

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Volume 16 Nº 3 Ago/Set 2022

15
Anos

www.forumseguranca.org.br



REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Volume 16 Nº 3 Ago/Set 2022

15
Anos

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. 3 São Paulo ago/set 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, Universidad 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 Misce, 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 Espanglish 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

DIRETOR PRESIDENTE

Renato Sérgio de Lima

DIRETORA EXECUTIVA

Samira Bueno

COORDENAÇÃO DE PROJETOS

David Marques

COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL

Juliana Martins

SUPERVISÃO DE DADOS

Isabela Sobral

EQUIPE TÉCNICA

Betina Warmling Barros
Dennis Pacheco
Amanda Lagreca Cardoso
Beatriz Teixeira (estagiária)
Thaís Carvalho (estagiária)

EQUIPE ADMINISTRATIVA

Débora Lopes - *Supervisora*
Elaine Rosa
Sueli Bueno
Antônia de Araujo

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Elizabeth Leeds – *Presidente de Honra*
Marlene Inês Spaniol – *Presidente*
Cássio Thyone A. de Rosa
Cristiane do Socorro Loureiro Lima
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira
Denice Santiago (licenciada)
Edson Marcos Leal Soares Ramos
Elisandro Lotin de Souza (licenciado)
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>Editoras e equipe técnica da RBSP</i> | |

DOSSIÊ COVID-19 E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

| | |
|---|----|
| A mulher sofre em dobro: a violência doméstica no Brasil contra as mulheres e a repercussão do isolamento social decorrente da pandemia da covid-19 no aumento dos índices de tal violência | 10 |
|---|----|

Woman suffers twice: domestic violence in Brazil against women and the repercussion of social isolation arising out of the covid-19 pandemic in the increased indications of such violence

Thiago Alves Feio, Pedro Rafael Fernandes Moura e José Augusto Simões Pontes

| | |
|---|----|
| Pandemia e crime: revisão de literatura sobre os impactos da pandemia do coronavírus na incidência criminal | 32 |
|---|----|

Pandemic and crime: literature review on the impacts of the coronavirus pandemic on crime

Steevan Oliveira

| | |
|--|----|
| Accountability e governo eletrônico no contexto da covid-19: o caso do sítio do departamento penitenciário nacional..... | 58 |
|--|----|

Accountability and electronic government in the context of covid-19: the case of the national penitentiary department site

Bruno Santos de Oliveira, Robson Ferreira Polito e Bruno César Gomes da Rocha

| | |
|---|----|
| Forças públicas de segurança e a população de rua em tempos de covid-19: encontros e desencontros.... | 74 |
|---|----|

Public security forces and homeless people in times of covid-19: meetings and missings

Emmanuelle Pereira Brandt de Azeredo, Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz e Andréa Maria Silveira

| | |
|---|----|
| A internação provisória de adolescentes e o Tribunal de Justiça de São Paulo: uma abordagem criminológica das decisões publicadas durante a pandemia..... | 96 |
|---|----|

The temporary internation of the teenagers and the Court of Justice of São Paulo: a criminological approach to decisions published during the pandemic

Patrícia Silveira da Silva e Katie Silene Cáceres Arguello

| | |
|--|-----|
| E-gov e o policiamento comunitário: as redes sociais online como mecanismo de interação com o público em tempos de pandemia..... | 112 |
|--|-----|

E-gov and community e-policing: online social networks as a mechanism of interaction with the public in times of pandemics

Daniel Victor de Sousa Ferreira, Lucila Batista Oliveira, Luciana Carvalho e Cintia Rodrigues de Oliveira

| | |
|--|-----|
| The impacts of the covid-19 pandemic on police activities: an integrational review | 138 |
|--|-----|

Os impactos da pandemia de covid-19 nas atividades policiais: uma revisão integrativa

Marvyn Kevin Valente Brito e Simone Souza da Costa Silva

ARTIGOS

| | |
|---|-----|
| Racismo estrutural e filtragem racial na abordagem policial a adolescentes acusados de ato infracional na cidade de Campinas/SP | 152 |
|---|-----|

Structural racism and racial filtering on the police approach to teenagers accused of offenses at the city of Campinas/São Paulo

