dispositivo punitivo que contribui na perpetuação de dinâmicas cíclicas e estruturais de racismo, pobreza e violência.

O “TIPO CRIMINOSO”, REFORÇOS E CONSTRUÇÕES

Os prontuários contam com uma minuciosa descrição física dos internados. Desde aspectos corporais, como cor da pele, altura, tipo de barba e bigode e cor dos olhos, até aspectos individuais, como tatuagens e cicatrizes; essa especificidade na descrição fenotípica remonta uma herança da escola positivista de criminologia, ainda latente na operacionalidade das instituições prisionais.

Autores da criminologia positiva (LOMBROSO, [1876] 2007; GAROFALO, 1893) desenvolvida na Europa tiveram forte influência no aparato legal e institucional brasileiro e no pensamento de intelectuais nacionais como Raymundo Nina Rodrigues (1894), autor baiano que se debruçou na questão do negro e propôs a categoria raça como determinante na constituição do sujeito, e que, portanto, deveria ser levada em consideração na postura institucional do Estado perante esse grupo social.

Todos os modelos de prontuários também contam com a categoria dos sinais particulares, lacunas em que são reportados sinais corporais dos internados como cicatrizes, tatuagens e deformidades físicas. Da amostra, um número de 72,1% fazem menção às tatuagens, enquanto 34,2% fazem menção à cicatriz, sendo as mais descritas as marcas advindas de facadas ou tiros.

TABELA 3

Sinais particulares, tatuagens e cor da pele dos internos (2017-2018)			
Menção à cicatriz	n	%	% válida*
Não	292	65,62	65,77
Sim	152	34,16	34,23
Sem informação	1	0,22	
Menção à tatuagem			
Não	124	27,87	72,07
Sim	320	71,91	27,93
Sem informação	1	0,22	
Cor da pele			
Negra	106	23,82	24,82
Parda escura	46	10,34	10,77
Parda	162	36,40	37,94
Parda clara	75	16,85	17,56
Amarela	2	0,45	0,47
Branca	36	8,09	8,43
Sem informação	18	4,04	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa Dispositivo Punitivo e Prisão, 2019.

* porcentagem excluído os casos sem informação.

Essa dedicação ao detalhamento desses traços remonta à obra positivista lombrosiana (1876), que se dedica a construir uma relação entre tatuagens e delinquência – Lombroso construiu uma análise relacional entre tatuagens e delinquência, em que a tatuagem é uma das características singulares do homem delinquente. Nos delinquentes, a tatuagem possui um caráter particular: são frequentes e expressam o caráter criminal através de aspectos como traços de associações criminosas. Em suma, para o autor, tatuagens, assim como traumas e cicatrizes advindas de lesões e contusões, ajudam a distinguir um delinquente de um homem de bem.

O mesmo pressuposto pode ser observado na cartilha de orientação Tatuagens: Desvendando Segredos (2012), elaborada pelo Capitão Alden da Polícia Militar da Bahia (PM-BA), que associa 36 tipos de tatuagens a crimes específicos e é amplamente utilizada pela corporação como ferramenta de combate ao crime. Perspectivas como essa sinalizam que a atuação do dispositivo punitivo se fundamenta, sobretudo, no estereótipo do suposto autor, em detrimento da relevância do fato em si. Como propõe Misse (2010),

Prisão provisória, racismo e seletividade penal: uma discussão a partir dos prontuários de uma unidade prisional

Luiz Claudio Lourenço, Gabrielle Simões Lima Vitena
e Marina de Macedo Silva

essas práticas são conjugadas através da sujeição criminal, processo em que se dissemina uma expectativa negativa sobre determinados indivíduos e grupos a partir da construção social da figura do “bandido”, o sujeito que por essência comete crimes e que deve ser excluído do convívio social.

A categorização racial nos prontuários é constituída a partir da alcunha de cútis, presente em todos os prontuários, independentemente do modelo da folha de rosto encontrada. As variáveis dispostas nessa categoria são: negro, pardo, pardo claro, pardo escuro, branco e amarelo. No que diz respeito ao perfil sociodemográfico dos internados no Presídio Salvador, o grupo maior é o de pardos (37,9%), seguido dos negros (24,8%), dos pardos claros (17,6%), dos brancos (8,4%) e dos amarelos, que soma o menor índice (0,5%).

Esse processo de desintegração racial é histórico nas unidades de privação de liberdade do estado. O trabalho de Cláudia Trindade (2011) sobre a primeira penitenciária da Bahia, no período entre 1860 e 1865, propõe uma análise do perfil racial dos presos e apresenta semelhanças entre a descrição categórica dos internados. A narrativa da raça vinha dentro da categoria “qualidade” e enquadrava os sujeitos nas variáveis preto, negro, pardo, pardo escuro, crioulo, branco, cabra e índio. Nessa categorização, o crioulo seria o negro nascido no Brasil, o pardo seria o mestiço de pele mais clara e poderia ser acompanhado de “pardo livre” ou “pardo forro”. O preto, assim como o negro, indicava um sujeito africano escravizado ou forro. O branco indicava o sujeito branco estrangeiro ou brasileiro, e o cabra significava o mestiço de crioulo com o mulato ou o pardo (TRINDADE, 2011).

Além disso, a presença majoritária do grupo racial aqui proposto como negros é outro fator que marca a semelhança dos perfis raciais da população presa, a despeito do distanciamento histórico. Dos 111 presos da Casa de Prisão com Trabalho analisados por Trindade, aproximadamente 55% se enquadravam no grupo de negros, enquanto apenas 10,8% integrava o grupo de não-negros (TRINDADE, 2011).

Desse modo, quando se trata da análise do dispositivo punitivo brasileiro, inevitavelmente, a raça e o racismo assumem o papel de variável central, pois, no Brasil, a punição se fundamenta no racismo que estrutura o Estado e as instituições do país (ALMEIDA, 2018). Historicamente, o sistema penal brasileiro gira em torno de um processo de seletividade punitiva em que o racismo atua como variável substantiva determinante na sua estruturação (FLAUZINA, 2006) e na definição do grupo-alvo da punição. Na contramão dessa abordagem, os discursos de neutralidade do sistema de justiça e o mito da democracia racial no Brasil se consolidaram e hoje atuam como uma cobertura sob o fato de que, no Brasil, a punição foi gestada no seio da lógica colonial escravocrata e, portanto, o racismo se configura como a espinha dorsal da racionalidade do sistema penal em todas as suas áreas de atuação, seja a instituição policial, o judiciário ou o sistema carcerário.

Por conseguinte, a despeito de qualquer modo oficial de identificação, como o número do Cadastro de Pessoa Física (CPF), o número do Seguro Social (INSS), o título de eleitor, a carteira nacional de habilitação (CNH), o Registro Geral de Identidade (RG) ou a própria impressão digital do sujeito, a ferramenta de identificação adotada pela instituição prisional é a especificidade da caracterização física. Para tanto, os prontuários se propõem a descrever aspectos como tipo de cabelo, bigode, barba, altura, tamanho do pé e cor dos olhos dos internos. A categorização dos cabelos também perpassa a questão racial. De acordo com os dados coletados, 75,2% dos internos possuem cabelo “carapinha”, termo pejorativo utilizado para designar pessoas de cabelos crespos.

Essa preocupação com a identificação através do fenótipo expõe o dúbio caráter racista e racista das unidades prisionais. Racialista na medida em que se propõe a definir os sujeitos de acordo com seus

aspectos raciais e fenotípicos; e racista na medida em que utiliza essa definição a fins de direcionamento, estigmatização e marginalização de sujeitos determinados, o que se reflete nos índices de encarceramento de pessoas negras e advindas dos substratos sociais.

A total desconsideração dos documentos de identificação está relacionada à condição de subcidadania (SOUZA, 2003) relegada àqueles sujeitos encarcerados. O dispositivo punitivo, a partir dos pilares sociais e morais sob o qual está constituído, destituiu o indivíduo do seu lugar enquanto cidadão e o enquadra em uma subcasta (ALEXANDER, 2018) sociorracial onde ele não possui os mesmos direitos que os ditos cidadãos. Assim, o processo que se inicia com a rotulação na abordagem policial continua durante a passagem pelo sistema judiciário e culmina na alocação no sistema carcerário. Esse processo se organiza de forma que o sujeito acusado de um crime é inserido em uma dinâmica onde ele é desautorizado da sua identidade e é atribuído ao posto de delinquente – ele perde seu nome e ganha um vulgo, é alienado da sua autodeclaração racial e enquadrado em uma categoria de “cútis”, é demovido de sua documentação (que muitas vezes se perde no momento da prisão), ou seja, é afastado de tudo o que lhe confere o lugar de cidadão em uma sociedade.

Além disso, como já citamos anteriormente, mais da metade dos internos (52,2%) declararam ser reincidentes em unidades prisionais. Para tanto, entende-se a reincidência como parte da dinâmica entre sujeição e punição, ou seja, a dinâmica do próprio dispositivo punitivo que se dá em processos de interações circulares. Verificamos que nos prontuários analisados 72% (321) redundaram na liberdade do suspeito. Existem trabalhos importantes que tratam desse fluxo interativo considerando-o como porta giratória [*the revolving door*] (DINIZ; PAIVA, 2014; KRUTTSCHNITT; OTTO, 2021; KUSHEL, 2005; CLINK, 2011). No nosso caso, o de uma unidade prisional para presos ainda não julgados, é plausível pensar essa interação como: rua-prisão-justiça-rua.

PUNIÇÕES ADJACENTES

A despeito de toda a construção estigmatizante que destituiu os sujeitos aprisionados de sua identidade enquanto pessoa, aproximadamente 90% dos presos afirmaram ter família composta por pai e mãe. Não é possível aferir a qualidade dessas relações, mas esse dado, por si, já se distancia das teorias que enfatizam que aspectos da desorganização social (SAMPSON; GROOVES, 1989) como a desestruturação familiar são determinantes no direcionamento ao crime. Dessa forma, argumentos conservadores que acreditam que os internos das prisões são essencialmente “degenerados sem família” não se sustentam.

No que tange o estado civil, os dados expõem que 63,7% dos internos se declaram solteiros, seguidos dos amigados que somam 24,9%; o menor índice é o de casados e representa 5,8% da amostra. Contudo, 50,6% dos prontuários indicavam a presença de uma companheira para contato e visita, o que explicita a proeminência de relacionamentos, mesmo que não oficializados.

Os dados sobre número de filhos propõem que metade dos internos possui um filho e pelo menos ¼ possui mais do que dois filhos. Esse dado, porém, é de difícil aferição, pois existem prontuários em que nem sequer consta essa categoria, e em muitos dos documentos ela não é preenchida. Percebe-se, portanto, que em prontuários de internos homens, esse quesito não é considerado relevante no momento do preenchimento.

Assim, as referências sobre a presença, mesmo que intrincada, de vínculos familiares dos internados nos encaminham à reflexão de que a pena privativa de liberdade não pune apenas o sujeito acusado, mas também se espalha sobre os familiares que sofrem, em diversos aspectos, as consequências da sanção

penal aplicada ao membro da família (CABRAL, 2014). De acordo com Oliveira (2010), os efeitos da punição no âmbito familiar aparecem sob o ponto de vista psicológico, social e financeiro.

Algumas dessas consequências se expressam nos efeitos psicológicos da reestruturação da vida social daquele núcleo em torno do instituto carcerário e as violências decorrentes desse espaço; o estigma social que carrega a família de um apenado; além da repercussão financeira decorrente da privação de liberdade de um integrante daquela rede, que pode ser o responsável ou um dos principais responsáveis pela renda da unidade familiar.

Portanto, quando a malha punitiva atinge um sujeito, toda a sua rede íntima se reestrutura. Em um contexto de aprisionamento, a família é o principal vínculo do sujeito com a realidade externa (OLIVEIRA, 2010). A prisão, portanto, não pune de forma personalizada, ela transcende a punição a outros sujeitos daquele mesmo grupo social por meio da transcendência da pena (CABRAL, 2014) à sujeitos que, apesar de não estarem como alvos diretos da malha punitiva, sofrem com os males e as consequências do dispositivo penal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao focarmos nossa atenção para uma unidade de presos provisórios, estamos tratando de indivíduos que estão presos antes mesmo de serem julgados, portanto, falamos de sujeitos que podem ser inocentes, mas já estão sendo punidos. De acordo com o art. 312 do Código Processo Penal – Decreto Lei Nº 3689/41, a prisão preventiva de um sujeito deve ser aplicada somente quando há risco à ordem pública ou econômica, há probabilidade de que um novo crime seja cometido, quando o sujeito é uma ameaça aos componentes do processo, ou em risco de fuga. Além disso, a prisão preventiva deveria se configurar como uma exceção e não como algo corriqueiro, como é o caso do Brasil. O uso frequente da punição antecipada, onde a periculosidade do preso é presumida, possui altos custos, pois dilui os laços do sujeito com a sociedade e o estigmatiza, reforçando sua criminalização.

Os resultados desta pesquisa evidenciam que jovens negros, com pouca escolaridade, oriundos de subemprego com baixa remuneração, que cometem crimes de baixo valor, em sua maioria patrimoniais e de tráfico de drogas, constituem o preso-padrão na unidade prisional estudada. Essa padronização é fortemente marcada pela seletividade penal, que é afinada com o racismo estrutural dentro do dispositivo punitivo que atua em nosso país. Tais resultados nos remetem às análises sobre como a execução penal e o dispositivo punitivo atuam de forma específica perante os vários grupos sociais, punindo majoritariamente uns e praticamente excluindo outros. Gostaríamos de destacar um dado que nos parece particularmente relevante: no caso dos crimes patrimoniais e de drogas, além de haver mais presos negros, eles estão presos por somas e valores significativamente menores que presos não-negros. Este fato é um importante indício de como a punição antecipada é mais barata para negros.

Além disso, a análise dos prontuários expôs como os registros são feitos pela instituição prisional, reafirmando um caráter institucional racista e racista que se dedica a caracterizar as pessoas de acordo com o seu fenótipo e com suas características sociorraciais, reflexo do dispositivo punitivo como um todo, que tem como consequência o alto índice de encarceramento de jovens negros no Brasil. Apesar da ausência de discussões robustas sobre essa centralidade da raça, os próprios dados por si só expressam como o racismo se estrutura enquanto conteúdo substantivo desse dispositivo que estrutura a política de controle social e segregação de pessoas negras, pobres e marginalizadas socialmente. Assim, é impossível afastar a ideia de

racismo da análise da punição em nosso país. O aprisionamento sem julgamento funciona como parte de um aparato penal hipertrófico intencionado a prender aqueles que não se inserem nos moldes sociorraciais (WACQUANT, 2008) e direcionar o sistema de punição aos sujeitos já excluídos do meio social.

Acreditamos que com o acúmulo de evidências, dados e informações será possível a construção de possibilidades e alternativas que não culminem em sujeição, encarceramento e estigmatização de corpos negros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S. A prisão sob a ótica de seus protagonistas. Itinerário de uma pesquisa. **Tempo Social**, v. 3, p. 7-40, 1991.

ADORNO, S. Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 43, p. 45-63, 1995.

AGNOLO, C. M. D.; BELENTANI, L. M.; JARDIM, A. P. S.; CARVALHO, M. D. de B.; PELLOSO, S. M. Perfil de mulheres privadas de liberdade no interior

do Paraná. **Revista Baiana de Saúde Pública**, v. 37, n. 4, p. 820-834, out./dez. 2013.

ALMEIDA, S. L. de. **O que é racismo estrutural?**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ALEXANDER, M. **A nova segregação: racismo e encarceramento em massa**. São Paulo: Boitempo, 2018.

ALVAREZ, M. C. et al. Adolescentes em conflito com a lei: pastas e prontuários do "Complexo do Tatuapé" (São Paulo/SP, 1990–2006). **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade**, v. 1, n. 1, 2009.

ALVES, E. do A. Rés negras, judiciário branco: uma análise da interseccionalidade de gênero, raça e classe na produção da punição em uma prisão paulistana. 2015. 173 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

BARATTA, A. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal**. 3 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BATISTA, N. **Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

BRASIL. Art. 312 da Lei nº 3.689 de 3 de outubro de 1941. Dispõe sobre a prisão preventiva no Código de Processo Penal. Diário Oficial da União - Seção 1 - 13/10/1941, Página 19699 (Publicação Original)

CABRAL, Y. T.; MEDEIROS, B. A. A família do preso: efeitos da punição sobre a unidade familiar. **Revista Transgressões**, v. 2, n. 1, p. 50-71, 2014.

CARVALHO, M. L. de; VALENTE, J. G.; ASSIS, S. G. de; VASCONCELOS, A. G. G. Perfil dos internos no sistema prisional do Rio de Janeiro: especificidades de gênero no processo de exclusão social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11, p. 461-471, 2006.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J. P.; GROULX, L. H.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. P. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.

Prisão provisória, racismo e seletividade penal: uma discussão a partir dos prontuários de uma unidade prisional

Luiz Claudio Lourenço, Gabrielle Simões Lima Vitena
e Marina de Macedo Silva

- CLINK, K. The Pew Center on the States. **Reference Reviews**, 2011.
- CUNHA, O. M. G. da. Tempo imperfeito: uma etnografia do arquivo. **Mana**, v. 10, n. 2, p. 287-322, 2004.
- DA SILVA, A. J. L. **Tatuagem: desvendando segredos**. Bahia, 2012.
- DA SILVA FREITAS, F. Novas perguntas para criminologia brasileira: Poder, Racismo e Direito no centro da roda. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**, n. 238, p. 488-499, 2016.
- DEPEN – DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen**. Brasília, 2019.
- DINIZ, D.; PAIVA, J. Mulheres e prisão no Distrito Federal: itinerário carcerário e precariedade da vida. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n. 111, p. 313-329, 2014.
- FLAUZINA, A. L. P. **Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 1987.
- GARNOT, B. *La justice et l'histoire: sources judiciaires à l'époque moderne*. Rosny-sous-Bois: Bréal Éditions, 2006.
- GAROFALO, R. **Criminologia: estudo sobre o delicto e a repressão penal**. Teixeira & Irmão, 1893.
- HEARD, C., & FAIR, H. (2019). Pre-trial detention and its over-use evidence from ten countries. Relatório online acesso em 10 de dezembro de 2021 https://prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/pre-trial_detention_final.pdf
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). A aplicação de penas e medidas alternativas. Relatório de Pesquisa, Brasília, 2015. 94 p. acesso https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150325_relatorio_aplicacao_penas.pdf
- KANT DE LIMA, R. A administração dos conflitos no Brasil: a lógica da punição. **Cidadania e violência**, v. 2, 1996.
- KRUTTSCHNITT, C.; OTTO, N. B. Women's Experiences in the Revolving Door of the Criminal Justice System: Implications for Their Imagined Futures. **Women & Criminal Justice**, v. 31, n. 3, p. 174-196, 2021.
- KUSHEL, M. B. et al. Revolving doors: imprisonment among the homeless and marginally housed population. **American journal of public health**, v. 95, n. 10, p. 1747-1752, 2005.
- LOMBROSO, C. **O homem delinquente** [1876]. São Paulo: Editora Ícone, 2007.
- LOURENÇO, L. C. Prisões fora da lei: notas de um dispositivo punitivo marginal. In: MARQUES V., SPOSATO K.; LOURENÇO L. C. (Orgs.). **Direitos humanos na democracia contemporânea: velhos e novos embates**. v. III. 1 ed. Rio de Janeiro: Bonecker, 2018, p. 84-96.
- LOURENÇO, L. C. (Coord.) et al. **Dispositivo punitivo e prisão: um estudo dos prontuários de uma unidade destinada a presos provisórios, Salvador/BA (2017-2018)**. Salvador/BA: LASSOS, 2019. [Relatório de pesquisa]. Disponível em: <http://www.lassos.ffch.ufba.br/wp-content/uploads/RELATÓRIO-2019-dispositivo-punitivo-em-ação-relatório-de-pesquisa-dez-1.pdf>. Acesso em 6 de junho de 2020.