Luana Barbosa da Silva

| | |
|--|-----|
| Aplicação do <i>in dubio pro societate</i> na execução penal: análise das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre progressão de regime..... | 180 |
| <i>Application of in dubio pro societate in penal execution: analysis of the decisions of the São Paulo's State Court of Justice on progressive sentencing</i> | |
| <i>Mariana Moraes Zambom</i> | |
| Política de segurança pública para propriedades rurais: estudo de caso da Patrulha Rural de Catalão/GO | 204 |
| <i>Public safety policy for rural properties: case study of the Rural Patrol in Catalão/GO, in the Brazilian state of Goiás</i> | |
| <i>Carlos Antonio Ferreira De Oliveira, Gabriel da Silva Medina e Lana Mara Silva Teixeira</i> | |
| Luto por suicídio e posvenção na Polícia Militar | 224 |
| <i>Grieving for suicide and postvention in the Military Police</i> | |
| <i>Fernanda Novaes Cruz, Amanda Neves Rastrelli e Dayse Miranda</i> | |
| A Guarda Civil Metropolitana segundo a Câmara Municipal de São Paulo: uma instituição em disputa..... | 240 |
| <i>The Municipal Guards according to the Municipal Chamber of São Paulo: an institution in dispute</i> | |
| <i>Luiza Veronese Lacava</i> | |
| Violência policial no Brasil: fatores socioeconômicos associados à probabilidade de vitimização..... | 272 |
| <i>Police violence in Brazil: socioeconomic factors associated with the probability of victimization</i> | |
| <i>Evandro Camargos Teixeira, Stéffany Costa Jardim, Pedro Rodrigues Oliveira e Patrick Allan Ferreira Alves</i> | |
| Desafios para a segurança pública no Maciço de Baturité – Ceará: mortalidade violenta e insegurança no “Território Unilab” | 290 |
| <i>Challenges for public security in the Baturité Massif – Ceará: violent mortality and insecurity in the “Unilab Territory”</i> | |
| <i>Francisco Thiago Rocha Vasconcelos, Antonio Micael Pontes da Silva e Julimar Trajano Lopes</i> | |
| A eficiência policial e seus indicadores..... | 314 |
| <i>Police efficiency and its indicators</i> | |
| <i>Marcos Flávio Rolim e Vanessa de Quadros Pereira</i> | |

NOTA TÉCNICA

| | |
|--|-----|
| Persecução disciplinar em sindicância: aplicação de punições disciplinares em face do princípio <i>non bis in idem</i> | 332 |
| <i>Disciplinary prosecution in trade union: application of disciplinary punishments in light of the principle of non bis in idem</i> | |
| <i>Hilderline Câmara de Oliveira e Edson Silvério</i> | |

APRESENTAÇÃO

Aos leitores:

A Revista Brasileira de Segurança Pública (RBSP), editada e financiada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), entidade não-governamental, apartidária e sem fins lucrativos, foi criada em 2007, sob a coordenação de Paulo Mesquita Neto e Renato Sérgio de Lima, com o objetivo precípua de divulgar as contribuições originais e relevantes produzidas nas diferentes áreas de conhecimento sobre os assuntos concernentes à segurança pública.

Em abril de 2022, a Revista completou **15 anos de existência**, constituindo-se um periódico científico gratuito e de acesso aberto, com 31 edições publicadas, sendo duas edições especiais e 29 regulares, firmando-se como um canal profícuo de diálogo entre acadêmicos, profissionais de segurança pública e movimentos sociais. Esta é a trigésima segunda edição a ser publicada pela RBSP.

Ao longo de sua história, a Revista Brasileira de Segurança Pública contou com diferentes editores que contribuíram para o aperfeiçoamento do periódico, tornando-o conhecido nacionalmente por intermédio de artigos científicos, entrevistas, notas técnicas e dossiês temáticos sobre segurança pública. A Revista é, ainda, composta por um Conselho Editorial autônomo, compreendendo pesquisadores nacionais e estrangeiros, que a dirige e a administra em constante busca da excelência acadêmica.

Ressalte-se, ainda, que a partir de 2019 a Revista passou a contar com a atuação de duas editoras, além da equipe técnica disponibilizada pelo FBSP, o que, indubitavelmente, contribuiu para a melhoria dos processos vigentes da Revista, e possibilitou o incremento de outros que visam dotá-la de maior padrão de qualidade.