LOURENÇO, L. C. (2020). A rede dos peixes pequenos: um estudo de caso sobre a atuação dispositivo prisional. Paper apresentado no GT47 Violência, punição e controle social: perspectivas de pesquisa e de análise no 44º Encontro anual da ANPOCS. Disponível em: https://www.anpocs2020.sinteseeventos.com.br/atividade/view?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czoZnJoiYTToxOntzOjE6ImgiO3M6MzI6ljkNTk3OWIwY2FkZWl1YTBiZmYwMGlyNjE2Mzg3YmQ4Ij9&ID_ATIVIDADE=172

MARTINI, M. A seletividade punitiva como instrumento de controle das classes perigosas. **MPMG Jurídico**, ano 3, n. 11, 2007.

MISSE, M. **Crime e pobreza**: velhos enfoques, novos problemas. O Brasil na virada do século. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

MISSE, M. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. **Lua Nova**, São Paulo, n. 79, p. 15-38, 2010.

OLIVEIRA, G. V. de. **Efeitos Sanção penal e família**: diálogos e possibilidades. Monografia. XIII Concurso Nacional de Monografias do CN, 2010.

REIS, V. **Atuacidos pelo Estado**: as políticas de segurança pública implementadas nos bairros populares de Salvador e suas representações, 1991-2001. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

RODRIGUES, R. N. **As raças e a responsabilidade penal no Brasil**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1894.

SAMPSON, R. J.; GROVES, W. B. Community structure and crime: Testing social-disorganization theory. **American journal of sociology**, v. 94, n. 4, p. 774-802, 1989.

SANTOS, S. A. dos. **Ação Afirmativa ou a Utopia Possível**: O Perfil dos Professores e dos Pós-Graduandos e a Opinião destes sobre Ações Afirmativas para os Negros Ingressarem nos Cursos de Graduação da UnB. [Relatório Final de Pesquisa]. Brasília: ANPEd/ II Concurso Negro e Educação, 2002.

SCHERER, Z. A. P.; SCHERER, E. A.; NASCIMENTO, A. D.; RAGOZO, F. D. Perfil sociodemográfico e história penal da população encarcerada de uma penitenciária feminina do interior do estado de São Paulo. **Revista Eletrônica Saúde Mental Álcool e Drogas**, v. 7, n. 2, p. 55-62, ago. 2011.

SCHLESINGER, Traci. Racial disparities in pretrial diversion: An analysis of outcomes among men charged with felonies and processed in state courts. **Race and justice**, v. 3, n. 3, p. 210-238, 2013.

SCHLESINGER, Traci. Racial and ethnic disparity in pretrial criminal processing. **Justice Quarterly**, v. 22, n. 2, p. 170-192, 2005.

SINHORETTO, J. Mapa do encarceramento: Os jovens do Brasil. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria Nacional de Juventude, 2015.

SINHORETTO, J. Violência, controle do crime e racismo no Brasil contemporâneo. **Novos Olhares Sociais**, v. 1, n. 2, p. 4-20, 2018.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania**: por uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. [Coleção Origem].

TRINDADE, C. M. O nascimento de uma penitenciária: os primeiros presos da Casa de Prisão com Trabalho

ARTIGO

Prisão provisória, racismo e seletividade penal: uma discussão a partir dos prontuários de uma unidade prisional

Luiz Claudio Lourenço, Gabrielle Simões Lima Vitena
e Marina de Macedo Silva

da Bahia (1860-1865). **Tempo**, v. 15, n. 30, p. 167-196, 2011.

WACQUANT, L. O lugar da prisão na nova administração da pobreza. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 80, p. 9-19, 2008.

WACQUANT, L. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Trad.: Sérgio Lamarão. 3 ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZACCONE, O. **Acionistas do nada**: quem são os traficantes de drogas. Rio de Janeiro: Revan, v. 2, 2007.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: Planejamento e métodos. Bookman Editora, 2005.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Manual de Derecho Penal: parte general**/ Eugenio Raúl Zaffaroni, Alejandro Slokar y Alejandro Alagia. 1. ed. Buenos Aires: Ediar, 2005..

**Prisão provisória, racismo e seletividade penal:
uma discussão a partir dos prontuários de uma unidade prisional**

Luiz Claudio Lourenço, Gabrielle Simões Lima Vítora
e Marina de Macedo Silva

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

VITIMIZAÇÃO POLICIAL: DIAGNÓSTICOS E PERSPECTIVAS¹

JOÃO BATISTA SILVA

Doutor em Educação, Mestre em Ciências Sociais, Especialista em Polícia Comunitária, Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais (UFRN). Membro fundador do Instituto Brasileiro de Segurança Pública e do Conselho Editorial da RIBSP. Atualmente é Major da PMRN, editor chefe da Revista Científica *Vigilantis Semper*.

País: Brasil **Estado:** Rio Grande do Norte **Cidade:** Natal

Email: jbsbrown@yahoo.com.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3829-1822>

ANDREY JACKSON DA SILVA ALMEIDA

Especialização em Segurança Pública PMPB, Especialização em Operações de Choque na Brigada Militar RS, Estágio de Caçador Exército Brasileiro, Curso de Patrulhamento Tático Urbano de Alto Risco na PMPE, Curso de Gerenciamento de Crises realizado na PMPB, Estágio de Adaptação a Caatinga Exército Brasileiro.

País: Brasil **Estado:** Rio Grande do Norte **Cidade:** Natal

Email: tenandrey@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-4416-4141>

Contribuições dos autores: Coautoria em todas as partes do texto.

RESUMO

Com objetivo de analisar a violência sofrida por profissionais de segurança pública, em especial, policiais militares do Rio Grande do Norte, este trabalho buscou desvelar suas causas e consequências. A partir de pesquisa bibliográfica em publicações científicas, pesquisas e notas técnicas, bem como de uma pesquisa empírica que utilizou um questionário *on-line* respondido por 62 policiais militares da região metropolitana de Natal/RN, delineou-se um perfil destes profissionais, sendo investigadas as suas percepções acerca da vitimização policial. Os resultados constataram que, mesmo não se sentindo seguros para exercer a profissão e reconhecendo a necessidade de (re)capacitação, os policiais, em sua maioria, não participam de treinamento técnico-profissional para esse enfrentamento. Foram analisados os fatores que mais contribuíram para o aumento dessa vitimização concluindo-se que, a partir da relação entre teoria e pesquisa empírica, evidencia-se a ausência de formação/(re)capacitação, bem como de protocolos institucionais que visam aumentar a capacidade técnico-profissional para minimizar a vitimização policial. **Palavras-chave:** Vitimização. Policiais Militares do Rio Grande do Norte. Formação inicial e continuada. Protocolo policial.

ABSTRACT

POLICE VICTIMIZATION: DIAGNOSES AND PERSPECTIVES

In order to analyze the violence suffered by public security professionals, especially military police officers from Rio Grande do Norte, this work sought to reveal its causes and consequences. Based on bibliographic

¹ Versão preliminar deste artigo foi apresentada por ocasião de conclusão do Curso de Pós-Graduação em Segurança Pública no Centro de Educação da Academia Cabo Branco da Polícia Militar da Paraíba.

research in scientific publications, research and technical notes, as well as an empirical research that used an online questionnaire answered by 62 military policemen in the metropolitan region of Natal/RN, a profile of these professionals was outlined, and their perceptions about police victimization. The results showed that, despite not feeling safe to practice the profession and recognizing the need for (re) training, the police, for the most part, do not participate in technical-professional training for this confrontation. The factors that most contributed to the increase in this victimization were analyzed, concluding that, based on the relationship between theory and empirical research, the absence of training/(re)training is evident, as well as institutional protocols that aim to increase capacity technician-professional to minimize police victimization.

Keywords: *Victimization. Military Police of Rio Grande do Norte. Initial and continuing training. Police protocol.*

Data de recebimento: 03/10/2020 – **Data de aprovação:** 21/07/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1376

INTRODUÇÃO

Atualmente, no Brasil, registros estatísticos de assassinatos de agentes de segurança pública têm se tornado recorrentes, sobretudo quando estão em período de folga. Esses eventos, em sua maioria, são decorrentes de uma ação empreendida contra infratores que estão praticando algum delito, quando esses profissionais, mesmo não estando de serviço, decidem intervir (SILVA, 2017a), bem como quando estão exercendo atividades de segurança (privada), em face da *expertise* que detêm enquanto operadores de segurança pública (FBSP, 2018; 2019) ou ainda quando são identificados como profissionais de segurança, ao serem vítimas de algum crime.

Nessa perspectiva, três hipóteses foram consideradas para este estudo acerca da vitimização policial. A primeira é o exercício da atividade de segurança privada, desenvolvida por policiais em período de folga, os quais são popularmente denominados “bicos” (BRAGA; SILVA, 2012); a segunda é a tentativa de intervenção policial quando esses profissionais se deparam com um ato criminoso ou quando são vítimas desses; e a terceira, não menos significativa, é quando são vítimas da criminalidade comum ou organizada, ao serem identificados como policiais, geralmente, em face de prisões efetuadas ou por qualquer trabalho que desenvolvam em virtude de sua atividade profissional.

Culturalmente, os profissionais de segurança pública, em virtude do compromisso funcional que prestam ao assumirem o mandato policial, sentem-se motivados, moralmente, a intervir quando presenciam um ato criminoso, tendo, na maioria das vezes, uma fração de segundos para uma tomada de decisão (SILVA, 2017a) e, neste ínterim, as estatísticas têm comprovado que sem o aparato estatal, esses policiais não têm obtido êxito, sendo vitimados, passando de herói a vítima (SILVA, 2018).

Em algumas cidades brasileiras, especialmente nas metrópoles, a vitimização de policiais ocorre, também, orquestrada por facções criminosas ou por retaliação promovida por criminosos comuns, em virtude de haverem sido identificados como policiais, sendo na maioria das vezes, executados, tendo suas armas roubadas para utilização em outros delitos. Para Silveira (2015, p. 24), a vingança praticada por criminosos e potenciais assassinos (integrantes ou não de organizações criminosas) de policiais, motivadas por ações legais e/ou ilegais² (por partes dos operadores da lei), também deve ser inserida nesse rol ainda opaco das motivações que potencializam os assassinatos de profissionais da área da segurança.

² Lemgruber; Musumeci e Cano (2003, p. 37), em obra clássica acerca do controle interno e externo das polícias brasileiras já constatavam os graves desvios de conduta que permeiam culturalmente essas instituições.

A problemática da vitimização policial está inserida em um contexto ainda mais complexo: a violência e a criminalidade no Brasil, que tiveram um crescimento sem precedentes, a partir dos anos 1990. Para se ter um breve panorama desse cenário, toma-se como parâmetro os primeiros registros de mortes violentas no Brasil³(WAISELFSZ, 1998), chegando até os dias atuais. Nas Unidades Federativas, em particular, a realidade não destoia da nacional. O Rio Grande do Norte (RN), por seu turno, nos últimos dez anos, perdeu a confortável colocação de segundo estado menos violento para assumir a primeira posição nesse *ranking* da violência no país (IPEA; FBSP, 2018; 2019; FBSP, 2019), conforme a seguir:

QUADRO 1

Número de mortes por homicídios e outras violências⁴ no Brasil, Nordeste e RN

Ano	Homicídios sem distinção da causa morte*			Homicídio por arma de fogo (HAF)
	Brasil	Nordeste	Rio Grande do Norte	
1979	24.704	5.187	98	Não disponível
1980	27.464	4.407	181	8.710
1990	40.981	7.273	272	20.614
2000	45.419	9.869	256	34.985
2007	43.219	15.470	589	34.147
2010	53.016	18.963	810	36.792
2017	65.602	27.820	2.203	45.510
2018	57.341	23.482	1.926	Não disponível
2019	47.773	18.320	1426	Não disponível

Fonte: WAISELFSZ (1998; 2002; 2016) IPEA; FBSP (2018; 2019); FBSP (2019), adaptado pelos autores.

Legenda: * Os dados de 1979 a 2010 são de WAISELFSZ (1998; 2016). Os dados dos HAF até 2000 são de WAISELFSZ (1998; 2002); e os de 2007 a 2017 são do IPEA; FBSP (2019). Os dados dos homicídios sem distinção de 2017 a 2019 são do FBSP (2019; 2020).

O artigo visou, por meio de relatórios oficiais e também de entidades independentes, investigar e analisar a vitimização ocorrida com os integrantes da Polícia Militar do Rio Grande do Norte (PMRN), fazendo-se um recorte temporal de 2009 a 2020, sendo composto da introdução, que apresenta o problema e sua problemática; em seguida, o segundo capítulo mostra o percurso metodológico percorrido para desvelar como, onde, quando, o porquê e com quais profissionais de segurança mais ocorre essa vitimização. O terceiro capítulo analisa os fatores mais recorrentes dessa violência, abordando desde a formação inicial até o trabalho extra corporação. O quarto capítulo analisa e discute os resultados encontrados, traçando um perfil dos participantes da pesquisa e suas percepções da vitimização sofrida. E, por fim, são delineadas algumas considerações finais acerca de possíveis alternativas de enfrentamento da violência contra esses operadores da lei.

3 Apenas a partir de 1975 é que o Estado brasileiro, por meio da Lei Nº 6015/73, alterada pela Lei Nº 6.216/75, implantou-se o Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, que passou a registrar todas as mortes ocorridas no país. Ou seja, essa medida é um divisor de águas não apenas na área da saúde pública, mas também para a segurança (que nesse período estava muito mais preocupada com questões de segurança nacional), pois é doravante que os registros de mortes violentas passam a ser feitos por meio do atestado de óbito, obrigatório.

4 A falta de padronização metodológica nas pesquisas e publicações no campo de conhecimento segurança pública e Ciências Policiais (BRASIL, 2020), no país, dificulta o desenvolvimento de um diagnóstico com padrões técnicos e científicos confiáveis. Há sempre uma ressalva a se fazer pela falta de normalização. O pesquisador que demanda de informações do Estado, muitas vezes, na ausência dessas, utiliza dados secundários de institutos e/ou organizações sociais para traçar uma análise comparativa com os dados locais de sua pesquisa. Um exemplo disso é que apenas na década de 80 passam a ser identificadas as causas dos homicídios por meio do SIM (WAISELFSZ, 1998). Ainda de forma precária, essa definição melhora a partir de 2010 com a identificação dos crimes letais e intencionais, tipificações essas contidas no Código Penal Brasileiro.

METODOLOGIA

O estudo foi estruturado a partir de uma pesquisa bibliográfica, com objetivos descritivo-exploratórios e com abordagem quantitativa e qualitativa da análise dos dados da fase empírica (MINAYO, 2013). Diante da contextualização apresentada, formulou-se a seguinte pergunta: *em que medida a ausência de protocolos institucionais para formação continuada ou treinamento diário dos policiais militares do Rio Grande do Norte (RN) tem contribuído para o aumento da vitimização desses profissionais de segurança?*

A pesquisa investigou o processo de vitimização do policial, suas causas e consequências, tendo como objetivos específicos analisar os principais fatores da vitimização desse profissional no RN e verificar a existência de protocolos e/ou ações/políticas institucionais visando minimizar a ameaça à integridade física dos pesquisados. Outro escopo foi o de diagnosticar qual a percepção dos agentes para a necessidade de constante (re)capacitação⁵ e atualização de conhecimentos profissionais como condição *sine qua non* para sua sobrevivência.

A partir de uma abordagem qualitativa buscou-se significar os dados, inicialmente quantificados, visando traduzir em números as informações dos policiais participantes, recorrendo ao uso de técnicas estatísticas (PRODANOV; FREITAS, 2013). Desse modo, a fase empírica foi realizada com policiais militares do Quartel do Comando Geral (QCG), do Batalhão de Polícia de Choque (BPCHOQUE), do Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), do 1º Batalhão de Polícia Militar (1ºBPM), 11º Batalhão de Polícia Militar (11ºBPM), da Companhia Independente de Policiamento Turístico (CIPTur) e da Agência Central de Inteligência (PM/2), entre oficiais e praças de ambos os sexos, no universo de até dez, por Organização Policial Militar (OPM).

Participaram da pesquisa policiais que exercem atividade-fim e também burocrática na PMRN, por meio do questionário digital, *on-line*, disponibilizado na primeira quinzena de outubro de 2018, criado no aplicativo *Google Forms*⁶ e enviado por meio do celular, por *WhatsApp*, sendo sistematizados em dados estatísticos pelo próprio *Google Forms* e analisados mais adiante, em *Análise e Discussão dos Resultados*.

Além de questionário social foram feitas sete perguntas fechadas e uma aberta, visando atender ao problema e aos objetivos propostos, identificando local e tempo de serviço, sexo, faixa etária, cargo na instituição (oficial ou praça), renda e situação familiar. No aspecto técnico-profissional, buscou-se investigar a percepção do nível de segurança na atividade profissional consigo e com colegas de trabalho, se havia sofrido violência ou tinha companheiros que haviam sido vítimas e se tal ocorrência se deu em serviço ou não.

No aspecto formativo, investigou-se se os participantes haviam tido treinamento inicial ou continuado aplicado a esse tipo de violência e se era necessário a criação de instrução e/ou protocolo institucional específico⁷ para enfrentamento dessa realidade.

5 Ao longo deste trabalho será dada essa ênfase em face de os autores considerarem que a formação inicial dos profissionais de segurança pública no país é insuficiente para lidar com a vitimização policial, carecendo, portanto, muitas vezes, não de uma recapacitação, mas de capacitação, já que não a tiveram anteriormente.

6 Questionário on-line. Disponível em: https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScTnUYoVozBws_IMXTmP0O5pFWwD4BeC2uSE0qgi8L7JWLbtQ/viewform. Acesso em: 10 set. 2018.

7 Nas forças de segurança existe um protocolo institucional denominado Procedimento Operacional Padrão (POP). Este procedimento serve para padronizar ações técnicas da atividade profissional, buscando minimizar posturas inadequadas, negligentes, imprudentes ou com imperícia (COTTA, 2009); (SILVA, 2017a; 2020).

DIAGNÓSTICOS, FATORES E TEORIZAÇÃO DA VITIMIZAÇÃO POLICIAL

Pesquisadores nacionais defendem a tese da qual os autores deste *paper* corroboram, de que houve certo descaso com as instituições de segurança pública e com seus integrantes nas últimas décadas, quando as políticas de governo (e não de Estado, como é a tônica no Brasil), diante da adequação ao novo contexto democrático (BRASIL, 1988) os colocou à margem de suas prioridades (SOARES, 2003; ROLIM, 2009), contribuindo assim para a elevação da violência e da criminalidade. Logo, a ausência de políticas governamentais e/ou institucionais põem em evidência a necessidade e a urgência de ações efetivas para garantir a integridade da sociedade e a de seus agentes, dado ao alto índice de vitimização dos profissionais de segurança, como é possível constar no Quadro 2.

QUADRO 2

Vitimização de agentes de segurança pública no Brasil e no RN

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 ⁸	Total	
Brasil*/Agentes mortos	264	287	282	447	490	415	386	486	383	343	172	194	4.149	
Rio Grande do Norte**	PM da ativa	-	-	-	10	06	05	06	05	13	16	02	03	66
	PM aposentado	-	-	-	01	02	02	01	02	05	06	08	02	29
	Policial civil	-	-	-	03	-	01	01	02	-	01	02	-	10
	Policial civil aposentado	-	-	-	-	-	-	01	-	-	02	-	-	03
	Agente penitenciário	-	-	-	-	02	-	-	01	01	01	-	-	05
	Bombeiro aposentado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	01	-	01
	Agente penitenciário federal	-	-	-	02	-	-	-	-	01	-	-	-	03
	Guarda de trânsito	-	-	-	-	-	-	01	-	-	-	-	-	01
	Guarda municipal	-	-	02	01	-	02	-	-	01	-	-	-	06
Total no RN	-	-	02	17	10	10	10	10	21	26	13	05	124	

Fonte: ÓBVIO (2018; 2020); ZILLI (2018); FBSP (2019; 2020; 2021); PMRN (2020), SILVA; SILVA JÚNIOR (2021, p. 10), adaptado.