Nessa direção, desde novembro de 2020, a política editorial da RBSP pôde ser aprimorada, pautando-se pelos Critérios Qualis da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), e adequando-se aos critérios - nacionais e internacionais - de qualidade editorial, assim como realizando a publicação dos artigos submetidos em um espaço de tempo próximo ao ideal, como indicado pelos indexadores e critérios Qualis.

Em 2021, na soma de esforços para a melhoria e ampliação das atividades realizadas pela Revista, foram incorporados à equipe técnica dois bolsistas selecionados por intermédio de seleção pública realizada pelas editoras e equipe técnica em julho de 2021.

Estamos muito felizes com a presente edição, a qual é uma edição comemorativa dos 15 anos da Revista Brasileira de Segurança Pública!

Essa edição também possui uma seção especial sobre “Covid-19 e Segurança Pública no Brasil”, cuja proposta foi idealizada por Rafael Alcadipani, trazendo discussões relevantes sobre como a pandemia, com início em março de 2020, impactou de forma substantiva a segurança pública.

Aproveitamos a oportunidade para agradecer a todos os leitores e leitoras, aos pareceristas, e a todos os editores que nos sucederam e realizaram um trabalho excelente para que possamos, hoje, comemorar os 15 anos da Revista Brasileira de Segurança Pública.

Com os nossos sinceros agradecimentos,

As editoras e equipe técnica da RBSP

AGRADECIMENTOS

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

| | |
|--|------------------------------------|
| Alan Fernandes | Joyce Cardoso Olímpio Ikeda |
| Alexandre Pereira Da Rocha | Juliana Rosa Gonçalves Mota |
| Amadeu De Farias Cavalcante Júnior | Juliane Da Silva Ciriaco |
| Amanda Matar De Figueiredo | Lara Cruz |
| Ana Beraldo | Leonardo Mazzurana |
| Anderson Duarte Barboza | Letícia Maria Schabbach |
| André Silva De Oliveira | Luiz Eduardo Cani |
| Andrija Oliveira Almeida | Luziana Ramalho Ribeiro |
| Betina Barros | Márcia Barros Ferreira Rodrigues |
| Carlos Eduardo Malinowski | Márcia Pereira Leite |
| Carlos Roberto Guimarães Rodrigues | Marcio Basilio |
| Christian Carlos Souza Mendes | Marco Antonio Jorge |
| Clara Gomes Polycarpo | Marcos Alan S. V.Ferreira |
| Cristine Vieira Do Bonfim | Marcus Vinícius Gonçalves Da Cruz |
| Dalva Maria Borges De Lima Dias De Souza | Marlene Inês Spaniol |
| Daniel Victor Sousa Ferreira | Otoniel Rodrigues Dos Anjos Junior |
| Dayse Assuncao Miranda | Pedro Romano |
| Dijaci David De Oliveira | Pedro Luiz Ferro |
| Edson Marcos Leal Soares Ramos | Rafael Rocha |
| Elaine Borges Sueth | Ricardo Gonçalves Vaz De Oliveira |
| Fernando Da Silva Cardoso | Rochele Fellini Fachinetto |
| Fernando Vianna | Rodrigo Kraemer |
| Genésio Moreira Filho | Ronilson De Souza Luiz |
| Gustavo Matarazzo Rezende | Samira Safadi Bastos |
| Herbert Toledo Martins | Silas Nogueira |
| Italo De Lima | Silmara Carneiro Silva |
| Jacqueline Sinhoretto | Thiago Henrique Costa Silva |
| Jéssica Domiciano Jeremias | Wagner Soares De Lima |
| José Luiz Gonçalves Da Silveira | |

DOSSIÊ COVID-19 E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A MULHER SOFRE EM DOBRO: A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO BRASIL CONTRA AS MULHERES E A REPERCUSSÃO DO ISOLAMENTO SOCIAL DECORRENTE DA PANDEMIA DA COVID-19 NO AUMENTO DOS ÍNDICES DE TAL VIOLÊNCIA

THIAGO ALVES FEIO

Doutorando em Direito na UFPA. Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo CESUPA (2018). MBA em Direito e Processo do Trabalho (FGV). MBA em Gestão Empresarial (FGV). Graduação em Direito e Engenharia da Computação. Professor de Direito Administrativo I e II; Direito Constitucional I e II; e Teoria Geral do Direito Civil no CESUPA.

País: Brasil **Estado:** Pará **Cidade:** Belém

Email: thiago.a.feio@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-4989-4848>

PEDRO RAFAEL FERNANDES MOURA

Graduando em Direito, atualmente cursando o 10º semestre pelo CESUPA - Centro Universitário do Estado do Pará.

País: Brasil **Estado:** Pará **Cidade:** Belém

Email: pedro18060250@aluno.cesupa.br **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-2287-4855>

JOSÉ AUGUSTO SIMÕES PONTES

Graduando em direito no 10º semestre pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

País: Brasil **Estado:** Pará **Cidade:** Belém

Email: jose18060432@aluno.cesupa.br **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-0367-3780>

Contribuições dos autores:

José Augusto Simões Pontes e Pedro Rafael Fernandes Moura participaram na idealização do tema, pesquisa bibliográfica, redação do conteúdo do artigo e revisões. Enquanto Thiago Alves Feio atuou na orientação acerca do conteúdo e estrutura do artigo, bem como revisões e correções em geral.

RESUMO

Este artigo objetiva verificar os impactos trazidos pela pandemia da Covid-19 nos casos de violência doméstica contra as mulheres. Para isto, foi utilizada pesquisa bibliográfica, possuindo este artigo caráter essencialmente teórico. Divide-se a pesquisa em: definição de violência; definição institucional da violência doméstica e suas modalidades legais; fatores que a impulsionam e, por fim, a análise da relação entre o isolamento social e o aumento dos índices de tal violência, bem como meios de combatê-la. Conclui-se que o isolamento social durante a pandemia passou a impactar diretamente em tal forma de violência, e que o combate pode se dar através de: repressão aos agressores mediante investimento em segurança pública; cooperação entre os particulares; fomento a campanhas de denúncia; aprimoramento de locais de apoio às vítimas na pandemia; bem como na realização de acréscimos pontuais a instrumentos de combate já consolidados, como a Lei Maria da Penha.

Palavras-chave: Covid-19. Isolamento social. Violência doméstica. Violência contra a mulher.

ABSTRACT

WOMAN SUFFERS TWICE: DOMESTIC VIOLENCE IN BRAZIL AGAINST WOMEN AND THE REPERCUSSION OF SOCIAL ISOLATION ARISING OUT OF THE COVID-19 PANDEMIC IN THE INCREASED INDICATIONS OF SUCH VIOLENCE

This article aims to verify the impacts brought by the covid-19 pandemic in cases of domestic violence against women. For this, we used the bibliographic search, having this article essentially theoretical character. The search is divided: violence definition; definition of domestic violence and its legal modalities; factors that increase that violence and, finally, the analysis of the relationship between social isolation and the increasing rates of that violence and how to fight it. Arrived the conclusion that the social isolation during the pandemic began to directly impact such form of violence and that the fight can occurs through: repression of aggressors through public security investments; cooperation through private individuals themselves; promotion of reporting campaigns; enhancement of support places for victims in times of pandemic; as well as in making occasional additions to already consolidated combat instruments, such as the Maria da Penha law.

Keywords: Covid-19. Social isolation. Domestic violence. Violence against women.

Data de Recebimento: 17/01/2021 – **Data de Aprovação:** 15/09/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n3.1410

INTRODUÇÃO

Em meados de 2019, foi relatado na cidade chinesa de Wuhan o aparecimento de inúmeros casos de pessoas infectadas com aquilo que ficou popularizado à época como uma espécie desconhecida de pneumonia, que passou a provocar muitas mortes. Posteriormente, a doença foi identificada por ser causada por um vírus que ficou conhecido por Coronavírus (SARS-CoV-2). Seus sintomas, segundo o Ministério da Saúde (BRASIL, 2021), podem variar desde tosse, febre, dor de garganta, fadiga, dor de cabeça, dificuldade para respirar, perda de olfato, perda de apetite e paladar etc., até sintomas similares aos de uma pneumonia severa.

Contudo, um dos problemas que têm causado grande preocupação é o alto grau de contágio dessa virose, que se alastrou desde apertos de mão, tosse e espirro, até a transmissão por gotículas de saliva e objetos contaminados. Desse modo, não surpreende que tenha se espalhado tão rapidamente aos países ao redor do globo, incluindo, o Brasil, que teve o seu primeiro caso confirmado pelo Ministério da Saúde no dia 26 de fevereiro de 2020, na cidade de São Paulo/SP.