Legenda: * Os dados do Brasil de 2009 a 2012 são da Nota Técnica de Zilli (2018). Os de 2013 a 2018 são do Anuário Brasileiro de Segurança Pública do FBSP (2019). Os dados de 2019 e 2020 são do FBSP (2020; 2021).

** Os dados de 2011 a 2018 do Rio Grande do Norte são do OBVIO (2018) e do OBVIUM (2020); os de 2019 e 2020 são da PMRN, contudo, não há uniformidade neles que possa identificar se os profissionais estavam de serviço ou de folga. Apenas o OBVIUM tipifica os que são da ativa e os aposentados.

A partir dos dados disponíveis e, sinteticamente, concatenados no Quadro 2, busca-se diagnosticar e teorizar acerca da vitimação policial militar, elencando os fatores constatados, abordando algumas teorias acerca dessa violência contra os operadores da lei no país e, em especial, no RN.

⁸ Neste ano, além da violência letal e intencional os profissionais de segurança pública no Brasil enfrentaram outro oponente - o corona vírus. Segundo o FBSP (2021, p. 51) 472 policiais morrem em decorrência de complicações da covid-19.

FORMAÇÃO INICIAL

A formação inicial dos operadores de segurança pública, que se dá pelo desenvolvimento de competências (PERRENOUD, 1999) e habilidades atinentes à seara profissional ocorre a partir do ingresso dos conscritos nas respectivas instituições de segurança pública (SILVA, 2020a). Esse percurso profissional deve possibilitar a construção e o desenvolvimento de um perfil capaz de habilitá-los a atuarem dentro dos princípios dos direitos humanos (LUIZ, 2008) no contexto democrático brasileiro. Segundo este autor, estes princípios são fundamentais para sedimentação de uma formação humanística que tornará exequível sua abordagem de forma direta e/ou transversal nas diversas disciplinas técnico-profissionais, capacitando-os a uma atuação mais humanizada.

O currículo desse profissional deve fortalecer a simbiose dos três eixos que fundamentam a formação policial: legal, técnico e ético (BALESTRERI, 1998). Nesse contexto, a Matriz Curricular Nacional (MCN) teve como objetivo, desde sua institucionalização, ser um referencial teórico-metodológico e, também, filosófico para orientar ações formativas dos profissionais da segurança pública (BRASIL, 2003). Este divisor de águas na segurança pública brasileira, portanto, normalizou parâmetros educacionais para esses profissionais, criando novos paradigmas e clarificando o ideal de segurança pública, especialmente, em relação aos aspectos conceituais, procedimentais e atitudinais da atividade profissional no país, (BRASIL, 2014), até então muito mais afeitos à segurança nacional do que à segurança pública (SILVA, 2017b).

Importa, também, consignar, que a atividade profissional de segurança pública, evoluiu, acompanhando a dinâmica social, mesmo que paulatinamente, quando este agente deixa de atuar como mero executor de missões pré-determinadas, dentro de uma conjuntura política de segurança nacional, para enfrentar a complexa prática cotidiana de resolução de conflitos interpessoais e/ou sociais, especialmente, em sociedades como a brasileira que, em face de multifatores tem contribuído desde o processo de redemocratização, pós CF/88, para o avanço desenfreado da violência e da criminalidade (IPEA; FBSP, 2019).

Esse currículo deve ser composto, entre outras especificidades, do desenvolvimento de competências cognitivas⁹ que se constitui no processo de aprender a pensar, desenvolvendo o pensamento crítico, construindo conhecimentos e habilidades para uma formação criativa, comunicativa e consciente. As operativas, que se fundamentam a partir da aprendizagem para atuação prática, pressupõem a aplicação do conhecimento teórico em práticas responsáveis, reflexivas. E, por fim, mas não menos significativa, as competências atitudinais que visam aprender a ser e conviver, por meio de estímulos para perceber a realidade com base no desenvolvimento das potencialidades individuais, coletivas e interativas no ambiente profissional, social e eticamente orientado (BRASIL, 2014).

O contexto contemporâneo, de formação do profissional de segurança pública, não é mais aquele de outrora, quando se exigia apenas escolarização básica e boas aptidões físicas, conjuntura essa, na qual muitas corporações policiais militares incorporavam ex-militares das Forças Armadas sem concurso público¹⁰ para comporem os seus efetivos.

Silva (2020a), teorizando acerca da necessidade de mudança dos paradigmas para ingresso nas corporações policiais na atualidade, em especial, de melhor escolarização, historiciza o percurso que essas corporações

⁹ Ainda acerca da competência cognitiva, ver Silva (2020a) que discorre sobre quais requisitos são considerados atualmente necessários para se tornar um profissional de segurança pública no Brasil.

¹⁰ O Decreto-Lei 667/1969, ainda em vigência, prevê essa forma de ingresso nas polícias militares. Contudo, em face da Constituição de 1988, esses dispositivos não mais são aplicáveis, estabelecendo-se o concurso público para todos os cargos nas respectivas corporações.

construíram enfocando as normativas que legitimaram esses avanços, tendo início na Polícia Federal, passando pelas polícias militares (quase todas já exigem nível superior para ingresso), alcançando até agentes penitenciários.

A tese defendida pelos autores se baseia na premissa de que os profissionais de segurança pública e de justiça criminal, contemporâneos, obrigatoriamente, devem desenvolver competências e habilidades (PERRENOUD, 1999; BRASIL, 2014) capazes de mobilizar saberes práticos construídos historicamente, dentro da atividade profissional e científica, bem como metodologicamente sistematizados, orientados para resolução de problemas. Esta, portanto, é a formação profissional (FREIDSON, 1998; BITTNER, 2017) policial, defendida por pesquisadores das teorias das profissões, que deve ser perseguida ao longo da carreira, como mecanismo de profissionalização da atividade de segurança pública.

Em síntese, a formação dos profissionais de segurança no Brasil ainda é incipiente (PONCIONI, 2005), mesmo com todos os esforços empreendidos pelas diversas corporações. Outro fator a ser considerado é que a formação não é uniforme, pois embora já tenham decorrido quase duas décadas da institucionalização da MCN (BRASIL, 2003), as Unidades Federativas são autônomas, dispendo de suas próprias academias e escolas de formação. Segundo Silva (2017a), a falta de protocolos, de *lôcus* adequado de formação, de formação inicial sedimentada (FREIDSON, 1998) com pesquisas na área de segurança pública e Ciências Policiais¹¹ ainda embrionárias, são alguns indícios dessa precarização e do nível insatisfatório de profissionalização.

Considera-se, contudo, que houve um avanço significativo a partir da institucionalização da MCN, quando pesquisadores e profissionais da segurança pública construíram um currículo próprio, acelerando o processo de profissionalização da atividade, que apesar de centenária no país, possui identidade ainda em formação, que na perspectiva destes autores, é motivada por diversos fatores, especialmente, em face da não padronização dos currículos e também dos contextos políticos que desvirtuaram a concepção entre segurança pública¹² e segurança nacional (MUNIZ, 2001).

FORMAÇÃO CONTINUADA

No Brasil são poucos os estudos que tratam o treinamento e o desempenho de policiais como importantes para uma melhor prestação de serviço (PONCIONI, 2005); (SILVA, 2007); (LUIZ, 2008); (PINC, 2009). Para algumas organizações, o treinamento policial (FERREIRA; ARAÚJO, 2018), o processo de atualização e o aperfeiçoamento de técnicas e táticas referentes às práticas policiais são disponibilizados apenas em países de primeiro mundo. E mesmo nesses, rotineiramente, dado a diversos fatores, as capacitações são descontínuas. Esses investimentos somente são realizados se o tempo, os recursos e/ou ainda se os policiais tiverem interesse em participar, porque não são considerados indispensáveis para a atividade de segurança pública, tampouco para sobrevivência de seus agentes, inclusive pelos próprios policiais, conforme constatou Pinc (2011).

¹¹ Apenas em 2019, em resposta a uma solicitação da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) é que o Conselho Nacional de Educação (CNE) reconhece as Ciências Policiais como campo específico de conhecimento científico. Ou seja, mesmo essa atividade profissional sendo milenar, e no Brasil sendo exercida desde sua colonização, ainda carecia desse reconhecimento pela Academia, donde se espera que surjam/sedimentem-se cada vez mais pesquisas e produções científicas na área (BRASIL, 2020).

¹² Esta característica também permeia a outra face da segurança pública – a polícia civil – que está mais afeita a uma instituição burocrata flertando muito mais com o status do Poder Judiciário do que com o *métier* de polícia investigativa (ZAVERUCHA, 2003).

De acordo com essa autora, muitos departamentos de polícia americanos até tentam implementar cursos de capacitação profissional, contudo, em face dos efetivos limitados que dispõem, bem como do alto custo para realizar esses treinamentos, não conseguem mantê-los por muito tempo, o que precariza sobremaneira a formação continuada desses profissionais, não sendo uma realidade diferente Brasil afora.

De acordo com Adlam (1998) *apud* Pinc (2009, p.42), a partir do “estudo com um grupo de 29 policiais do Reino Unido, demonstrou-se que durante todo o período de suas carreiras, calculado como a média de 20 anos, eles foram submetidos a apenas 12 meses de treinamento em serviço”. Outros dados de 1985, da polícia do Estado do Texas, demonstram que mais da metade dos policiais não recebeu nenhum tipo de treinamento no período de um ano (CAMPBELL, 1993 *apud* PINC, 2009).

No Brasil, a PMSP¹³ há muitos anos vem mantendo um planejamento rigoroso no tocante aos treinamentos, à elaboração e à utilização de protocolos técnicos-profissionais, denominados Procedimento Operacional Padrão (POP), para todos os integrantes do serviço administrativo e operacional, em que pelo menos os policiais devem frequentar uma semana de treinamento a cada ano (PINC, 2009).

Nesse contexto, na abordagem deste artigo, com uma formação inicial e também continuada insuficientes, constatadas na pesquisa empírica e analisadas adiante em *Análise e Discussão dos Resultados*, o policial militar, Brasil afora, passou a ser vitimado por diversos fatores, como foram citados, aliados também, ao desinteresse do próprio operador de segurança, *que não acha necessária a formação continuada*, pois, mesmo não sendo na quantidade suficiente, como exemplificado nas pesquisas citadas, quando ofertadas pela corporação, essas capacitações são desprezadas (SILVA, 2017a), fato também pormenorizado, no capítulo da análise.

Na busca pela constante profissionalização e conseqüente aprimoramento da prestação de serviço é importante estabelecer mecanismos que possibilitem o controle de processos que guiem os profissionais, não apenas da segurança pública, mas em qualquer área de conhecimento. Esses são requisitos essenciais para que uma categoria profissional continue a produzir resultados satisfatórios, mesmo diante de imprevistos e situações extremas que ocorrem no exercício da atividade laboral (FREIDSON, 1998; BITTNER; 2017).

Contextos inesperados, ainda não previstos na literatura profissional devem ser norteados por ações protocolares. Na segurança pública, como em outras atividades profissionais, alterações simples na rotina, como a ausência de um colega que toma as decisões no trabalho, seja de forma esporádica ou definitiva, ou ainda, situações extremas, como a morte de algum membro da equipe, durante uma ocorrência policial, não podem comprometer o exercício da atividade profissional. Na formação continuada, muitos protocolos (POP) são difundidos conforme analisou Pinc (2009; 2011), mas nem sempre são utilizados na prática cotidiana. Esta, portanto, é uma constatação que deve ser enfrentada já na formação inicial e, sobretudo, na continuada, visto a necessidade de rever procedimentos (FERREIRA; CABELHO; RONDON FILHO, 2020; OLIVEIRA, 2020) para melhoria da prestação de serviço e, principalmente, para o aprimoramento de técnicas da segurança policial e da sociedade, em geral (SILVA, 2020b).

Toma-se como exemplo um médico, um piloto de avião, um astronauta, ou qualquer outro profissional que diante de um imprevisto não consegue tomar uma decisão, dado que não há um procedimento padrão na literatura da sua profissão que o oriente. Na segurança pública é análogo, e ainda com um complicador em muitas situações o operador da lei dispõe apenas de uma fração de segundos para sua tomada de decisão.

13 Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Silva (2017a, p.252) defende que, entre outros objetivos, a institucionalização de um POP na atividade profissional de segurança pública é, sobretudo, “sintetizar parâmetros teóricos, técnicos e legais devendo guiar suas principais ferramentas de controle e gestão dos processos de ensino continuado, servindo como base na tomada de decisão por parte do operador de segurança pública”.

Para Cotta (2009), por seu turno, um POP busca sensibilizar e destacar a importância da integração e do envolvimento de todos os profissionais do sistema de segurança pública na gestão de incidentes críticos envolvendo agentes públicos de segurança.

Nesse sentido, ao mesmo tempo em que esse instrumento é um documento oficial, deve ser, também, uma ferramenta simples e objetiva, estabelecendo os detalhes, elencando processos, observando cuidados e dados relevantes para que um procedimento seja realizado dentro do padrão estabelecido institucionalmente e esteja sempre submetido à reavaliação.

Um POP deve visar ainda, padronizar a realização de um protocolo de forma a minimizar erros, desvios e variações de condutas dentro da área de atuação de uma atividade profissional, servindo como guia dos procedimentos a serem adotados, seja qual for o contexto em que um problema surja, quer de ordem operativa ou administrativa.

Silva (2017a, p. 285-287), ao estabelecer um modelo de POP proposto para a PMRN, sistematizou um protocolo para nortear ações em ocorrências de risco, com policiais em serviço. Em síntese, a proposta criada pelo autor define que um POP deve conter o nome do procedimento, o local de aplicação, a identificação nominal e também os cargos (postos/graduações) dos responsáveis pela aplicação do referido procedimento. As orientações protocolares, segundo o autor, devem ser compostas de: 1. ações preliminares (antes da ocorrência); 2. ações imediatas no local; 3. resultados esperados; 4. circunstâncias que podem levar a um erro procedimental; e 5. ações corretivas (imediatas e posteriores).

Ainda de acordo com este mesmo autor, obrigatoriamente, um POP institucionalizado deve conter previsão de avaliação, que em linhas gerais é composta de: 1. nome da equipe de avaliadores; 2. nome dos policiais a serem avaliados; e 3. itens que compõem o referido procedimento, descrito acima em uma coluna lateral a estes para que possam ser avaliados (SILVA, 2020b).

No caso da institucionalização de um POP, para ações em períodos de folga, faz-se necessário categorizar os posicionamentos descritos pelos policiais pesquisados que evidenciaram a pouca orientação na formação inicial para segurança pessoal, em período de folga, bem como as deficiências e/ou ausências desses procedimentos nas capacitações (formação continuada), o que foi consignado na análise dos resultados.

DÉFICIT DO EFETIVO

A falta de efetivo para execução do policiamento ostensivo que, em parte, é responsável pela redução da violência e da criminalidade é, também, um dos problemas para se manter uma boa qualificação continuada e melhorar a prestação de serviço, dado que quanto menos efetivo, mais complexo é retirá-lo das ruas para realizar uma formação continuada, aumentando assim, a probabilidade de uma insuficiente ou inexistente recapacitação, o que conseqüentemente potencializa o risco de vitimização policial.

Borges e Silva (2017) analisando a diminuição do efetivo nos últimos 20 anos na PMRN, constataram uma evasão anual de, em média, 200 policiais militares, ocorridas por aposentadorias, pedidos de demissão, e até por expulsões por desvio de conduta.

Compreender a complexidade do déficit de efetivo das forças de segurança pública no país, aliado aos multifatores catalizadores do aumento da violência e da criminalidade é essencial para problematizar o processo de vitimização policial.

Com efeito, a violência e a criminalidade têm aumentado nas últimas décadas no Brasil, em especial, os crimes violentos, letais e intencionais, particularmente os homicídios e, sobretudo, os provocados por armas de fogo, conforme demonstrado no Quadro 1. Ratificando a compilação do quadro, dados do SIM indicam que, entre 1980 e 2014 morreram 967.851 pessoas vítimas de disparo de algum tipo de arma de fogo. Waiselfisz (2016, p.16) constatou que “essa eclosão das mortes foi alavancada, de forma quase exclusiva, pelos Homicídios por Arma de Fogo (HAF), que cresceram 592,8%, setuplicando, em 2014, o volume de 1980”.

Nesse mesmo período, no Brasil, matérias jornalísticas apontaram um número bastante elevado de agentes aplicadores da lei vitimados, se levando em conta a média anual de 2009 a 2018. Contudo, em face da falta de postura acadêmica, pesquisa e política pública institucional no país, já explicitados, essas informações não estão sistematizadas como a violência, em geral. Portanto, os dados disponíveis, possíveis de serem concatenados foram demonstrados no Quadro 2, no qual se constata que, em média, no Brasil, foram assassinados 4 mil policiais na última década. E no RN, aproximadamente 80 policiais militares e 20 integrantes das demais instituições de segurança pública.

Em uma análise comparativa, nos Estados Unidos, entre 2009 e 2015, a média de policiais mortos, por ano foi de 49,14, totalizando 344 profissionais, com uma população de cerca de 300 milhões de habitantes. No Brasil, no mesmo período, com uma população estimada em 200 milhões de habitantes, foram mortos 721 profissionais de segurança, perfazendo uma média anual de 103 policiais vitimados. Ainda de acordo com o FBSP, o Anuário da violência registrou 3.220 mil mortes em intervenções policiais em 2015. No período de 2009 a 2015 as intervenções policiais resultaram em 17.688 mortes (FBSP, 2016).

Os dados da violência no Brasil tomaram dimensões de uma “guerra civil”. Para se ter um parâmetro o FBSP, por meio do seu Anuário de 2016, consignou que na Guerra da Síria, no período de 2011 a 2015, morreram naquele país em decorrência da guerra, 256.124 pessoas, enquanto que no Brasil, no mesmo período, em um *Estado democrático*, foram vitimadas por causa da violência e da criminalidade 279.567 pessoas (FBSP, 2016, p. 6-9).

Em uma análise comparativa, as intervenções policiais no Brasil, segundo o FBSP (2016, p. 21), tiveram como consequência a taxa de 1,6 mortes para cada grupo de 100 mil habitantes. Em Honduras, por seu turno, constatado como o país mais violento do mundo, essa taxa é de 1,2 mortes por 100 mil habitantes. Na África do Sul, país também em desenvolvimento como o Brasil, a taxa de mortes decorrentes de intervenções policiais é de 1,1 mortes, para o mesmo grupo de habitantes.

Paradoxalmente, para suprir as perdas nos quadros policiais, esses agentes não são substituídos na mesma proporção. Estudos constatam que as polícias militares do Brasil deveriam ter em torno de 600 mil policiais, mas existem aproximadamente 430 mil militares. Apenas essa constatação implica em um déficit nacional de cerca de 170 mil policiais (GAMA; MADEIRO, 2017).

Não se trata de defender um Estado policial, mas se há um parâmetro e a comprovação de que em países com índices de desenvolvimento humano elevado, onde os equipamentos públicos funcionam satisfatoriamente bem, nos quais pesquisas constataram que existe, para cada policial, em média 320 a 350 habitantes (MONET, 2006, p. 132), destarte, em um país como o Brasil, em que tais índices não são tão satisfatórios assim, obrigatoriamente, dever-se-ia ter, no mínimo, a mesma proporcionalidade entre policiais e cidadãos.

Não tendo essa mesma infraestrutura estatal, tampouco a proporcionalidade entre população e agentes operadores da lei, aliado a outros fatores que intensificam a violência e a criminalidade no Brasil, esses profissionais têm suas atividades precarizadas por diversas causas, entre elas, algumas acima citadas, tornando-os mais vulneráveis, quando estão de serviço, mas principalmente, quando estão em períodos de folga, pois caso tenham de intervir na iminência de um delito, não contam imediatamente com o aparato estatal, sendo vitimados, conforme as estatísticas apresentadas.

TRABALHO DE SEGURANÇA PRIVADA (O “BICO”)

Uma das principais circunstâncias que expõem os profissionais de segurança é o desempenho de alguma atividade de segurança privada que eles exercem, em face do *now how* que desenvolveram na carreira policial, aliado também à pseudopercepção de quem os contrata, que vêem nesses atores a possibilidade da agilidade no acionamento do aparato policial, caso algum fato delituoso aconteça contra seus estabelecimentos ou eles próprios.

Nessa perspectiva, importa perceber que o que chama a atenção dos agentes de segurança pública que responderam à pesquisa de Braga e Silva (2012) é que 50,4% já sofreram algum tipo de dificuldade financeira e que para garantir a manutenção de suas despesas recorriam a esse tipo de atividade.

Ao desempenharem a atividade relativa à segurança remunerada fora da instituição policial, o popular “bico”, os profissionais de segurança se expõem ainda mais, pois são escolhidos por marginais, principalmente, por portarem armas durante a execução desse serviço extra corporação, muitas vezes, armas institucionais. Desse modo, o desempenho de serviços de segurança privada expõe os policiais, dado que no exercício dessa atividade não contam com o aparato estatal, o que os deixa mais vulneráveis, tornando-se uma das principais condições de sua vitimização (FRANÇA; DUARTE, 2017; FERREIRA; CABELHO; RONDON FILHO, 2020).

As estatísticas disponibilizadas acima também são corroboradas pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública, as quais explicitam que a vitimização por homicídios ocorre, na maioria dos casos, com os policiais militares - dado que além de serem o maior efetivo do país, são os que realizam o policiamento ostensivo, portanto, o mais exposto - e durante os momentos em que não estão desempenhando o serviço policial. (FBSP, 2016; 2019).

Nos últimos oito anos, no RN, morreu 1 PM a cada 20 dias, conforme pesquisa realizada pela seção de inteligência do Estado Maior Geral da PMRN¹⁴. As estatísticas nacionais também são confirmadas no RN, pois a maioria das mortes de policiais e também de outros profissionais de segurança ocorreu quando

14 Informações fornecidas pela Agência de Inteligência da PMRN em 2018, durante a realização da pesquisa.

os mesmos se encontravam em períodos de folga ou em atividade de segurança privada, uma prática rotineira de agentes de segurança, em todo o país (BRAGA; SILVA, 2012).

A maioria das PMs do Brasil possui dispositivos legais proibindo que seus integrantes exerçam atividades remuneradas fora das corporações (FERREIRA; CABELHO; RONDON FILHO, 2020), contudo, isso não impede que policiais complementem a renda em serviços, extra corporação, trabalhando em seus horários de folga, como seguranças no setor privado. Por outra perspectiva algumas instituições criaram formas institucionalizadas para os policiais trabalharem a mais para a própria corporação, por meio de horas extras remuneradas.

Para buscar entender essa realidade, traça-se um breve perfil da remuneração policial na PMRN, onde o salário base para um soldado é de R\$ 3.268,32¹⁵, ou seja, em média, 3 vezes o salário mínimo vigente no país (RIO GRANDE DO NORTE, 2019), o que não destoa muito da realidade das demais Unidades Federativas. A baixa remuneração e o aspecto cultural talvez sejam os principais motivos pelos quais esses trabalhos extra corporação sejam tolerados pelos respectivos comandantes, segundo eles próprios, como forma de ajudar seus subordinados¹⁶.

Nessa mesma perspectiva, não apenas no RN, mas nas demais PMs brasileiras, ocorre a institucionalização do trabalho policial extra, remunerado pela própria corporação. Uma dessas medidas foi a criação, em 1999, da Diária Operacional (DO), através da Lei Estadual Nº 7.754, alterada Lei Complementar Nº 624, de 23 de fevereiro de 2018, por meio da qual, o servidor público estadual da ativa, pertencente ao sistema estadual de segurança pública, de forma voluntária, em período de folga, pode exercer atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, trabalhando 06 (seis) horas ininterruptas, recebendo atualmente R\$ 107,40 - cento e sete reais e quarenta centavos (RIO GRANDE DO NORTE, 1999; 2018).

Tal dispositivo traz à tona vários posicionamentos, tanto positivos como negativos. Seus defensores dizem que a normativa protege os PMs, uma vez que esses realizam o trabalho extra, com o apoio do poder público, pois estão oficialmente de serviço e utilizam os meios que o Estado dispõe para executar as atividades de segurança pública para complementar a sua renda, inclusive, minimizando um antigo problema nas corporações policiais militares, a escala extra, na qual o policial, após seu serviço normal e um dia de folga era escalado para algum serviço extra¹⁷, compulsório, sem qualquer compensação.

Em outra perspectiva, para os críticos, a DO oficializada significa diminuir o tempo de descanso dos policiais e também é uma forma governamental de aumentar o efetivo nas ruas, gastando menos com o mesmo efetivo, já que por meio dessa medida disfarça para a população, em geral, a obrigatoriedade de realizar novas contratações, treinamentos e aumento de salário. Ou seja, é a institucionalização da precarização da atividade policial, na medida em que a própria corporação perpetua a sobrecarga de trabalho e tolhe esse profissional de desfrutar do seu período de folga, além de comprometer o restabelecimento dos aspectos

15 Vencimentos atualizados até o mês de fevereiro de 2022. Disponível em: <http://al.rn.leg.br/storage/legislacao/2021/38y8r664ml49gzz9t-7j6c9jnttdoyc.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2022.

16 Esta é uma informação extraoficial, que em linhas gerais circula em todas as polícias militares, Brasil afora, mas que demanda de pesquisas para confirmação.

17 Em muitos estados brasileiros o déficit no efetivo policial sempre foi um problema estrutural. Em face dessa demanda e tendo o dever de ofício de prover o policiamento ostensivo, os comandantes de unidades operacionais lançavam mão de suas prerrogativas e escalavam os policiais no período de folga, geralmente em grandes eventos nos quais havia muitas faltas e, conseqüentemente, também, inúmeras punições. A DO, nesse aspecto, veio otimizar o emprego policial, mesmo que comprometendo sua folga. Por outro, precariza sua atividade profissional, como acima explicitado.

físicos e psicológicos, quando ele deixa de realizar outras atividades extra corporação, necessárias à higienização mental.

Essa realidade impacta tanto a saúde física como mental dos agentes de segurança pública, aumentando seu nível de estresse, comprometendo a sua segurança, dado que o excesso de trabalho causa fadiga, prejudica o desempenho motor e psicológico e por portar armamentos, esse agente fica mais suscetível a cometer erros nas atividades operacionais quando necessita fazer uso da força e/ou de armas, principalmente, a de fogo, carecendo, portanto, cada vez mais de formação continuada (SILVA, 2017a).

ANÁLISE E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS

Diagnosticou-se que o perfil socioprofissional dos participantes compreendeu a faixa etária entre 24 e 51 anos, com predomínio de 31 a 45 anos, estando 22 deles exercendo a função há mais de 15 anos. Quanto ao cargo dos entrevistados foram 11 soldados, 08 cabos, 08 sargentos, 16 tenentes, 08 capitães, 04 majores, 04 coronéis e 02 não identificaram a patente (se oficial ou praça). Quanto à renda, esta variou entre 3 a 19 salários mínimos vigentes no país. Quanto à escolarização entre os participantes, 01 possuía Ensino Fundamental completo, 08 possuíam Ensino Médio completo, 05 estavam cursando Ensino Superior, 23 tinham Ensino Superior completo e 25 policiais eram pós-graduados.

Esses dados apontam que os participantes se compõem de policiais veteranos, em sua maioria, razoavelmente escolarizados, com tempo de serviço que lhes confere uma boa experiência profissional, demonstrando preocupação com a busca de maior formação e autoconhecimento. Tal fato foi constatado também no estudo de Minayo *et al* (2007), que defendem que na atualidade os profissionais de segurança pública são mais instruídos, diferindo do perfil policial no passado (SILVA, 2020a).

Ao responderem ao questionamento se eles se sentiam seguros exercendo a profissão policial, 80% (50) responderam que não se sentiam seguros exercendo sua atividade profissional, enquanto agente de segurança pública, constatando-se um alto índice de insegurança por parte daqueles que foram diplomados pelo Estado e têm a legitimação social de proteger a sociedade, demonstrando assim, o alto grau de acuação em que esses profissionais se encontram e a baixa capacidade do aparato estatal para o enfrentamento dessa realidade, que, como posto nas hipóteses iniciais, afronta a população e o próprio Estado.

Inquiridos sobre se já haviam sofrido alguma ameaça ou tentativa de homicídio devido à sua profissão, 98% responderam sim a esse questionamento o que demonstra também um número muito elevado de agentes vitimados. Nessa mesma linha de questionamento, 68% (41) afirmaram que já foram ameaçados e que já tiveram algum colega vítima de homicídio em serviço ou de folga.

Observa-se que a profissão do policial, em si, é um indicativo de vitimização, seja no exercício de suas atividades ou fora dele. Sobre essas questões, Minayo, Souza e Constantino(2007) ponderam que os policiais militares estão permanentemente expostos a riscos de morrer e que esses riscos não podem ser entendidos somente como acidentes inerentes às atividades laborais. Também de acordo com Bezerra (2013), os policiais militares, dentro da categoria de agentes de segurança, são os trabalhadores que mais adoecem e morrem e, muitas dessas mortes, ocorrem nos períodos em que estão fora do serviço.

Perguntados se haviam tido algum treinamento ou visto alguma disciplina nos cursos de formação inicial que capacitasse o policial para enfrentar a violência em virtude da atividade profissional, 87% dos participantes responderam que não, conforme o Gráfico 1.

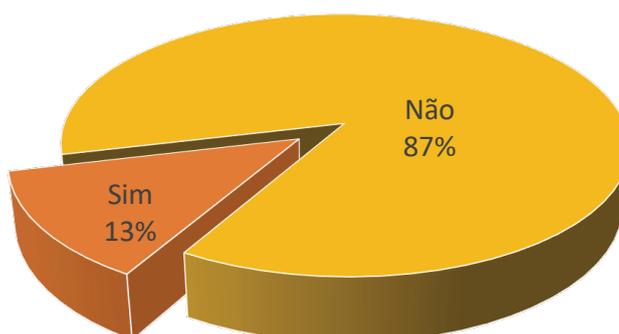
A questão seguinte, correlacionada com a anterior, procurou descobrir se diante de algum treinamento realizado o participante recordava-se de alguma disciplina ou curso ministrado para ele na formação continuada que o (re)capacitasse para essa demanda profissional. Como resultado, 76% responderam identificando algum curso e 24% responderam que não.

No Gráfico 2 os participantes da pesquisa citaram alguns cursos dos quais participaram que os possibilitou alguma capacitação para enfrentamento da violência contra policiais.

GRÁFICO 1

Curso de formação inicial ou continuada

Nos cursos iniciais de formação profissional ou formação continuada (cabos, sargentos, aperfeiçoamento e outros) há disciplinas que capacitam o policial para enfrentar a violência em virtude da atividade profissional?

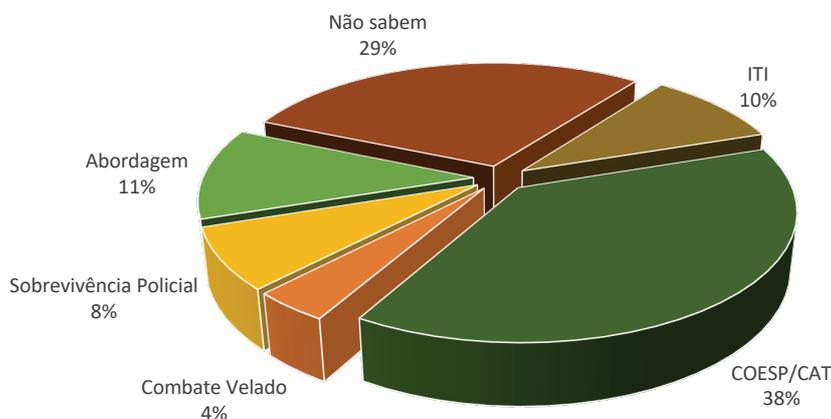


Fonte: dados desta pesquisa (2018).

GRÁFICO 2

Curso de capacitação realizado

Se há algum curso cite qual e se recorda de alguma disciplina?



Fonte: dados desta pesquisa (2018).

Os dados do Gráfico 1, que correspondem à formação inicial ou continuada para ascensão profissional indicam que há uma carência significativa nessa formação, dado que são profissionais com mais de 15 anos de efetivo serviço e, portanto, apenas 13% tiveram alguma experiência formativa com a temática que tratava da segurança pessoal, em virtude da função que exercem.

No Gráfico 2, que se refere aos cursos de capacitação, os quais não têm relação com a ascensão profissional, é possível constatar uma melhora quando os policiais informam alguns cursos (76%) dos quais participaram que tratam da temática do enfrentamento da violência contra eles próprios e um quantitativo inferior de 24% declararam não lembrar de nenhuma capacitação nessa perspectiva. Contudo, é forçoso enfatizar que os cursos elencados são extremamente seletivos e sua oferta não é regular. Outro fator a destacar é que os cursos mais citados (32%) foram o COESP/CAT, ofertados apenas para membros das tropas especializadas e/ou interessados de nelas ingressarem.

Silva (2017b) fundamenta que são altos os riscos de os policiais serem vitimados no exercício da profissão, porque executam atribuições de lida direta com a violência, o que expõe inevitavelmente suas próprias vidas. Esses percentuais mostram que a maioria dos policiais entrevistados não realizou treinamento ou não recordava de alguma disciplina que tratasse sobre (re)capacitação para lidar com a violência praticada contra policiais.

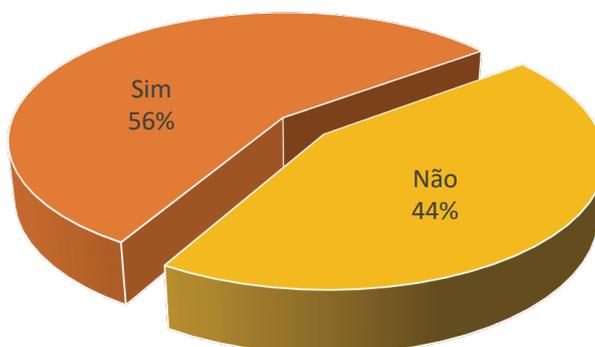
Na pergunta que questiona se o policial entrevistado já tinha tido instruções em relação a como se portar em situações de risco de morrer, quando da prática da atividade de segurança, fora do serviço, 56% dos entrevistados responderam que sim e 44% responderam que não tinham tido nenhuma instrução nesse sentido.

Essa constatação pode parecer paradoxal, visto que nas respostas anteriores acerca dos cursos profissionais, a maioria dos policiais respondeu que não houve esse tipo de abordagem formativa, constante no Gráfico 3. A constatação obtida na última pergunta parece estar mais alinhada com os posicionamentos anteriores de que não há treinamento/(re)capacitação suficientes para o policial exercer atividades profissionais dentro da corporação, o que torna mais urgente e necessária uma política institucional nessa perspectiva de enfrentamento, pois quando se trata de exercer o serviço de segurança privada, extra corporação, inevitavelmente essa opção deixa os agentes de segurança pública mais vulneráveis, dado que, em tese, não teriam o aparato estatal de uma forma mais imediata, pois trabalham sem suas equipes, ou seja, guarnições devidamente constituídas, equipadas e armadas.

Corroborando essa inferência, no Gráfico 4 os PMs enfatizam, quase que unanimemente, a necessidade e a urgência de uma política institucional dessa natureza.

GRÁFICO 3**Treinamento para segurança fora do serviço policial**

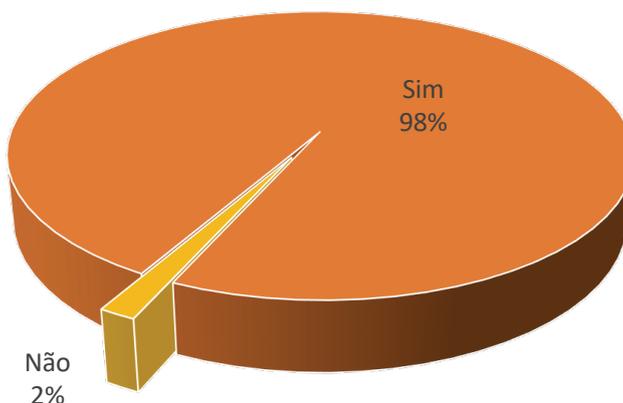
Na sua carreira profissão já teve alguma instrução de como se portar em situações que envolva risco a sua vida quando fora do serviço?



Fonte: dados desta pesquisa (2018).

GRÁFICO 4**Nível de percepção dos policiais quanto à necessidade de treinamento**

Se há algum curso cite qual e se recorda de alguma disciplina?



Fonte: dados desta pesquisa (2018).

Nas respostas iniciais os participantes enfatizaram que não se sentiam seguros para o exercício de sua atividade profissional ao exercerem atividades remuneradas de segurança privada, quando estão de folga, por disporem de menos recursos (estruturais, de equipamentos, pessoal e bélico), do que quando estão no serviço institucional isso se daria, conforme França e Duarte (2017), porque há maior probabilidade de serem vitimados. Para Pinc (2009), o treinamento para policias militares deve se sustentar em um planejamento rigoroso, com base na elaboração e na prática de POP (regulamentar nas corporações) disposto para todos os integrantes, os operacionais e também os administrativos, conforme constatou também Silva (2020b).

Em síntese, essas constatações aliadas à base teórica defendida neste artigo vêm evidenciar a segunda hipótese levantada, como consignado nas estatísticas anteriores, de que a maioria dos profissionais de

segurança pública são vitimados em períodos nos quais não estão atuando como agentes da lei. Nesse sentido, o estudo cumpre o objetivo para o qual foi proposto, qual seja, descobrir as principais causas e consequências dessa vitimização, possibilitando às esferas institucionais e governamentais adotarem medidas para redução dessa violência, o que conseqüentemente, em tese, melhoraria as condições de trabalho dos policiais e, conseqüentemente e, assim, a prestação de serviço.

Em que pese esta pesquisa ser de cunho predominantemente qualitativo, pois além da instituição pesquisada e o universo dela participante estarem distantes de representar uma amostra significativa das corporações policiais militares brasileiras, não seria metodologicamente adequado fazer generalizações dos dados encontrados. Contudo, a partir dos dados da pesquisa documental e também empírica constatase que o fenômeno da violência contra profissionais de segurança pública, em especial, os policiais militares, é crescente e alcançou taxas que não podem ser naturalizadas, seja em nível local ou nacional.

Essa constatação, comprovada por meio de dados estatísticos nacionais (ZILLI, 2018; FBSP, 2019; 2020, 2021) e locais (OBVIO, 2018; OBVIUM, 2020; PMRN, 2020), evidencia a urgência/emergência da necessidade dos setores envolvidos atuarem de forma articulada para construir protocolos, normas, ações e políticas institucionais e governamentais de enfrentamento da violência praticada contra os policiais, sobretudo, a violência letal.

Por outro lado, considera-se também que, muito embora em muitos momentos outras violências físicas e/ou psicológicas tenham emergido no estudo, essas não foram objeto de investigação, posto que são muito mais susceptíveis às subnotificações (portanto, inapropriadas para metodologia adotada), bem como em face de seus multifatores, entre os quais, destacam-se os culturais nas corporações (por possível temor a retaliações e estigmatizações) e ainda pela prática extra oficial da atividade de segurança privada. Este último, extremamente complexo de se constatar, como anteriormente teorizado em *Diagnósticos, Fatores e Teorização da Vitimização Policial*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme os objetivos propostos e os resultados obtidos, constatou-se que não existe disponibilização de formação continuada e/ou treinamentos sistemáticos e/ou pontuais para os policiais militares da região metropolitana de Natal/RN, para situações de violência praticada em face de serem profissionais de segurança pública, tomando como referência a amostra desta pesquisa. É possível também inferir, a partir desses resultados e com o embasamento teórico defendido, que a inexistência de protocolos institucionais que orientem e normatizem as ações policiais militares em confronto armado no período de folga tem contribuído para o aumento da vitimização desses profissionais no Rio Grande do Norte nos últimos anos.