A partir daí, de acordo com dados do Painel Coronavírus, do Ministério da Saúde (BRASIL, 2021), já foram registrados, até o dia 1 de setembro de 2021, um total de 581.150 óbitos e 20.804.215 diagnósticos, com média diária de 643 mortes por dia e 27.345 novos casos. Logo, é um contexto ainda preocupante, e que, evidentemente, ainda demanda cautela por parte da população e de governantes com relação ao que a doença já se mostrou capaz de produzir.

Nesse sentido, em razão do número de casos diários, que persistem estatisticamente, para contenção desta crise sanitária mundial, enquanto as doses totais das vacinas não alcançam a todos, têm sido ratificadas diversas estratégias de cunho essencialmente profilático. Mormente, as chamadas “medidas de isolamento

social”, que, segundo Ferguson *et al.* (2020), têm por principal objetivo reduzir significativamente a taxa de transmissão. Dentre tais medidas, teve destaque o *Lockdown*, que é uma política de confinamento e limitação quase que total do comércio e das relações sociais presenciais, e que no país teve intensa implementação (BRASIL; 2020).

É justamente devido a esta e a outras necessárias medidas radicais de enfrentamento à pandemia que se pode inferir que o estrago decorrente de toda esta situação incômoda está muito além de apenas um estrago sanitário e epidemiológico. Configura-se, também, como um estrago de alcance econômico, psicológico e social (MARANHÃO; MARANHÃO, 2020; MARANHÃO; SENHORAS, 2020). Segundo Vieira, Garcia e Maciel (2020), tais medidas, além de alterarem as dinâmicas de funcionamento da sociedade no que tange aos aspectos econômicos, sanitários e epidemiológicos, acabam também afetando outras problemáticas sociais, como o fenômeno da violência doméstica, que atinge principalmente as mulheres. Em outras palavras, no que pese o fato de, para alguns, o isolamento social ser associado à segurança e proteção, para outros, é sinônimo de medo, não unicamente no que tange à doença em comento, mas também à preocupação ainda maior quanto à possibilidade de ocorrência da violência doméstica. Nessa perspectiva, é trazido o seguinte questionamento: quais os principais impactos da pandemia da Covid-19 no que tange aos índices de violência doméstica cometidos contra a mulher?

A presente pesquisa tem por escopo, pois, analisar os impactos da pandemia do novo Coronavírus no aumento dos índices de violência doméstica contra a mulher, verificando como se dá essa relação e ratificando medidas de enfrentamento à tal violência, que se mostrou alarmante em tempos de isolamento social decorrente da pandemia.

Tal trabalho desenvolvido possui caráter fundamentalmente teórico, adotando como principal forma de pesquisa a revisão bibliográfica, compreendendo a utilização de livros e artigos, sendo complementada por meio de dados estatísticos. A presente pesquisa se divide em dois momentos: primeiro serão abordados alguns conceitos essenciais para a compreensão da problemática da violência doméstica contra a mulher de forma estrita, bem como o estudo terá foco na contextualização desta problemática. Em um segundo momento, após a ampla exposição antecedente, haverá, finalmente, a argumentação sobre como os índices de tal forma de violência se relacionam com o isolamento social decorrente da pandemia.

Para tanto, serão explorados, através de tópicos distintos: definições doutrinárias de violência, analisando o que diversos autores pensam sobre essa temática, tais como Hannah Arendt, Minayo e Souza. Também, serão abordados problemas de cunho prático e teórico, definições institucionais da violência doméstica, mostrando como certas instituições internacionais definem tal problemática, com breve passeio por suas modalidades legais. No mesmo sentido, faremos uma contextualização da violência doméstica contra a mulher no Brasil, mostrando como o nosso contexto histórico de séculos de escravidão e o machismo de nossa sociedade influenciam na existência desse problema e em seu fomento, além de analisar os principais avanços trazidos pela Lei Maria da Penha.

Ademais, abordaremos fatores causadores da persistência dessa problemática, tais como raízes culturais patriarcais e motivações práticas pelas quais aquelas se materializam. De acréscimo, faremos uma análise efetiva acerca da relação do isolamento social e o aumento provocado nos índices de criminalidade contra a mulher, analisando dados de diversos institutos, tendo por finalidade entender essa relação para buscar maneiras de solucionar ou amenizar tal problema em tempos de pandemia. Por fim, a ratificação de medidas para o combate deste fenômeno crescente em tempos de pandemia, analisando diversos meios

para combater essa violência, pondo em destaque o incentivo a determinadas políticas públicas, assim como o apoio da iniciativa privada, mediante a ampliação de redes virtuais e informais de atendimento às vítimas de tal violência.