Diagnosticou-se, ainda, que é preciso estimular, já na formação inicial, a busca pelo conhecimento, aperfeiçoamento e a (re)capacitação voltados a minimizar a vitimização do policial. Como proposta de enfrentamento dessa problemática sugere-se a criação e implementação de POPs, com a finalidade de capacitar o policial em casos de ameaça à sua integridade física, quando estiver em serviço e também em períodos de folga, dado que como constado, esta é a circunstância em que este profissional se encontra mais vulnerável.

Diante das possibilidades de morte em serviço na corporação ou em períodos de folga, a adoção desses protocolos nas corporações de segurança pública é essencial como ferramenta institucional e procedimental para o enfrentamento da vitimização policial, aliada à reflexão e à conscientização do agente em relação à sua própria segurança, evitando a exposição em serviços não institucionais.

Além das medidas que devem ser tomadas pelas corporações e pelo próprio profissional, deve-se enfatizar ainda que o Estado tem responsabilidade no alto índice de vitimização policial e que, portanto, deve criar meios e condições de trabalho que venham dar mais efetividade ao trabalho do policial, garantindo segurança aos seus agentes.

Sem a pretensão de esgotar a temática, mas fomentar novas pesquisas acerca da problemática, defende-se que o próprio Estado e/ou até mesmo a União criem um programa de valorização do profissional, com salários condizentes à função social (minimizando o exercício de atividades de segurança privada), aperfeiçoe técnicas e procedimentos operacionais, invista em novas tecnologias de segurança individual, reveja normas, adéque terminologias e conceitos, além de redefinir funções e elaborar protocolos, institucionalizando-os, como condição essencial para a valorização e a sobrevivência policial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALESTRERI, R.B. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia**. Passo Fundo - RS, CAPEC, Paster. Editora, 1998.

BELLI, B. **Tolerância zero e democracia no Brasil**: visões da segurança pública na década de 90. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BEZERRA, A. K.O.F. **Concepções de policiais militares sobre cuidados com a saúde**. Dissertação (Mestrado em Assistência Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. (Trad.) Ana Luísa de Amêndola Pinheiro. 1.ed. 1. Reimpressão. São Paulo: Edusp, 2017.

BRAGA, J.C.M.; SILVA, J.B. **atuação dos policiais militares do RN em atividades paralelas – “o bico”**: diálogo entre política, perfil sócio educacional, legislação e educação financeira. Academia de Polícia Militar Cel Milton Freire de Andrade. PMRN: Natal, 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969**. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Disponível em: 05 fev. 2022.

BRASIL. **Lei no 6.216, de 30 de junho de 1975**. Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6216.htm. Acesso em: 05 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília/DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Matriz Curricular Nacional para a formação em segurança pública**. Departamento de Pesquisa. Brasília: SENASP, 2003.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010**. Estabelece Diretrizes sobre o Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública. Brasília, 2010.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Matriz Curricular Nacional para a formação em segurança pública**. Departamento de Pesquisa. Brasília: SENASP, 2014.

BRASIL. **Levantamento nacional de informações penitenciárias atualização - junho de 2017**. (Org.) Marcos Vinícius Moura. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parecer homologado. Parecere CNE/CES Nº 945/2019**. Despacho do Ministro. Diário Oficial da União. 9 jun. 2020, Seção 1, p. 22 (Ciências Policiais). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2019-pdf/132881-pces945-19/file>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BORGES, A. G. M. V ; SILVA, J. B. . Política de ingresso na Polícia Militar: planejamento para seleção e recrutamento no RN. *In*: LEITE, D. M; MENEZES, P. M; ALCOFORADO, R. E. G. (Orgs.). **Direito Público e Governança: reflexões práticas sobre políticas públicas**. 1ed. Mossoró: EDUERN, 2017, p. 57-106.

COSTA, A. T. M. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

COTTA, F. A. Protocolo de Intervenção Policial Especializada: uma experiência bem-sucedida da Polícia Militar de Minas Gerais na Gestão de Eventos de Defesa Social de Alto Risco. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. v. 3, n. 2, ago./set. 2009.

FÁBIO, A. C. Os 'bicos oficiais' dos policiais: quais são os argumentos a favor e os contrários. **Nexo Jornal**. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/01/23/Os-%E2%80%98bicos-oficiais%E2%80%99-dos-policiais-quais-s%C3%A3o-os-argumentos-a-favor-e-os-contr%C3%A1rios>. Acesso em: 21 jan. 2017.

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 9. ed. São Paulo: Urbana, 2015.

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 10. ed. São Paulo: 2016. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf. Acesso em 15 jul 2020.

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário brasileiro de segurança pública 2018**. São Paulo: FBSP, 2018. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/atividades/anuario/>. Acesso em: 07 nov. 2018.

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário brasileiro de segurança pública 2019**. São Paulo: FBSP, 2019. Disponível em http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf . Acesso em: 22 fev. 2020.

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário brasileiro de segurança pública 2020**. São Paulo: FBSP, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acesso em: 15 Abr. 2021.

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário brasileiro de segurança pública 2021**. São Paulo: FBSP, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2022.

FERREIRA, A. J.; ARAÚJO, E. R. **Treinamento de tiro para o policial a paisana**. Curso de Pós-Graduação do Comando da Academia da Polícia Militar de Goiás. 2018. Disponível em: https://acervodigital.ssp.go.gov.br/pmgo/bitstream/123456789/1011/1/1476_Ant%C3%B4nio_Jos%C3%A9_Ferreira_Artigo_reda%C3%A7%C3%A3o_final_13447_1688032117%20%283%29.pdf. Acesso em: 20 fev. 2020.

FERREIRA, R.; CABELHO, V.; RONDON FILHO, E. (2020). Vitimização policial. **Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública**. v. 3, n. 6, p. 9-52. jan./jun. 2020. Disponível em: <http://ibsp.org.br/ibsp/revista/index.php/RIBSP/article/view/75>. Acesso em: 02 mar 2020.

FIGUEIRA, I.; MENDLOWICZ, M. Diagnóstico do transtorno de estresse pós-traumático. **Revista Brasileira de Psiquiatria**, v. 25, supl. 1, p. 12-16, 2003.

FRANÇA, F.G.; DUARTE, A. "Soldados não choram?": reflexões sobre direitos humanos e vitimização policial militar. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência e Segurança**. Marília. v. 19, n. 19, maio 2017.

FREIDSON. Eliot. **Renascimento do profissionalismo: teoria, profecia e política**. Trad. Celso Mauro Parcionornik. São Paulo: Edusp, 1998. [Clássicos, 12].

FREITAS, A.C. Transtorno de estresse pós-traumático. **Conteúdo Jurídico**. 28 abr. 2013. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,transtorno-de-estresse-pos-traumatico,43166.html>. Acesso em: 20 out. 2018.

GAMA, A.; MADEIRO, C. PMs de 25 Estados não têm o mínimo de soldados previsto nas leis estaduais. **Uol Notícias**. Cotidiano, 22 fev. 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/02/22/pms-de-26-estados-nao-tem-o-minimo-de-soldados-previsto-em-lei.htm>. Acesso em: 22 fev. 2017.

HERMES, I. **A morte de operadores de segurança e a insegurança que atinge a todos**. Disponível em: <http://www.iveniohermes.com/a-morte-de-operadores-de-seguranca-e-a-inseguranca-que-atinge-a-todos/>. Acesso em: 01 ago. 2017.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: IPEA; FBSP, jun. 2018.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Atlas da Violência 2019**. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: IPEA; FBSP, 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/12/atlas-2019>. Acesso em: 20 fev. 2020.

LEMBRUBERG, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignácio. **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LUIZ, R. S. **Ensino policial militar**. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

MELLO, D. Human Rights Watch diz que Brasil precisa retomar controle do sistema prisional. **Agência Brasil**. Direitos Humanos, 4 jan. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-01/human-rights-watch-diz-que-brasil-precisa-retomar-controle-do>. Acesso em: 04 jan. 2017.

MELLO, C. M. A.; NUMMER, F. V. A questão do risco na profissão policial militar: avanços e desafios. *In.*: FRANÇA, F.G.; SANTOS, C.E.B. (Orgs.). **Estudos em segurança pública**: direitos humanos, polícia e violência. João Pessoa: Ideia, 2011, p. 177-196.

MESQUITA NETO, P. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. *In.*: PANDOLFI, D. C.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L. P. GRZYNSZPAN, M. (Orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 130- 148.

MINAYO, M.C. S.; SOUZA, E. R.; CONSTATINO, P. Riscos percebidos e vitimização de policiais civis e militares na (in) segurança pública. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23 n. 11, p. 2767-2779, nov. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v23n11/23.pdf>. Acesso em: 22 set, 2018.

MINAYO, M.C. **O desafio do conhecimento**: pesquisa científica em saúde. São Paulo: HUCITEC, 2013.

MONET, J. C. **Polícias e sociedades na Europa**. Trad. Mary Andrade Leite Barros. 2ª edição. São Paulo: Edusp, 2006. (Série Polícia e Sociedade, n.3).

MUNIZ, J. O. A crise de identidade das Polícias Brasileiras: dilema e paradoxos da formação educacional. **Security and Defense Studies Review**, v. 1, p. 187-198, 2001.

Observatório da Violência Letal e Intencional no Rio Grande do Norte (OBVIO). **A dor que não se percebe**. Natal: OBVIO, Edição 16, ano II, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2018/10/03/numero-de-agentes-de-seguranca-publica-mortos-no-rn-em-2018-supera-2017.ghtml>. Acesso em: 04 abr. 2020.

Observatório da Violência Letal e Intencional no Rio Grande do Norte (OBVIUM). Instituto Marcos Dionísio de Pesquisa. Letalidade e Vitimização Policial 2015-2019. **Revista de Crimeanálise da Rede e Instituto de Pesquisa**. Natal: ISSUU, v. 4, n. 18, 2020.

OLIVEIRA, O E. **Mesmo com o risco da própria vida**: a *promoção post mortem* dos policiais militares da Paraíba. 2020, 15 páginas. [no prelo].

PERRENOUD, P. **Construindo competências desde a escola**. Porto Alegre: Artmed, 1999.

PINC, T. **Desempenho policial**: treinamento importa? *Revista Brasileira de Segurança Pública*. V. 3 n. 4 fev./mar. 2009.

PINC, T. **Treinamento policial**: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-04102011-085036/>. Acesso em: 2016-06-04. 4 jun. 2016.

POLÍCIA MILITAR DO RIO GRANDE DO NORTE (PMRN). 2ª Seção do Estado Maior. **Relatório Anual**. Natal: PMRN, 2020.

PONCIONI, P. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. **Sociedade e Estado**. Brasília, vol. 20 n. 3 p. 585-610, set./dez. Brasília Set./Dec. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922005000300005. Acesso em: 04 maio 2020.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico** [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Nº. 7.754, de 18 de novembro de 1999.** Dispõe sobre a criação da Diária Operacional para as Polícias Civil e Militar do Estado, e dá outras providências. Disponível em: <https://asspmbmrn.org.br/assets/arquivos/legislacao/diaria-operacional.pdf>. Acesso em: 01 jun 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei complementar Nº 657 de 14 de novembro de 2019.** Promove reestruturação na carreira dos militares estaduais, estabelece medidas de redução das distorções salariais dos agentes de segurança pública, altera dispositivos da Lei Estadual nº 4.533, de 18 de dezembro de 1975, que dispõe sobre o regime de promoções dos oficiais da Polícia Militar do Estado (PMRN), da Lei Complementar Estadual 463, de 3 de janeiro de 2012, que dispõe sobre o subsídio dos Militares do Estado, e da Lei Complementar Estadual nº 515, de 9 de junho de 2014, que dispõe sobre o Regime de Promoção das Praças da Polícia Militar do Rio Grande do Norte (PMRN) e do Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Norte (CBMRN), e dá outras providências. Disponível em: <http://al.rn.leg.br/storage/legislacao/2021/c9gls0of64wlrhqpj208a97et0m0si.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei complementar nº 624, de 23 de fevereiro de 2018.** Dispõe sobre o pagamento de Diária Operacional no âmbito dos órgãos integrantes do sistema estadual de segurança pública e dá outras providências. Disponível em http://www.diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20180224&id_doc=600758. Acesso em: 15 jul. 2020.

RODRIGUES, A. Ministério anuncia criação de Grupo Nacional de Intervenção Penitenciária. **Agência Brasil**, 18 jan. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-01/ministerio-anuncia-criacao-de-grupo-nacional-de-intervencao-penitenciaria>. Acesso em: 18 jan. 2017.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha:** policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

SILVA, J. **Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: Forense, 1990.

SILVA, S. R. R. **Os saberes em potencial da atividade policial ostensiva:** sistematizando modelos a partir da experiência potiguar. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

SILVA, J.B. **Profissionalização policial-militar:** a Tomada de Decisão como conhecimento e saber profissional na PMRN. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2017a.

SILVA, J.B. **Formação policial-militar no século XXI:** diagnósticos e perspectivas. Natal: Fundação José Augusto, 2017b.

SILVA, J.B. (2018). Herói ou vilão? Vítimas ou algozes? Quem são os profissionais de segurança brasileiros? **Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública**, v. 1, n. 3, p. 50-53. ed. esp. 2018. Disponível em: <http://ibsp.org.br/ibsp/revista/index.php/RIBSP/article/view/39/43>. Acesso em: 13 abr. 2021.

SILVA, J.B. Profissionalização policial-militar e a judicialização da gestão pública no Brasil: qual a escolaridade necessária para ser um profissional de segurança? **Revista de Brasileira de Estudos de Segurança Pública**, Goiânia, n. 1, v. 13, p. 20 - 32, jan. 2020a. Disponível em: <https://revista.ssp.go.gov.br/index.php/rebsp/article/view/427>. Acesso em: 13 Abr. 2021.

SILVA, J.B. Protocolo policial: teoria, sistematização e importância para sobrevivência na atividade profissional. **Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública**. v. 3, n. 7, p. 90-104, 2020b. Disponível em: <https://ibsp.org.br/ibsp/revista/index.php/RIBSP/article/view/105/104>. Acesso em: 13 abr. 2021.

SILVA, J. B. SILVA JÚNIOR, A. L. **Vitimação policial militar no RN: causas, consequências e perspectivas**. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/5023/2/Vitimiza%C3%A7%C3%A3o%20Policial%20Militar%20no%20RN_Causas%2C%20consequ%C3%Aancias%20e%20perspectivas.pdf. Acesso em: 02 nov. 2021.

SILVEIRA, R.A. A morte do policial. *In*: FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 9 ed. São Paulo: Urbania, 2015.

SOARES, L. E. Novas políticas de segurança pública. **Estudos avançados**, v. 17, n. 47, p. 75-96, 2003.

WASELFSZ, J.J. **Mapa da Violência I: os jovens do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Garamod, 1998.

WASELFSZ, J.J. **Mapa da Violência III: os jovens do Brasil**. Brasília: UNESCO; Instituto Ayrton Senna; Ministério da Justiça, 2002.

WASELFSZ, J.J. **Mapa da Violência**. 2016. Disponível em:

<https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

ZABALA, A.; ARNAU, L. **Como aprender e ensinar competências**. Porto Alegre: ArtMed, 2010.

ZAVERUCHA, J. **Polícia Civil de Pernambuco: O Desafio de Reforma**. 1ª ed. Recife, Editora Universitária da UFPE, 2003. 1ª edição.

ZILLI, L. F. Letalidade e vitimização policial: características gerais do fenômeno em três estados brasileiros. IPEA. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 17, dez. 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8873/1/bapi_17_cap_10.pdf. Acesso em: 04 abr. 2020.

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

OS GRANDES IRMÃOS: O USO DE TECNOLOGIAS DE RECONHECIMENTO FACIAL PARA PERSECUÇÃO PENAL

EDUARDA COSTA ALMEIDA

Estudante de direito da UnB, pesquisadora do LAPIN, pesquisadora do Observatório da LGPD/UnB e CEDIS/IDP.

País: Brasil **Estado:** Distrito Federal **Cidade:** Brasília

Email: itseduardacosta@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-0575-611X>

RESUMO

Este artigo analisa o uso de câmeras de vigilância com a tecnologia de reconhecimento facial (RF) automatizado e em tempo real para tratamento de dados na segurança pública e na persecução penal. As ferramentas de RF estão cada vez mais sendo usadas para auxiliar as atividades policiais, por isso é fundamental analisar os parâmetros mínimos para um uso legítimo da tecnologia. Por meio da análise de doutrinas, legislações, relatórios de casos concretos e recomendações de autoridades de proteção de dados, este estudo busca compreender o funcionamento do RF no âmbito da segurança pública, em sentido amplo, e mapear os princípios a serem observados para mitigar danos no uso do RF nessa área específica. A Diretiva 2016/680 da União Europeia e os princípios nela elencados são direcionamentos relevantes para uma possível regulamentação brasileira do uso de dados no âmbito da segurança pública. Por fim, frisa-se os principais riscos do uso indevido do RF e os danos já causados para que a legislação brasileira se atente a esses erros.

Palavras-chave: Segurança pública. Reconhecimento facial em tempo real. Proteção de dados. Riscos. Viés algorítmico.

ABSTRACT

FACIAL RECOGNITION AND PUBLIC SAFETY: HOW TO ENSURE THE PROTECTION OF PERSONAL DATA AND AVOID THE RISKS OF TECHNOLOGY

This article analyzed the use of surveillance cameras with automated and live facial recognition (FR) technology for data processing within the scope of public security. RF tools are increasingly being used to assist police activities, so it is essential to analyze the minimum parameters for legitimate use of the technology. Through reading doctrines, legislation, case reports and recommendations from personal data protection authorities, this study sought to understand the functioning of the FR and map the principles to be observed to mitigate damage in the use of FR in public security. The Directive 2016/680 of the European Union and the principles listed therein are relevant directions for a possible Brazilian regulation of the use of data in the scope of public security. Finally, the main risks of the misuse of the FR and the damage already caused were stressed so that Brazilian legislation can pay attention to these errors.

Key-words: Public Security. Real-Time Facial Recognition. Data Protection. Risks. Bias in the algorithm.

Data de recebimento: 07/10/2020 – Data de aprovação: 07/04/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1377

INTRODUÇÃO

Atualmente, estamos vivendo em uma sociedade da informação, onde as pessoas estão imersas em um ambiente de uso contínuo de diferentes tecnologias que estão em constante desenvolvimento. Nesse sentido, para que as pessoas possam acesso a espaços e serviços digitais, elas, continuamente, disponibilizam seus dados pessoais e “deixam rastros” no mundo *online*. Nessa perspectiva, nota-se que esses dados pessoais têm sido utilizados por empresas e governos para diversas finalidades, a exemplo do marketing direcionado, das identidades digitais¹ e da segurança pública, em sentido amplo, que abarca tanto a persecução penal, atividade de investigação, quanto a segurança pública em sentido estrito, atividade de prevenção de crime.

Como consequência dessa realidade, percebeu-se a relevância de uma lei que tutelasse o direito de privacidade e de proteção de dados dos cidadãos. Por isso, em 2018, o Congresso Nacional brasileiro sancionou a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que garante o tratamento de informações de forma responsável e em observância aos princípios da proteção de dados em diversos contextos.

No entanto, a LGPD não se aplica inteiramente aos casos de tratamento de dados pessoais para fins exclusivamente de segurança pública (art. 4º, III, “a”). Ela prevê que a legislação específica a ser criada deverá observar os princípios gerais de proteção de dados, os direitos do titular e o devido processo legal. Ainda, essa futura lei deverá prever medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público (art. 4º, § 1º). Dessa forma, por mais que a tecnologia avance, é necessária regulação específica sobre o uso de inovações aplicadas ao contexto de segurança pública a fim de evitar o grande potencial de uso abusivo.

Assim, o governo brasileiro tem se movimentado para pensar em estratégias de regulamentação do uso da tecnologia de Reconhecimento Facial. A Câmara dos Deputados, em abril de 2019, realizou audiência pública na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática com participação de diversos setores da sociedade para discutir a aplicação de reconhecimento facial para manutenção da segurança pública (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019). As posições defendidas foram controversas; destaca-se a preocupação de organizações da sociedade civil com a privacidade e a acurácia do sistema. Além disso, em novembro de 2019, a Câmara dos Deputados instituiu uma comissão de juristas para elaborar anteprojeto de legislação específica para o tratamento de dados pessoais no âmbito da segurança pública (JÚNIOR, 2019).

Diante do exposto, nota-se que o Estado também é entidade que utiliza e decide como utilizar as informações pessoais dos cidadãos, isto é, exerce função de controlador de dados. Ainda, busca utilizar informações dos cidadãos para promoção da segurança pública em vista do cenário de elevada violência no Brasil² e da relevância do tema para sociedade. Porém, esbarra-se na peculiaridade de ser um tratamento

¹ No Brasil, a Lei N° 13.444/2017 criou o programa Identificação Civil Nacional que visa criar meios para a emissão do Documento Nacional de Identidade (DNI) digital para todos os brasileiros; essa identidade substitui outras formas de identificação que deram origem ao DNI ou nele foram mencionados.

² O IPEA, órgão que registra dados sobre a violência no Brasil, aponta que, em 2017, houve 65.602 homicídios. Ainda, em 2017, 75,5% das vítimas de homicídios foram indivíduos negros, sendo que a taxa de homicídios por 100 mil negros foi de 43,1. Para mais informações, acesse: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019>.

de dados pessoais para prevenção, investigação, detecção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais.

O uso de instrumentos tecnológicos para auxiliar a segurança pública tem aplicações concretas já praticadas pelas autoridades estatais, como as escutas telefônicas, o uso de câmeras de vigilância CCTV³ e o estudo estatístico para atuação policial mais eficiente em áreas e horários específicos. Além dessas ferramentas, também está em debate o uso da tecnologia de RF e se ela é um instrumento válido para complementação da atividade policial.

O uso de câmeras no carnaval do Rio de Janeiro, em 2019, com a tecnologia de reconhecimento de objetos possibilitou a recuperação de um veículo roubado. Ainda, no mesmo evento, o uso de câmeras com a tecnologia de RF deu causa à prisão de quatro pessoas que possuíam mandado de prisão em aberto (LISBOA, 2019). Em Salvador, no carnaval de 2019, um homem procurado pela polícia foi preso depois de ser identificado pelo sistema de reconhecimento facial utilizado pela polícia local (LAVADO, 2020). Outro exemplo é o da Companhia do Metropolitano de São Paulo, que publicou, em 2019, edital de licitação para implementação de um sistema de câmeras com RF para algumas linhas de metrô da cidade (METRÔ, 2019). No entanto, existem diversas controvérsias sobre a aplicação do RF que serão evidenciadas neste artigo.

No exterior, a polícia metropolitana de Londres (MET) utilizou por meses duas câmeras com RF no *King's Cross Central*, um dos locais mais visitados em Londres, sem informar às pessoas que passavam pelo local e que tiveram seus dados coletados (SABBAGH, 2019). Essa atuação levantou questionamentos que serão melhor explorados a seguir. Em São Francisco, nos Estados Unidos, o órgão governamental competente, *The Board of Supervisors*, banuiu a tecnologia de RF por oito votos contra um, visto o seu alto potencial de uso abusivo e a consequência de uma vigilância opressiva e massiva (CONGER; FAUSSET; KOVALESKI, 2019). Ainda, a IBM, uma das maiores empresas de tecnologia do mundo, anunciou que deixará de investir em tecnologias de RF, já que, segundo a empresa, esse instrumento está sendo usado, majoritariamente, para controle social e opressão pelas forças policiais (KRISHNA, 2020).

Diante do exposto, vários questionamentos são suscitados sobre se o RF é uma tecnologia adequada a espaços democráticos diante da iminente possibilidade de violações de direitos fundamentais. Sendo possível a implementação de RF no âmbito da segurança pública, surge um debate sobre as maneiras de regular o RF de forma a ser uma tecnologia útil e que sua implementação esteja direcionada para a proteção de dados pessoais dos titulares que cometeram crimes ou não.

Neste artigo, estudou-se o tratamento de imagem de câmeras com tecnologia de RF em tempo real para fins de identificação de pessoas envolvidas em investigações criminais e instruções processuais penais.⁴ Isso se diferencia do uso do sistema de RF para finalidade de identificação de uma pessoa por meio de imagem ou vídeo gravado, que não é verificado de forma instantânea, ou seja, em tempo real. A fim de analisar criticamente a aplicação dos princípios de proteção de dados e mapear os riscos diante do uso de tecnologia de RF, utilizou-se metodologia de revisão bibliográfica nacional e internacional sobre os desafios da tecnologia no âmbito criminal já apresentados nas escassas informações divulgadas sobre o assunto no Brasil. Assim, este artigo limitou-se a analisar os princípios da finalidade, da necessidade e da

3 CCTV, cujo significado é Closed Circuit Television, é um sistema de câmeras no qual os sinais não são distribuídos publicamente, mas são monitorados, principalmente para fins de vigilância e segurança. As câmeras de CCTV recebem a designação "circuito fechado", ou seja, o acesso ao seu conteúdo é limitado apenas àqueles que podem vê-lo (ROUSE, 2012).

4 Assim, está fora do escopo deste artigo os casos de tratamento posterior de um vídeo ou uma foto ao acontecimento de um ilícito ou algum crime, estas situações são diferentes do uso de RF para identificação de pessoas em tempo real.

transparência, já que são basilares para a Diretiva 2016/680 da UE e são os que impactam concretamente a forma de uso do RF na segurança pública. Com isso, serão desenvolvidos estes três princípios, além dos três riscos associados a não observância dessas medidas.

SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

No Brasil, o tema da segurança pública está inserido em um cenário mais amplo e, por isso, é necessário reconhecer alguns aspectos peculiares das políticas públicas criminais e do sistema penitenciário do país. Schneider e Miranda (2020, p. 4) afirmam que o Estado brasileiro, “para executar o controle social, adota uma política de segurança pública segregacionista e preconceituosa”. Com isso, pensar em formas eficientes para manutenção da segurança pública perpassa pelo problema brasileiro em que há um grupo social o qual deve ser reprimido com coerção física e policial e um outro o qual deve ser protegido. Sobre essa questão, Alessandro Baratta afirma a existência de, em regra, duas classes: a classe dominante e a subalterna. A primeira “está interessada na contenção do desvio em limites que não prejudiquem a funcionalidade do sistema econômico-social e os próprios interesses e, por consequência, na manutenção da própria hegemonia no processo seletivo de definição e perseguição da criminalidade” (BARATTA, 2002, p. 197). Já a classe subalterna é aquela selecionada pelos mecanismos de criminalização. Em suma, o sistema penal brasileiro é muito similar ao descrito por Baratta, em que

o sistema das imunidades e da criminalização seletiva incide em medida correspondente sobre o estado das relações de poder entre as classes, de modo a oferecer um salvo-conduto mais ou menos amplo para as práticas ilegais dos grupos dominantes, no ataque aos direitos das classes subalternas. (BARATTA, 2002, p. 198).

Ainda, é necessário refletir que temas relacionados à segurança pública, inegavelmente, remetem às questões sobre as políticas criminais adotadas pelo governo brasileiro e ao sistema penal seletivo que vigora no país. Assim, “qualquer tecnologia pensada para melhorar a segurança pública, além de considerar aspectos técnicos, precisa atentar para as variáveis de raça que perpassarão a sua utilização” (DA SILVA; DA SILVA, 2019, p. 7). Logo, a aplicação da tecnologia de RF, vista como prioridade para muitas autoridades brasileiras, possui mais uma peculiaridade diante de um sistema criminal falho e segregacionista que passa a lidar com dados delicados dos cidadãos.

ASPECTOS TÉCNICOS DO RECONHECIMENTO FACIAL

O reconhecimento facial é o resultado do uso de um algoritmo baseado em visão computacional (*computer vision*) e aprendizado de máquinas (*machine learning*), separado em dois momentos (GOOGLE CLOUD TECH, 2018) que completam o processo de RF: o reconhecimento do rosto humano, *stricto sensu*, e a identificação da pessoa (MOBIDEV, 2019). Por meio de uma ramificação do *machine learning*, o *deep learning*, a capacidade de processamento de imagens foi desenvolvida a ponto de possibilitar o RF automatizado em tempo real (BBC EARTH LAB, 2015).

O RF é um método de identificação de pessoas por meio de rostos capturados em vídeos, fotos ou imagens coletadas em tempo real. Majoritariamente, os sistemas de RF capturam e tratam dados considerados relevantes e únicos, como a distância entre os olhos ou o formato do queixo. Assim, à medida que as pessoas se movimentam por espaços públicos que possuem câmeras de vigilância com RF,

a tecnologia isola imagens faciais e extrai dados contidos nelas. Esses dados são tratados e convertidos em representações matemáticas conhecidas como *face template*, uma assinatura facial. Essa assinatura, resultante de tratamento de uma imagem capturada em tempo real, é comparada com outras assinaturas disponíveis em uma base de dados de assinaturas faciais (EFF, 2017). Essa base de dados é uma lista de *templates* de pessoas que podem ser identificadas. No contexto da segurança pública, esse banco de dados é preenchido com assinaturas faciais de sujeitos de interesse.

O resultado do tratamento dos dados faciais é representado por uma porcentagem de características semelhantes entre as duas assinaturas, essa correspondência indica a probabilidade de a pessoa que passa por uma câmera de vigilância ser ou não uma das pessoas que possuem assinatura facial contida no banco de dados. Por isso, o resultado do tratamento de dados pela tecnologia de RF não é binário, isto é, não responde: sim, o rosto capturado corresponde ao *template* existente no banco de dados; ou não, o *template* do rosto capturado pela câmera não é similar a nenhuma das assinaturas faciais contidas no banco de dados (BBW, 2018, p. 6).

Ainda, quando a tecnologia é imprecisa na identificação da pessoa e o resultado apresentado pelo RF é incorreto, ele se classifica em (i) falsos negativos ou (ii) falsos positivos. Aqueles ocorrem quando o sistema de RF falha na correspondência entre um rosto e uma assinatura facial que, de fato, está contida em um banco de dados. Ou seja, o sistema retornará erroneamente zero resultados em resposta a uma consulta, sendo que existe um resultado válido. Já um falso positivo ocorre quando o sistema reconhece a compatibilidade entre o *template* de uma pessoa capturada em tempo real e um *template* contido no banco de dados, mas a pessoa que passou pela câmera de vigilância não é quem o sistema diz que ela é (EFF, 2017).

É relevante notar que a existência de falsos negativos e falsos positivos possui consequências relevantes para aplicação na segurança pública. Por exemplo, no uso de RF, a incidência de falsos positivos causam danos às pessoas não culpáveis, visto que a identificação errônea de um inocente como uma pessoa que cometeu crime pode acarretar na prisão da pessoa errada e, possivelmente, na condenação de um sujeito que não cometeu nenhum crime. Não obstante, em caso de incidência de falsos negativos, o prejuízo é o da não identificação de uma pessoa que cometeu um crime.

A NATUREZA DO DADO TRATADO E A NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO

A informação tratada pelo RF é dado biométrico, isto significa que a tecnologia permite a identificação e a autenticação de pessoas baseada em um conjunto de informações únicas e específicas para cada pessoa (THALES, 2020). Nesse sentido, a informação facial é um dado personalíssimo e singular a cada pessoa, como as digitais dos dedos, a íris do olho e o DNA. De acordo com a LGPD, um dado biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural, é um dado sensível (art. 5º, II). Com isso, a legislação destaca o tratamento de dados pessoais sensíveis, já que caso esses “sejam conhecidos e submetidos a tratamento, podem se prestar a uma potencial utilização discriminatória ou lesiva e que apresentariam maiores riscos potenciais do que outros tipos de informação” (DONEDA, 2019, p. 143).

Não é uníssona a possibilidade de uso de tecnologias de RF para a manutenção de segurança pública. Como evidenciado no exemplo de São Francisco (EUA), algumas autoridades e instituições entendem que os riscos e os possíveis prejuízos do tratamento de dados sensíveis são superiores aos benefícios trazidos

pelo RF utilizado no âmbito da segurança.⁵ Não obstante, havendo a possibilidade de usar RF, devem ser tomadas algumas medidas de precaução e deve haver um marco regulatório que regulamente o uso de tecnologias aplicáveis à segurança pública.

Nessa perspectiva, o impacto do tratamento indevido de dados faciais de uma pessoa é significativo e os riscos de violação de direitos e liberdade individuais são elevados. Ainda, o mau uso dos dados, quando as finalidades do processamento estão no âmbito da segurança pública, geram efeitos mais gravosos, já que o direito penal é *ultima ratio*⁶ e é prerrogativa do Estado contra atitudes extremas dos cidadãos.⁷ Desse modo, salvaguardas específicas para o processamento de dados biométricos pelo Estado são fundamentais. Assim, no contexto europeu, a Diretiva 2016/680 prevê as peculiaridades a serem observadas no tratamento de dados pessoais para finalidades de segurança pública (art. 3º, 13 e art. 10º, Diretiva 2016/680).

A DIRETIVA 2016/680 DA UNIÃO EUROPEIA

Em 2016, o parlamento europeu e o conselho da UE estabeleceram a Diretiva 2016/680 para regulamentar a proteção das pessoas físicas no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades para efeitos de segurança pública. A diretiva explicita os princípios orientadores do tratamento de dados, como o princípio da segurança e integridade da informação, da qualidade dos dados, da finalidade, da necessidade e da transparência (art. 4º, nº 1). Estes três últimos serão tratados de forma mais específica neste artigo porque interferem diretamente no modo de uso do RF no âmbito da segurança pública, devem ser respeitados por serem princípios de proteção de dados elencados na LGPD e a observância deles está diretamente ligada com a garantia dos direitos fundamentais. Em suma, a Diretiva 2016/680 da UE busca assegurar o tratamento de informações pessoais para fins de segurança pública de forma responsável diante da proteção de dados.

PRINCÍPIO DA FINALIDADE

Um dos princípios norteadores da diretiva é o princípio da finalidade (art. 4º, 1, b).⁸ Este determina que a coleta de dados pessoais deve ser feita para atingir finalidades determinadas, explícitas e legítimas diante do escopo da segurança pública. Em suma, as finalidades de tratamento de dados pessoais autorizadas pela diretiva para se atingir a segurança pública são: prevenção, investigação, detecção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, incluindo a salvaguarda e a prevenção de ameaças à segurança pública (art. 1º, nº 1).

5 Destaca-se o The Board of Supervisors de São Francisco (EUA), a organização britânica Big Brother Watch e a Rede de Observatórios da Segurança. Ainda, algumas pesquisas usadas como referências bibliográficas para este estudo apontam para os riscos iminentes do uso indiscriminado do reconhecimento facial na área da segurança pública para a liberdade dos cidadãos.

6 A área penal "deve ser a *ultima ratio* do sistema normativo, isto é, deve atuar somente quando os demais ramos do Direito revelarem-se incapazes de dar a tutela devida aos bens relevantes na vida do indivíduo e da própria sociedade." (BITENCOURT, 2019, p. 58). Por isso, o tratamento de dados no âmbito da segurança pública também deve ser visto como excepcional.

7 A característica de *ultima ratio* está em conformidade com o princípio da intervenção mínima, isso quer dizer que o direito penal possui aspecto de responsabilização subsidiário, ele apenas existe nos ambientes em que os outros meios de controle social (civil e administrativo) não são suficientes para penalizar o sujeito. Então, adota-se medidas excepcionais.

8 O Considerando 29 da Diretiva 2016/680 afirma que "os dados pessoais deverão ser recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas abrangidas pelo âmbito de aplicação da diretiva e não deverão ser tratados para fins incompatíveis com os da prevenção, investigação, detecção e repressão de infrações penais ou execução de sanções penais".

Assim, as informações pessoais coletadas por câmeras de vigilância para manutenção da segurança pública não poderão ser utilizadas para qualquer outro fim. Ou seja, se a motivação para o uso da tecnologia é segurança pública, o instrumento ou os dados coletados por ele não poderão ser utilizados para outra finalidade. Alguns exemplos do uso de câmeras em espaços públicos que não visam a segurança são: o mapeamento de regiões populosas, a análise de horários em que o trânsito está sobrecarregado ou o rastreamento de ônibus para informar aos passageiros que a linha está atrasada. A coleta de dados para os fins anteriormente citados não estão em conformidade com a segurança pública, com isso, não é possível processar essas informações, ainda mais em caso de dados sensíveis no contexto de RF automatizado e em tempo real. Além disso, o caminho inverso também é verdadeiro, os dados coletados para fins de segurança não podem ser tratados para outras finalidades.

Com isso, nota-se que o princípio da finalidade é balizador de algumas práticas no uso do RF para segurança pública, uma delas versa sobre a finalidade do armazenamento de dados. Para efetivação do RF, é necessário coletar informações das pessoas que se movimentam em espaços públicos para que essas sejam comparadas com *templates* de um banco de dados. Nesse sentido, são suscitados alguns questionamentos sobre a necessidade de armazenamento e retenção dos dados de todas as pessoas que circulam no local e, por isso, têm seus dados coletados, inclusive daquelas que não cometeram crimes.

Em um estudo sobre o impacto do RF no Reino Unido, o *Information Commissioner's Office* (ICO), órgão inglês para defesa dos direitos à informação, afirma que os dados pessoais processados para qualquer uma das finalidades de aplicação da lei, a exemplo do tratamento para segurança pública, devem ser mantidos por não mais do que o necessário para atingir a finalidade do processamento (ICO, 2019, p. 29). Consequentemente, torna-se necessário identificar o período de tempo em que forças policiais devem armazenar dados das pessoas que passaram por um determinado local.

Sobre essa questão, o ICO analisou dois casos de uso de RF por duas organizações policiais diferentes, a Metropolitan Police Service (MPS) e a South Wales Police (SWP). Ambas deletaram os registros resultantes do uso da tecnologia de RF após o processamento, exceto nos casos em que o sistema encontrou correspondência entre o rosto analisado instantaneamente e os *templates* contidos no banco de dados da polícia. No caso da SWP, foram excluídos todos os registros no final da implantação do RF, incluindo a imagem das pessoas reconhecidas, a imagem dos falsos positivos e, ainda, os dados da lista de observação. Já a MPS manteve registros por 30 dias, incluindo falsos positivos (ICO, 2019, p. 29). Esse cuidado de excluir os dados não usados evidencia que o interesse para a segurança pública em manter imagens ou *templates* de pessoas identificadas ou não como sujeitos de interesse é injustificável e desproporcional.

Por fim, nota-se que nem todo uso de RF é autorizado para atender a qualquer finalidade específica que vise alcançar a segurança pública. Por exemplo, o fim de preservar a segurança não é alcançado quando o RF é usado para determinar a dosimetria de pena a um indivíduo no sistema de justiça criminal (BUOLAMWINI; GEBRU, 2018, p. 1). Finalidades similares à segurança são atingidas apenas para identificar pessoas que estão na lista de interesse da polícia e que poderão enfrentar um processo judicial segundo o devido processo legal.

PRINCÍPIO DA NECESSIDADE

Para efetivação do princípio da necessidade, preza-se pela limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades (GOV.BR, 2020, p. 14). Para adequada utilização de dados biométricos

na manutenção da segurança pública, é fundamental a observância do ciclo de vida do dado pessoal. Em regra, este possui cinco fases: coleta, retenção, processamento, compartilhamento e eliminação (GOV.BR, 2020, p. 41). Todas essas fases merecem cuidado específico no uso da tecnologia de RF. Em conformidade com o ciclo e o princípio da necessidade, frisa-se a relevância da fase de eliminação do dado. E regra, os dados devem ser processados até servirem à finalidade específica para a qual foram coletados, e quando não forem mais necessários devem ser excluídos.