UMA EXPOSIÇÃO CONCEITUAL PERTINENTE: VISÕES DOUTRINÁRIAS ACERCA DA VIOLENCIA EM SENTIDO AMPLO E PROBLEMAS TEÓRICOS E PRÁTICOS

Com o intuito de realizar um estudo sobre a violência contra a mulher, primeiramente, é necessário entender a própria violência em si, isto é, a violência praticada em sentido amplo, contra toda e qualquer pessoa, para que, compreendida a noção geral do fenômeno, possamos compreender melhor a situação específica da problemática da violência doméstica contra a mulher, especificamente durante a pandemia.

Dessa maneira, de início, cumpre refletirmos acerca do que seria a definição da violência propriamente dita, e abordarmos seus problemas práticos e teóricos. Em meio a esta reflexão, encontra-se uma série de abordagens acerca do que viria a ser tal fenômeno sob um prisma geral multidisciplinar. Dentre tais abordagens, podemos destacar Pinheiro e Almeida (2003), que definem a violência como uma força de caráter intencional, que possui o fito de causar dano, seja este um dano físico, psicológico, moral etc. A ação ou omissão, destaque-se, seria o elemento constitutivo dessa "força".

Em sentido complementar, Minayo e Souza (1998) enxergam a violência como um fenômeno complexo, que se estende a diversas searas, mormente o Direito, a Psicologia e a Sociologia. Logo, devido a esta demanda de análise conjunta e multidisciplinar de áreas principalmente pertencentes ao campo das ciências sociais, afirmam que isto apenas comprova que a violência não é algo inato, mas, sim, é criada e desenvolvida culturalmente.

Assim, pode-se inferir que a violência, uma vez não pertencente ao objeto de estudo de nenhuma área em específico, caracteriza-se como uma questão de ordem social e cultural, isto é, que é cultivada nas relações sociais, ilustrando o primeiro problema prático, que expõe que há, na nossa sociedade, um ininterrupto desenvolvimento da violência como cultura.

Justamente pelo exposto, especialmente no que concerne ao fato de a violência não ser identificada como objeto próprio de nenhuma ciência em específico, é que tanto dificulta os estudos acerca deste fenômeno. É o que acaba configurando, assim, uma de suas principais consequências: aquilo que Schraiber e D'Oliveira (1999) convencionaram por nomear "invisibilidade social". Ou seja, por não haver linguagem e métodos suficientemente unificados e colaborativos de se analisar este fenômeno, isto acaba por causar certa dificuldade na compreensão e exposição das questões internas referentes a tal fenômeno em tela, daí decorrendo também um problema de cunho teórico.

Se aproveitando dessas brechas (criação e desenvolvimento constante da violência como um fenômeno cultural por parte da população e dificuldade de precisão metodológica), aqueles que exercem vantagem, seja física, psicológica, patrimonial etc., transformam a violência em um instrumento de poder, mediante uma visão perversa que ignora o diálogo ou as condutas socialmente saudáveis para com o outro. Nesse diapasão, os agressores agem, portanto, desconsiderando outras formas de expressão que não a violência, pois, devido a tais brechas no estudo e contenção deste fenômeno, a utilizam como forma de demonstrar poder sobre as vítimas (ARENDT, 2007).

Apesar de, teoricamente, todo e qualquer indivíduo poder ser vítima dessa expressão de poder, diversos autores, como Alemany (2009) e Heise, Ellsberg e Gottemoeller (1999), destacam que as mulheres sofrem um tipo mais danoso de violência. Isso porque, para elas, não só a violência pode ser causada por inúmeros meios, mas se diferencia em decorrência da violência, enquanto para os homens vir a ser causada geralmente por estranhos, às mulheres é causada, principalmente, por pessoas conhecidas, como familiares ou parceiros íntimos.

Note-se aqui que a lógica, portanto, é invertida: maior é a chance de encontrar um agressor não em um estranho, mas em uma pessoa próxima e que deveria ser de “confiança” – conforme será detalhado mais adiante. Logo, decorrente das problemáticas indicadas, a brecha no que tange ao trato teórico e prático da violência acaba sendo um estímulo ainda maior para seu cometimento, principalmente no que diz respeito ao âmbito doméstico, sendo a violência contra a mulher, além de utilizada como expressão de poder do agressor para com a vítima, possuidora do agravante de ser provocada, majoritariamente, por indivíduos de proximidade afetiva com a vítima.