Segundo o ICO (2019, p. 29), os dados processados para fins de aplicação da lei devem estar sujeitos aos cronogramas de retenção, ser revisados periodicamente e excluídos quando não for mais necessário mantê-los.⁹ A necessidade de exclusão das informações pessoais é reconhecida também pela diretiva da UE, esta determina que deve-se prever “prazos adequados para o apagamento dos dados pessoais ou para a avaliação periódica da necessidade de os conservar” (art. 5º, Diretiva 2016/680).

Além disso, o Grupo de Trabalho do Artigo 29º para a proteção de dados (Article 29), grupo europeu independente que lidou com as questões relacionadas à proteção de dados e à privacidade antes da aplicação do GDPR, emitiu parecer sobre a Diretiva 2016/680. Nele, afirma-se que deve haver previsão de “critérios claros e transparentes para a avaliação da necessidade de conservar [...] dados pessoais, bem como de requisitos processuais, [...] com vista a evitar eventuais abusos” (ARTICLE 29, 2017, p. 4).

Como consequência, compreende-se que manter o *template* do rosto de uma pessoa que cometeu crime só é relevante para fins de reconhecimento facial até o momento em que essa pessoa está cumprindo sanção penal, já que após esse período, armazenar o *template* não é mais útil ou necessário e o risco de vazamento, compartilhamento ou uso indevido do dado é alto. Nesse sentido, o Article 29 (2017, p. 6) propõe um sistema de exclusão automática das informações pessoais quando o período máximo de conservação expirar e de avaliação periódica para atender a proteção de dados desde a concepção e o princípio da necessidade.

PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

O princípio da transparência, conhecido também como princípio da publicidade, é uma das formas de combater o uso abusivo de informações e de permitir prestação de contas (*accountability*) aos titulares na construção de bancos de dados (MENDES, 2014, p. 71). Nesse sentido, a aplicação desse princípio no contexto de uso do RF para segurança pública implica a determinação de alguns parâmetros para atuação policial. Com isso, as questões que serão analisadas neste artigo são: (i) qual o banco de dados está sendo explorado pela polícia; (ii) o que o responsável pelo tratamento deve informar e registrar; e (iii) qual a necessidade de desenvolvimento de um relatório de impacto pela uso da tecnologia de RF.

Um dos pontos mais controversos é sobre a definição de qual banco de dados deve ser explorado e utilizado como referência para comparação de *templates* faciais. Questiona-se se o banco de dados adequado é o formado por todos os procurados pela polícia ou apenas por sujeitos que cometeram crimes mais graves, ainda questiona-se se os não condenados deveriam compor esse banco para RF. A extensão desse banco de dados e como ele é constituído produz inferências relevantes para os direitos de

⁹ Ainda que o tratamento de dados pessoais com técnicas de reconhecimento facial para fins de prevenção de crimes não seja escopo deste artigo, a questão de saber se certos dados cumpriram seus objetivos e não são mais necessários surge quando o armazenamento de dados é permitido para fim preventivo, em que deve haver uma avaliação de risco relativa desse tratamento.

privacidade e proteção de dados. Primeiramente, se o *template* de uma pessoa não está contido no banco de dados da polícia, ela não poderá ser reconhecida mesmo que passe na rua e tenha seus dados faciais tratados, visto que não haverá correspondência entre o seu rosto e os *templates* do banco de dados.

Portanto, um dos pontos-chave para o bom funcionamento do RF é a composição da lista de sujeitos de interesse (banco de dados ou *watchlist*) formada pelo *template* biométrico dessas pessoas. No Reino Unido, as pessoas que compõem esse banco de dados são aquelas detidas pela polícia. Nesse país, a Seção 64A da Lei de Polícia e Evidência Penal de 1984 (PACE) fornece à polícia o poder de tirar fotografias faciais de quem é detido após a prisão, chamadas de imagens de custódia. Com isso, as forças policiais podem fazer *upload* de imagens de custódia dos sistemas locais para o banco de dados nacional da polícia, o *Police National Database*.

No entanto, usar as imagens de custódia como banco de dados para o RF é complexo, já que uma grande parte das pessoas que são presas e têm uma imagem de custódia obtida nunca é acusada ou condenada por nenhum crime. No caso do Reino Unido, a organização *Big Brother Watch* (BBW) afirma que as forças policiais locais não sabem determinar quantas pessoas estão na base de dados de imagens de custódia mas são inocentes (BBW, 2018, p. 4). Por isso, a regulação brasileira para uso de tecnologias na segurança pública deve se atentar a dois pontos. Primeiro, deve ser determinado um procedimento para que a pessoa que suspeita ter sua imagem mantida ilegalmente no banco de dados da polícia possa solicitar a exclusão da imagem ou do *template*. Segundo, deve haver mecanismos que possibilitem a exclusão automática dos dados pessoais quando a pessoa que teve seus dados tratados não for acusada ou condenada por nenhum crime.

Segundo a ICO (2019, p. 17), as organizações policiais devem garantir que os dados constantes no banco de dados não sejam excessivos e que sejam utilizados somente quando estritamente necessário. Assim, nota-se que as salvaguardas da proteção de dados e dos direitos humanos apenas são cumpridas quando as forças policiais formam cuidadosamente a lista de sujeitos de interesse. Ou seja, buscam minimizar o número de pessoas em cada banco de dados e a quantidade de informações pessoais de cada pessoa e asseguram que a inclusão de novas pessoas seja feita com base no necessário para atender às finalidades do tratamento de dados.

No Brasil, a situação do sistema penal é peculiar pois há poucas informações sobre o funcionamento da burocracia penal. Por exemplo, até 2018, o número de presos apenas era estimado e o juiz de direito era pouco informado sobre a custódia do preso (CNJ, 2018, p. 9). Ainda, a superlotação dos presídios é uma realidade em todo o país: em 2019, existiam 441.147 vagas ocupadas por 733.460 pessoas (CNMP, 2020). Ainda nesse sentido, “em 2016, o Supremo Tribunal Federal declarou o estado de coisas inconstitucional em que estava o sistema penitenciário e determinou providências administrativas” (CNJ, 2018, p. 9) e, no julgamento do Recurso Extraordinário Nº 641.320/RS, foi indicado a criação de um cadastro nacional de presos pelo Conselho Nacional da Justiça.¹⁰

Dessa forma, o CNJ estabeleceu o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões, em que “toda pessoa que passar pelo sistema prisional será cadastrada no Banco e ganhará um registro nacional chamado RJI (Registro Judicial Individual)” (CNJ, 2018, p. 22). Esse cadastro compila dados pessoais do preso, como fotografia, cópia de documentos e outros dados gerais. No contexto de implementação de RF, esse banco de dados se

¹⁰ No entanto, ainda questiona-se sobre a necessidade e a operabilidade de um banco de dados centralizado de forma nacional, visto que o sistema penitenciário brasileiro é significativo e, por isso, trata informações pessoais de milhares de pessoas que estão em prisões por toda extensão do país.

assemelha ao modelo do Reino Unido, no qual, a fim de reconhecer o indivíduo que passa por câmeras de vigilância, essa pessoa tem seu *template* comparado com o de uma pessoa que teve prisão determinada.

Não obstante a necessidade de medidas que assegurem a proteção de dados aos cidadãos e a transparência no uso da tecnologia, essa não foi a realidade do caso de uso de câmeras com RF no carnaval de 2019 do Rio de Janeiro. Neste exemplo, as imagens coletadas em 28 câmeras espalhadas por Copacabana foram compiladas e transmitidas para o Centro Integrado de Comando e Controle, onde houve a comparação dos *templates* faciais com o banco de dados da Polícia Civil e do Detran (VETTORAZZO; PITOMBO, 2019). Este órgão possui informações fotográficas de todos os condutores de veículos do Estado, inclusive de pessoas inocentes e que poderiam ter sido reconhecidas mesmo sem serem sujeitos procurados pela polícia.

Quanto ao que deve ser informado e registrado pelo responsável do tratamento de dados, a Diretiva 2016/680, em seu art. 13º, assegura que informe-se ao titular alguns comunicados. O sujeito de dados deve saber sobre a finalidade do tratamento a que os dados pessoais se destinam e sobre o direito de solicitar a retificação de um dado pessoal que esteja incorreto. Ainda, para que haja transparência no processamento de dados, cabe ao responsável informar o fundamento jurídico do tratamento e o prazo de conservação dos dados ou, no mínimo, os critérios para definição desse período e os possíveis destinatários desses dados (art. 13º, nº 2). Logo, busca-se nitidez na relação entre o titular e o responsável pelo tratamento.

Além disso, o princípio da transparência é efetivado também por meio do desenvolvimento de um relatório de impacto do uso da tecnologia no âmbito da segurança pública. A diretiva europeia prevê essa avaliação, o *Data Protection Impact Assessment*. Ela indica que deve-se descrever as operações no tratamento dos dados pessoais e apresentar (i) os riscos para os direitos e para as liberdades dos titulares dos dados; (ii) as medidas previstas para fazer face a esses riscos; (iii) as garantias dos sujeitos previstas em lei; (iv) as medidas de segurança; e (v) os mecanismos para assegurar a proteção dos dados pessoais (art. 27º). Esse relatório é fundamental para que se avalie o impacto que qualquer processamento de alto risco terá sobre indivíduos e, mais importante, como especificamente buscar-se-á minimizar esses riscos. Ainda, esse documento é essencial para as forças policiais demonstrarem que o uso do RF está sobre o estritamente necessário e que os requisitos e os princípios da proteção de dados estão sendo atendidos (ICO, 2019, p. 23).

Diante do exposto, nota-se que a diretiva europeia prevê uma nova arquitetura de direitos aos titulares de dados e de atividades a serem cumpridas pelas autoridades estatais por conta do uso de novas tecnologias para efeitos de segurança pública. Assim, para que haja proteção aos dados dos titulares de forma similar ao exemplo europeu, recomenda-se que o processamento de dados sensíveis seja previsto e regulado em lei.

OS RISCOS DO RF

O uso do RF para finalidades que visem a garantia da segurança pública apresenta riscos para os direitos fundamentais do indivíduo, como a liberdade, a privacidade, a inviolabilidade da vida íntima, dentre outros aspectos. Esses riscos apontam para a possibilidade de violação de valores muito caros à sociedade moderna, a exemplo do direito de ir e vir e da garantia de igualdade entre os cidadãos. Para algumas autoridades estatais, como as da cidade de São Francisco (EUA), os riscos da tecnologia são maiores que os benefícios (CONGER; FAUSSET; KOVALESKI, 2019). Logo, é relevante pontuar essas possíveis ameaças

para que sejam implementados mecanismos efetivos de mitigação desses riscos e de proteção de dados pessoais, ainda mais quando os objetos de tratamento são dados biométricos. Por isso, dentre vários riscos, analisou-se os riscos do RF que estão ligados com a não concretização dos princípios de finalidade e necessidade, que geram (i) vigilância massiva, e de transparência, que podem acarretar em (ii) erros de acurácia e (iii) existência de viés no algoritmo.

OCORRÊNCIA DE VIGILÂNCIA MASSIVA

Em uma sociedade da informação, as pessoas constantemente informam seus dados e registram suas atividades em redes sociais e em plataformas de serviços como Netflix, Google Maps e Whatsapp. Por isso, algumas empresas possuem informações pessoais de milhares de usuários ao redor do mundo e, com o cruzamento de dados, é possível identificar padrões comportamentais e áreas de interesses individuais. Esse movimento também ocorre no setor público, em que o Estado processa dados dos cidadãos para diversas finalidades; uma delas é para a manutenção da segurança pública.

Assim, sob o fundamento de garantir segurança, “instituições governamentais armazenam e analisam dados, [...] gerenciando populações inteiras. Esta nova estruturação digital trouxe consigo a possibilidade de armazenar uma quantidade inimaginável de dados” (SCHNEIDER; MIRANDA, 2020, p. 6). Frisa-se que as consequências de tratamento de dados pessoais para segurança pública são de alto risco e podem acarretar na vigilância de toda uma população e, ainda, na prisão de pessoas. O uso indiscriminado do RF em câmeras no espaço público permite o estabelecimento de uma vigilância massiva em que o Estado é informado sobre o local o qual as pessoas frequentam, o tempo que passam em cada espaço e com quem se relacionam.

Nesse sentido, Bigo (2006, p. 47) percebeu a existência de um sistema de vigilância no contexto pós 11 de setembro, em que se criou a sensação de ameaça à segurança constante; o autor chamou esse conceito teórico de *ban-opticon*. Quando esse sistema utiliza instrumentos tecnológicos e é amplamente aplicado, se torna uma nova versão do conceito de panóptico de Foucault. Assim, “fundando-se em [...] dados biométricos e técnicas digitais de reconhecimento facial, o banóptico é capaz de realizar o controle social por intermédio da identificação preventiva de indivíduos” (SCHNEIDER; MIRANDA, 2020, p. 6). Dessa forma, há uma preocupação do uso do RF trazer demasiada vigilância a ponto de subtrair as liberdades individuais.

O uso descontrolado de RF possibilita que as forças policiais identifiquem todas as pessoas que transitam em espaços públicos, como em marchas, eventos religiosos públicos, reuniões políticas, protestos ou manifestações públicas. Além disso, com o desenvolvimento da tecnologia, esses dados podem facilmente ser cruzados com outras informações pessoais presentes na internet (PRIVACY INTERNATIONAL, 2019). A exemplo: as pessoas que se relacionam com aquela identificada em redes sociais, os registros de saúde, as informações presentes nos bancos de dados de proteção ao crédito, o endereço de residência ou as preferências sexuais. Para ilustrar, os manifestantes que participaram dos protestos de Hong Kong em 2019 tiveram a preocupação de evitar que câmeras de RF funcionassem naquele contexto por meio do uso de laser, visto que isso permitiria identificação das pessoas no contexto político (TREVISAN, 2019).

Com a permanente vigilância e supervisão do Estado sob o pretexto de segurança, cria-se uma condição em que parte da liberdade das pessoas encontra-se ferida. Não há mais ampla autonomia

para desenvolvimento da personalidade e para autodeterminar-se, visto que as pessoas estão sendo constantemente observadas. Além disso, os direitos de privacidade e inviolabilidade da intimidade, mesmo que exercidos em espaços públicos, são violados e, por isso, constrói-se um entendimento de que os dados pessoais, como as informações biométricas de uma pessoa, não estão mais sob os poderes do sujeito de dados, mas sob o controle do Estado, que decide livremente a forma de tratar essas informações.

Além disso, a vigilância exercida pelo uso da RF é potencializada, visto que é possível identificar uma pessoa independente de contato físico ou autorização prévia. Anteriormente, a pessoa identificada tinha conhecimento de estar sendo identificada e da finalidade à qual aquele dado estava sendo usado, como em pontos de fiscalização no trânsito ou na migração em um país. Porém, com o RF, é possível saber onde a pessoa se encontra sem ela saber que está sendo observada. Dessa forma, cada vez mais as pessoas estão sujeitas ao tratamento de dados biométricos e às verificações de identidade sem nem sequer estarem cientes disso. A falta de regulação e de determinação de uma finalidade específica para uso da tecnologia e o uso indevido de câmeras criam um estado de vigilância massiva.

Diante da falta de regulação, o ICO (2019, p. 3) evidencia os riscos do uso da tecnologia de RF para fins de segurança: o potencial de permitir a vigilância em larga escala e o impacto que isso tem sobre os direitos humanos e os direitos de informação das pessoas. O BBW (2018, p. 13) aponta que o uso indiscriminado de RF é uma ameaça à privacidade, porquanto câmeras com RF podem atuar como postos de controle para identificação biométrica. Esse tipo de uso da tecnologia não visa à manutenção da segurança pública, já que coleta informações não necessariamente úteis. Ainda, mesmo que a coleta fosse apenas de pessoas que cometeram crimes, é fundamental observar as devidas formas de tratamento em respeito à proteção de dados. A liberdade de expressão e o direito de realizar atividades diárias sem perturbações de autoridades estatais, ir aonde quiser e com quem quiser, e participar de eventos e manifestações são mitigados quando o uso de RF não é regulamentado (BBW, 2018, p. 13).

Quanto à vigilância massiva, a China desenvolveu um sistema próprio de classificação dos cidadãos, o *Social Credit System* (SCS), que possibilita a integração de sistemas de crédito, punição, recompensa e identidade do indivíduo. Em suma, os indivíduos são rastreados por câmeras de vigilância e são classificados em quatro áreas: atividades comerciais, comportamentos sociais, interesse administrativo e cumprimento das leis (MAURTVEDT, 2017, p. 16). Com isso, por meio dessas notas, consequências são aplicadas aos cidadãos, por exemplo, mais de nove milhões de chineses com notas baixas nesse sistema não puderam comprar passagens em voos domésticos (MA, 2018). Especificamente sobre o RF, a China está desenvolvendo mecanismos que comparam, de forma automática e instantânea, rostos com mais de 1,3 bilhões de fotos de identificação em segundos para auxiliar o rastreamento dos cidadãos (JIAQUAN, 2018). Ainda, o site do SCS já encoraja os cidadãos a informarem seus dados faciais para o sistema por meio de fotos do rosto, sendo assim, mais uma informação seria incorporada ao grande banco de dados chinês (MATSAKIS, 2019).

A inexistência de um regulamento para proteger a privacidade dos cidadãos é uma das razões pela qual a China talvez tenha a maior quantidade de dados pessoais disponíveis e a mais avançada tecnologia em inteligência artificial habilitada para vigilância (MAURTVEDT, 2017, p. 19). Nesse sentido, o SCS reforça os princípios e os fundamentos da vigilância, induzindo os cidadãos chineses a um estado de vigilância permanente que garante a execução das funções do poder. No caso chinês, o poder detido pelo Estado é derivado da capacidade não juridicamente regulada de tratar informações e extrair conhecimentos de dados sobre os sujeitos, e, ainda, da possibilidade de restringir o acesso aos bens e serviços comuns (MAURTVEDT, 2017, p. 50).

ERROS DE ACURÁCIA

Outro problema no uso da tecnologia de RF é o nível de inacurácia do sistema, ou seja, a porcentagem de vezes em que o RF falha, seja quando identifica uma pessoa errada ou não identifica sujeitos que eram procurados. Nota-se que um sistema com baixa acurácia produz resultados prejudiciais à população, ainda mais quando o uso dos dados está no âmbito da segurança.

Um relatório do BBW (2018, p. 3) indica que, no Reino Unido, 95% de correspondências feitas por RF resultaram em identificação incorreta de pessoas inocentes. Ou seja, do total de pessoas reconhecidas pelo sistema como um *template* contido na base de dados, 95% eram falsos positivos. A incidência da baixa acurácia gera efeitos na atuação policial quanto às questões sobre o princípio da finalidade e necessidade de armazenamento de fotos das pessoas. Diante da alta porcentagem de inacurácia, mesmo que as forças policiais apaguem todas as imagens que não tiveram correspondência no uso de RF, armazenar as fotos de todas as pessoas que correspondiam com banco de dados não é suficiente para proteção de dados. Nesse caso, 95% das fotos mantidas pela polícia não estariam atendendo à finalidade da segurança pública, visto que os índices de erro do sistema são elevados.

No Rio de Janeiro em 2019, uma mulher inocente foi confundida pelo sistema de RF com uma mulher que cometeu crimes; ela teve de ser conduzida à delegacia e só depois foi liberada. Neste caso, ainda um erro na formação do banco de dados da polícia foi evidenciado, pois a mulher que realmente estava sendo procurada já estava presa desde 2015, mas mesmo assim constava na lista de sujeitos de interesse da polícia (CORREIO, 2019). Com isso, a inacurácia do sistema é um erro que precisa ser endereçado.

Para evitar as consequências da inacurácia, é argumentado que a pessoa a qual verifica a correspondência entre a face e o *template*, majoritariamente policiais, poderia ser treinada para compreender o sistema de RF em uso e perceber quando deve-se abordar a pessoa potencialmente identificada. No entanto, existem no mínimo dois impasses: na maioria das vezes, os templates do banco de dados não estão associados à fotografia da pessoa procurada, mas apenas à representação matemática da foto; e as forças policiais não possuem um treinamento especializado para tomarem melhores decisões com o RF (EFF, 2017). O ICO (2019, p. 31) frisa a necessidade de revisão de políticas de privacidade, práticas de governança, procedimentos e treinamentos da atuação policial, além da necessidade de práticas de avaliação de risco à proteção de dados pessoais tendo em vista o uso de novas tecnologias.