Nesse ínterim, pode-se adiantar que, além de ser decorrência direta destes problemas de cunho teórico e prático, a violência contra a mulher, em regra, se dá exatamente em razão do gênero. Isso se observa no comportamento dos companheiros das mulheres vítimas de violência doméstica, uma vez que estes refletem uma cultura patriarcalista em suas atitudes, oprimindo a mulher em razão de seu gênero, enxergando-as como um gênero inferior e que, conforme tal concepção, deve ser alvo de controle masculino, valendo-se, inclusive, da violência, caso seja necessário para reiterar tal dominância de gênero (PASINATO, 2015; SAFFIOTI, 2015).

DEFINIÇÃO INSTITUCIONAL DA VIOLENCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER E SEU CONJUNTO DE MODALIDADES

Compreendido o significado da violência em geral e as dificuldades relacionadas a este conceito, e chegado à conclusão de que as mulheres sofrem um tipo ainda mais danoso de violência, é fundamental, neste momento, verificar o que é institucionalmente definido acerca da violência cujo foco sejam mulheres como vítimas, em ambiente doméstico, com a finalidade de entender essa especificidade e, a partir disso, procurar oferecer possíveis soluções para tal problemática.

De acordo com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida também como Convenção de Belém do Pará, ratificada pelo Brasil em 1995, entende-se por violência contra a mulher: “Qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que lhe cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher tanto na esfera pública quanto na esfera privada” (CFEMEA, 2007, p. 8).

Posteriormente, análoga a tal entendimento, adveio a Lei Nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), que ampliou em seu artigo 7º esta definição institucional de violência, detalhando-a melhor no âmbito doméstico e familiar, expondo as diferentes modalidades que podem causar morte, lesão ou qualquer tipo de sofrimento: violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral. Tais modalidades, definidas abstratamente em sede legal, foram desenvolvidas ainda mais pelos acréscimos doutrinários.

Em primeiro lugar, temos a violência física que, junto à sexual, é a mais comum nos casos notificados. Tal modalidade ocorre quando do uso de força física (tapas, socos, empurrões etc.) ou de algum tipo de

instrumento capaz de causar dano (de forma não acidental) ou deixar marcas no corpo, por meio de lesões externas e/ou internas, caracterizando, assim, o chamado *vis corporalis* (CUNHA; PINTO, 2019).

Adiante, temos a violência psicológica, que é toda ação ou omissão que visa causar dano à autoestima, à identidade ou ao desenvolvimento da pessoa, sendo, dentre as modalidades, a mais difícil de se identificar na prática. Isso se dá pois ela se expressa através de ameaças, chantagem, tortura psicológica, críticas exageradas e até mesmo reclamações constantes acerca do desempenho sexual da vítima. Justamente pelas dificuldades de identificação desta modalidade, muitas vítimas passam a sofrer de ansiedade, depressão e pensamentos suicidas. Isso porque a vítima, muitas vezes, sequer percebe que condutas como agressões verbais, tensões, manipulações e, em determinadas circunstâncias, até mesmo o silêncio prolongado, podem vir a representar esta forma de violência (DIAS, 2010).

Já a violência sexual versa sobre uma variedade de atos ou tentativas que visem causar uma relação sexual forçada, coagindo a vítima a obedecer, valendo-se de diversas situações, como vantagem socioeconômica ou através da negação de que haja violência por parte do agressor, que justifica seus atos por base em um vínculo conjugal, por exemplo. Pode ocorrer dentro ou fora de um relacionamento (OMS, 2002).

Tem-se também a violência patrimonial, que é qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total dos objetos da vítima, como instrumentos de trabalho, documentos pessoais, recursos econômicos, dentre outros. Nessa esteira, raramente esta forma de violência ocorre apartada das outras modalidades, atuando, geralmente, como forma instrumental daquelas, isto é, como meio para agredir física e psicologicamente a vítima (CUNHA; PINTO, 2019).