Sobre aspectos técnicos, algumas características da imagem podem atrapalhar no bom funcionamento do RF, as principais são: iluminação, enquadramento do rosto, expressão facial, qualidade de imagem e envelhecimento facial. Além disso, alguns estudos apontam que grupos demográficos específicos de etnia, gênero e idade são mais susceptíveis a sofrerem erros no processo de RF (BUOLAMWINI; GEBRU, 2018, p. 1).

EXISTÊNCIA DE VIÉS NO ALGORITMO

As entidades que lidam com RF sinalizam os aspectos discriminatórios na forma de concepção da tecnologia. O desempenho dos algoritmos de RF são prejudicados se os dados utilizados para treinamento da tecnologia, os *templates* faciais, não forem representativos (KLARE *et al.*, 2012, p. 1791). O ICO (2019, p. 33) pontua que o sistema pode possuir viés se as faces que foram utilizadas no treinamento do algoritmo não tiverem uma representatividade equilibrada da população, ou seja, se as variações de cor e etnia não

forem observadas. Logo, a taxa de precisão e acurácia será diferente para rostos que o sistema não foi treinado e, por isso, não está familiarizado.

Foi realizado um estudo com diferentes algoritmos de classificação de gênero, idade e etnia diante de rostos para analisar se os algoritmos de RF exibem vieses demográficos quando utilizados em grupos específicos (KLARE *et al.*, 2012, p. 1789). Notou-se variações para pior no desempenho do RF quando exposto a grupos demográficos representativos, isto é, com grande presença de pessoas variadas, como mulheres, negros e jovens. Após a avaliação dos diferentes algoritmos de classificação pelo rosto, confirmou-se que eles não apenas apresentam desempenho significativamente pior em certos cortes demográficos, como consistentemente apresentam pior performance nos mesmos grupos, sempre entre mulheres, negros e indivíduos mais jovens, entre 18 e 31 anos (KLARE *et al.*, 2012, p. 1789).

Portanto, treinar sistemas de RF em banco de dados demograficamente bem distribuídos é fundamental para reduzir a vulnerabilidade de certos grupos sociais diante de taxas de inacurácia elevada se comparada à tentativa de reconhecer pessoas em um grupo de homens brancos. Outra conclusão é que o desempenho do RF em grupos étnicos e de idade específicos melhora quando o sistema é treinado exclusivamente para esse grupo demográfico (KLARE *et al.*, 2012, p. 1800).

Da perspectiva do reconhecimento facial automatizado, o teste realizado pelo *National Institute of Standards and Technology* (NIST), agência governamental estadunidense sobre inovação e competitividade tecnológica, (2019, p. 7) apontou que os algoritmos de RF têm variações na acurácia dependendo do grupo demográfico de um sujeito. Entre outras descobertas, este estudo demonstrou que os falsos positivos são entre 2 e 5 vezes maiores em mulheres que em homens, variando de acordo com o algoritmo, país de origem e idade (NIST, 2019, p. 7). Este aumento está presente para a maioria dos algoritmos e conjunto de dados (*datasets*) testados pelo NIST. Ainda, a menor taxa de falso positivo ocorre com indivíduos europeus (NIST, 2019, p. 7), que são majoritariamente brancos.

Ainda, uma pesquisa conduzida pelo *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) aponta que algoritmos comercializados para a fase de reconhecimento de rostos erram em classificar mulheres negras em até 34,7%, e homens brancos em, no máximo, 0,8% (BUOLAMWINI; GEBRU, 2018, p. 1). A performance de algoritmos de classificação de gênero foi melhor em pessoas com cor de pele mais clara. Com exemplo, a taxa de erro de algoritmos da Microsoft foi de 12,9% em pessoas de pele negra e 0,7% em pessoas de pele clara, já algoritmos da IBM tiveram taxas de erro superiores a 22% em pessoas de pele negra (BUOLAMWINI; GEBRU, 2018, p. 10).

A principal explicação para a atuação diferente do RF em relação à cor de pele está no processo de treinamento do algoritmo de RF. Será mais fácil de reconhecer alguém do grupo de faces em que um algoritmo é treinado, pois ele possui familiaridade com os atributos faciais daquele grupo. Porém, quando esses grupos de rostos representam uma etnia de forma desproporcional, um algoritmo otimiza sua precisão para esse grupo em detrimento de outros (GARVIE; BEDOYA; FRANKLE, 2016). Portanto, as pesquisas evidenciam menor acurácia quando o RF é usado para identificar uma diversidade maior de pessoas, especificamente mulheres negras, visto que possuem atributos faciais distintos de homens brancos. Diante disso, é fundamental o estabelecimento de relatórios rigorosos sobre as métricas de desempenho da tecnologia para que haja transparência no funcionamento do algoritmo e possa haver debates sobre o uso ético do RF.

O tópico da discriminação, diante da existência de viés no algoritmo, ligada ao uso do RF é ainda mais sensível quando a tecnologia é usada para auxiliar a segurança pública de um país com diversas etnias

e com um sistema penal racista. Um grupo demográfico sub-representado no conjunto de dados de referência do algoritmo de RF pode estar sujeito à identificação errônea frequente. Assim, é fundamental analisar as consequências do aumento da representação fenotípica e demográfica em conjuntos de dados faciais e na avaliação algorítmica.

CONCLUSÃO

Em suma, a atuação policial e o uso de novas tecnologias no âmbito do direito penal só serão legítimos e constitucionais se regulamentados em conformidade com os direitos constitucionais do devido processo legal, da privacidade e da proteção de dados do titular. Com isso, garante-se que, por mais relevante que a segurança pública, em sentido amplo, e o interesse público sejam, os direitos individuais não serão violados e não será instaurada situação de vigilância massiva e constante dos cidadãos. Nesse sentido, nota-se que a tecnologia de RF pode ser vista como instrumento conveniente, no entanto é primordial pensar nos novos desafios advindos pela utilização da tecnologia e na preservação de direitos fundamentais e de valores sociais relevantes, como a privacidade e o direito de ir e vir.

No contexto do RF, restou evidente que o uso dessa tecnologia expõe as pessoas a riscos elevados e peculiares, podendo ser identificadas mesmo sem aviso ou consentimento prévio. Esses riscos são ainda mais manifestos quando a tecnologia é utilizada para finalidades similares à segurança pública, já que essencialmente o direito penal é intrusivo, excepcional e possui papel de balizar e limitar o poder punitivo do Estado. Porém, se não houver regulamento adequado e direcionado para a proteção de dados, existe o risco iminente de a regra ser a vigilância digital, o controle e a penalização dos cidadãos. Não obstante o RF já estar sendo utilizado pelas forças policiais brasileiras, é fundamental a promulgação de uma legislação que proíba o uso da tecnologia nesse contexto ou, ao menos, que coíba o uso abusivo.

Diante do exposto, qualquer forma de regulamentação escolhida deve prever salvaguardas, especialmente sobre o princípio da finalidade, da necessidade e da transparência. O princípio da finalidade tem função específica de delinear as motivações legítimas de uso da tecnologia para aplicação na segurança e, de certa forma, minimizar a quantidade de dados coletados, armazenados e tratados pelo Estado. Quanto à necessidade, as informações pessoais devem ser atualizadas e tratadas apenas quando necessário e, quando não mais úteis, devem ser apagadas. O princípio da transparência garante que sejam assegurados os direitos dos titulares de dados, a atuação legal das forças policiais e a possibilidade de supervisão, e o controle do uso da tecnologia pela sociedade.

Como consequência, se uma lei autorizar o uso dos sistemas de RF na segurança pública, ela deve explicitar balizas de aplicação dos princípios de proteção de dados. Com isso, seria possível que a tecnologia fosse utilizada apenas para uma finalidade específica em um caso concreto determinado, nunca para atender uma motivação vaga ou imprecisa. Assim, a autoridade que utilizasse a tecnologia apenas faria tratamento de dados pessoais de pessoas de interesse por tempo em que houvesse necessidade, e nada além disso. Ainda, todo esse processo de utilização da tecnologia pelas autoridades policiais seria seguida de ampla transparência com todos os cidadãos para que pudesse haver escrutínio público sobre a proporcionalidade e a utilidade da tecnologia de reconhecimento facial.

Além disso, a observação de regulamentos específicos e da proteção de dados pessoais também tem como finalidade mitigar os riscos advindos pelo uso da tecnologia. A ameaça de concretização

desses riscos põe em perigo direitos fundamentais previstos na Constituição brasileira e a liberdade básica do indivíduo. Os três principais riscos endereçados neste artigo são: a vigilância massiva, os erros de acurácia e a existência de viés no algoritmo. A vigilância potencializada pela desregulação no uso de RF coloca todos os cidadãos em um sistema de observação em que todos são suspeitos. Isso vai de encontro com garantias fundamentais e direitos de privacidade. Diante dos riscos do RF, é fundamental garantir uma frequência dos testes de acurácia e de precisão da tecnologia por meio de testes padronizados e independentes para analisar as taxas de erro diante de tendências étnicas e de gênero. Ainda, a falta de acurácia e a existência de, em regra, bases de dados de treinamento enviesadas possuem como consequência a discriminação de grupos que são mais prováveis de serem identificados erroneamente pelo RF. Logo, tecnologias que possuem esse viés não deveriam ser utilizadas de qualquer forma pelo poder público. Este apontamento se agrava diante do sistema criminal racista do Brasil.

Portanto, as consequências do uso do RF para a segurança são reconhecidas e devem ser melhor analisadas para que se entenda a possibilidade ou não de aplicação dessa tecnologia no âmbito da segurança pública no Brasil, país que possui sistema penal falho e segregacionista. No entanto, os efeitos do RF só serão devidamente alcançados se o uso for proporcional e se houver equilíbrio entre a privacidade dos indivíduos e a aplicação da lei. Não é desejável que se escolha um tema em detrimento do outro, como a segurança pública frente às liberdades humanas que possibilitam desenvolvimento autônomo da personalidade, visto que os malefícios dessa escolha atingem os valores de uma sociedade democrática e são de difícil compensação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTICLE 29. **Parecer sobre algumas questões importantes da Diretiva relativa à proteção de dados na aplicação da lei (Diretiva [UE] 2016/680)**. 2017. Disponível em: https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=610178. Acesso em: 5 maio 2020.

BARATTA, A. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: introdução à sociologia do direito penal. Tradução: Juarez Cirino dos Santos. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BBC EARTH LAB. **How Does Facial Recognition Work? | Brit Lab**. Canal do Youtube, 26 nov. 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1aHub80AHFk>. Acesso em: 24 jul. 2020.

BBW – Big Brother Watch. **Face Off: the lawless growth of facial recognition in UK policing**. maio 2018. Disponível em: <https://bigbrotherwatch.org.uk/wp-content/uploads/2018/05/Face-Off-final-digital-1.pdf>. Acesso em: 5 maio 2020.

BIGO, D. Security, Exception, Ban and Surveillance. In: LYON, D. **Theorizing Surveillance**. The Panopticon and beyond. Reino Unido: Wilan, 2006, p. 46-68.

BITENCOURT, C. R. **Tratado de Direito Penal**: parte geral. v. 1, 19 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. **Lei Nº 13.444**, de 11 de maio de 2017. Dispõe sobre a Identificação Civil Nacional (ICN). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13444.htm. 5 maio 2021.

BUOLAMWINI, J.; GEBRU; T. Gender Shades: Intersectional Accuracy Disparities in Commercial Gender Classification. **Conference on Fairness, Accountability, and Transparency**, Proceedings of Machine Learning Research, v. 81, p. 1-15, 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. **Audiência Pública Ordinária 03/04/2019**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/54893>. Acesso em: 5 maio 2020.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0**: Cadastro Nacional de Presos. Brasília: CNJ, ago. 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/57412abdb54eba909b3e1819fc4c3ef4.pdf>. Acesso em: 7 maio 2020.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Sistema Prisional em números**. 2020. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em: 15 maio 2020.

CONGER, K.; FAUSSET, R.; KOVALESKI, S. **San Francisco Bans Facial Recognition Technology**. The New York Times, 14 maio 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/05/14/us/facial-recognition-ban-san-francisco.html>. Acesso em: 5 maio 2020.

CORREIO. Inocente é confundida com criminosa por câmera de reconhecimento facial no Rio. **Correio**, Da redação, 11 jul. 2019. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/inocente-e-confundida-com-criminosa-por-camera-de-reconhecimento-facial-no-rio/>. Acesso em: 8 maio 2020.

DA SILVA, R. L.; DA SILVA, F. dos S. R. Reconhecimento facial e segurança pública: os perigos do uso da tecnologia do sistema penal seletivo brasileiro. **Anais do 5º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: Mídias e Direitos da Sociedade em Rede**. Santa Maria/RS, 2019.

DONEDA, D. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**: elementos da formação da Lei geral de proteção de dados. 2 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

EFF – Electronic Frontier Foundation. **Face Recognition**. 2017. Disponível em: <https://www.eff.org/pages/face-recognition>. Acesso em: 5 maio 2020.

GARVIE, C.; BEDOYA, A.; FRANKLE, J. The Perpetual Line-up. Unregulated police face recognition in America. **Center on Privacy & Technology at Georgetown Law**, 18 out. 2016. Disponível em: https://www.perpetuallineup.org/findings/racial-bias#footnote223_i485k1t. Acesso em: 12 maio 2020.

GOOGLE CLOUD TECH. **How Computer Vision Works**. Canal do Youtube, 19 abr. 2018 Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Ocyct1Jwsns&t=32s>. Acesso em: 24 jul. 2020.

GOV.BR. **Guia de Boas Práticas – Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)**. ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/guia-lgpd.pdf>. Acesso em: 6 maio 2020.

ICO – Information Commissioner's Office. **ICO investigation into how the police use facial recognition technology in public places**. 31 out. 2019. Disponível em: <https://ico.org.uk/media/about-the-ico/documents/2616185/live-frt-law-enforcement-report-20191031.pdf>. Acesso: 6 maio 2020.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da Violência**, v. 2.7. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019>. Acesso em: 8 maio 2021.

JIAQUAN, Z. Drones, facial recognition and a social credit system: 10 ways China watches its citizens. **South China Morning Post, People & Culture**, 4 ago. 2018. Disponível em: <https://www.scmp.com/news/china/society/article/2157883/drones-facial-recognition-and-social-credit-system-10-ways-china>. Acesso em: 8 maio 2020.

JÚNIOR, J. Maia cria comissão de juristas para propor lei sobre uso de dados pessoais em investigações. **Portal da Câmara dos Deputados**, Notícias, 27 nov. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/618483-maia-cria-comissao-de-juristas-para-propor-lei-sobre-uso-de-dados-pessoais-em-investigacoes/>. Acesso em: 25 jul. 2020.

KLARE, B. F.; BURGE, M. J.; KLONTZ, J. C.; BRUEGGE, R. W. V.; JAIN, A. K. Face Recognition Performance: Role of Demographic Information. **IEEE Transactions on Information Forensics and Security**, v. 7, n. 6, p. 1789-1801, dez. 2012.

KRISHNA, A. **IBM CEO's Letter to Congress on Racial Justice Reform**. IBM, 8 jun. 2020. Disponível em: <https://www.ibm.com/blogs/policy/facial-recognition-sunset-racial-justice-reforms/>. Acesso em: 5 set. 2020.

LAVADO, T. Aumento do uso de reconhecimento facial pelo poder público no Brasil levanta debate sobre limites da tecnologia. **G1**, Economia, Tecnologia, 21 fev. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2020/02/21/aumento-do-uso-de-reconhecimento-facial-pelo-poder-publico-no-brasil-levanta-debate-sobre-limites-da-tecnologia.ghtml>. Acesso em: 5 maio 2020.

LISBOA, V. Câmeras de reconhecimento facial levam a prisões no carnaval do Rio. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 8 mar. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-03/cameras-de-reconhecimento-facial-levam-4-prisoas-no-carnaval-do-rio>. Acesso em: 5 maio 2020.

MA, A. China has started ranking citizens with a creepy 'social credit' system — here's what you can do wrong, and the embarrassing, demeaning ways they can punish you. **Business Insider**, International, 30 out. 2018. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/china-social-credit-system-punishments-and-rewards-explained-2018-4>. Acesso em: 8 maio 2020.

MANN, M.; SMITH, M. Automated Facial Recognition Technology: recent developments and approaches to oversight. **UNSW Law Journal**, v. 40, n. 1, p. 121-145, 2017.

MATSAKIS, L. How the West Got China's Social Credit System Wrong. **Wired**, Security, 29 jul. 2019. Disponível em: <https://www.wired.com/story/china-social-credit-score-system/>. Acesso em: 8 maio 2020.

MAURTVEDT, M.. **The Chinese Social Credit System**. Surveillance and Social Manipulation: A Solution to "Moral Decay"? Tese (Doutorado em Sociedade e Política Chinesa) – Department of Culture Studies and Oriental Languages, University of Oslo, Norway, 2017.

MENDES, L. S. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor**: linhas gerais de um novo direito fundamental. São Paulo: Saraiva, 2014, cap. 1, p. 23 -78.

NIS - National Institute of Standards and Technology. **Face Recognition Vendor Test (FRVT) Part 3: Demographic Effects**. 2019. Disponível em: <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ir/2019/NIST.IR.8280.pdf>. Acesso em: 5 maio 2021.

METRÔ. Metrô compra sistema de monitoramento eletrônico com reconhecimento facial. **Metrô**, Notícias, 2019. Disponível em: <http://www.metro.sp.gov.br/noticias/28-06-2019-metro-compra-sistema-de-monitoramento-eletronico-com-reconhecimento-facial.fss>. Acesso em: 5 maio 2020.

MOBIDEV. **Face Detection & Recognition Software based on Machine Learning**. Canal do Youtube, 22 maio 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=X7_ojLEXnWc. Acesso em: 24 jul. 2020.

PRIVACY INTERNATIONAL. **Protecting Civic Spaces**. 1 maio 2019. Disponível em: <https://privacyinternational.org/long-read/2852/protecting-civic-spaces>. Acesso em: 8 maio 2020.

ROUSE, M. **CCTV (closed circuit television)**. WhatIs, TechTarget, 2012. Disponível em: <https://whatis.techtarget.com/definition/CCTV-closed-circuit-television>. Acesso em: 15 maio 2020.

SABBAGH, D. Facial recognition row: police gave King's Cross owner images of seven people. **The Guardian**, Technology, 4 out. 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2019/oct/04/facial-recognition-row-police-gave-kings-cross-owner-images-seven-people>. Acesso em: 11 out. 2019.

SCHNEIDER, C. B.; MIRANDA, P. F. M. Vigilância Digital como instrumento de promoção da segurança pública. **Publicatio UEPG – Ciências Sociais Aplicadas**, Ponta Grossa/RS, v. 28, p. 1-14, 2020.

THALES. Biometrics: authentication & identification (definition, trends, use cases, laws and latest news) – 2020 Review. **Thales**, 2020. Disponível em: <https://www.thalesgroup.com/en/markets/digital-identity-and-security/government/inspired/biometrics>. Acesso em: 5 maio 2020.

TREVISAN, B. Manifestantes usam laser contra câmeras de reconhecimento facial. **Olhar Digital**, Notícias, 1 ago. 2019. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/noticia/manifestantes-usam-laser-contra-cameras-de-reconhecimento-facial/88677>. Acesso em: 25 jul. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016. **Jornal Oficial da União Europeia**, 4 maio 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0680&from=EN>. Acesso em: 6 maio 2020.

VETTORAZZO, L.; PITOMBO, J. P. Rio e Salvador terão sistema de reconhecimento facial no Carnaval. **Folha de S. Paulo**, Cotidiano, 27 fev. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/02/rio-e-salvador-terao-sistema-de-reconhecimento-facial-no-carnaval.shtml>. Acesso em: 7 maio 2020.

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

www.forumseguranca.org.br