Finalmente, no que tange à violência moral, o entendimento de Maria Berenice Dias (2010) nos direciona a noção de que é qualquer conduta que ofenda a integridade objetiva e/ou subjetiva da vítima, se valendo o agressor de calúnia, difamação e injúria. A partir disso, a autora assevera que o agressor não só deverá responder criminalmente pela conduta, como também deverá indenizar a vítima, em razão dos danos sofridos.

A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER NO BRASIL EM NÚMEROS

Agora, tendo realizado a compreensão de como as instituições compreendem a violência doméstica, mormente com relação à Lei Maria da Penha, precisamos buscar o entendimento dessa violência no Brasil, e perceber que esse preocupante fenômeno se deve a nossa própria cultura, que em muito se relaciona com o avanço dessa forma de violência e em sua banalização. Com isso, poderemos entender melhor a relação do isolamento social decorrido da pandemia da Covid-19, com o agravamento da violência no âmbito doméstico.

A história do Brasil em muito se confunde com a própria história da dominação sistemática do patriarcado em todas as esferas, sobretudo, a cultural e a econômica. Como uma das principais decorrências deste sistema vil, há a problemática da violência doméstica, uma das múltiplas facetas da desigualdade de gênero. Conforme apontam dados da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2017), uma a cada três mulheres no mundo (35%) já sofreu violência física e/ou sexual pelo parceiro íntimo ou violência sexual por terceiros ao menos uma vez na vida.

Estima-se também que 30% das mulheres que já estiveram em um relacionamento afetivo tenham sofrido ao menos alguma forma de violência, principalmente física e/ou sexual, tendo como praticante o próprio companheiro, bem como 38% dos homicídios cometidos contra as mulheres tenham sido praticados, também, por seus próprios companheiros masculinos, que deveriam ser os primeiros a zelar pela segurança e pelo bem-estar de suas parceiras (OMS, 2017).

Nessa senda, começa-se a perceber que o fato de a violência de gênero ocorrer principalmente por pessoas próximas, como um companheiro, não é mera coincidência. É, na verdade, uma consequência da cultura em que estamos inseridos. Afinal, a tendência demonstrada estatisticamente é de que as formas de violência não deixam de ser possíveis, simplesmente, pela mulher estar com pessoas tidas como íntimas, que representam grande parte do total de agressores nos casos de violência doméstica.

Saffioti (2015), aliás, conceitua esse contexto de violência de gênero como “máquina do patriarcado”, pois esta opera como um verdadeiro maquinário, que vigora incessantemente onde nem sequer a figura do patriarca é indispensável para movimentar tal máquina, por ser algo que se enraizou na sociedade como um todo.

No Brasil, país que, infelizmente, foi e continua a ser influenciado por discursos preconceituosos advindos de origem sobretudo eurocêntrica e colonizadora, a realidade reproduz o que tem de mais severo: segundo a Folha de São Paulo (CUBAS; ZAREMBA; AMÂNCIO, 2019), o Brasil registra 1 caso de agressão contra a mulher a cada 4 minutos. Além disso, o número de casos envolvendo violência física causada por cônjuge ou namorado praticamente quadruplicou dentre os anos de 2009 a 2016, enquanto a violência psicológica cometida por estes mesmos sujeitos saltou de 2.629 para 18.219 notificações, durante o mesmo período (CUBAS; ZAREMBA; AMÂNCIO, 2019).

Das mulheres questionadas na pesquisa do DataSenado (2019), 27% declaram ter sofrido algum tipo de agressão, sendo que 37% foram vítimas de ex-companheiros e 41% foram alvo de violência ainda durante o relacionamento. A pesquisa prossegue expondo ainda que pelo menos 36% das brasileiras já sofreram algum tipo de violência doméstica, e que em 68% dos casos, a denúncia foi evitada por medo da represália do agressor. Em acréscimo, 24% das vítimas alegam ainda conviver com quem as opõe, enquanto 34% relatam ter dependência econômica do parceiro.

Destarte, conforme dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP (2019), apesar da taxa de homicídios no Brasil ter diminuído de 2017 para 2018, a taxa de violência contra as mulheres aumentou, mormente no que concerne aos casos de feminicídio, que subiu de 1.151 mortes em 2017 para 1.206 em 2018, bem como os casos de violência sexual (81,8% das vítimas são mulheres), que cresceram no mesmo período em cerca de 4,1%.

Como se não bastasse toda a violência cometida simplesmente em razão do gênero, restou comprovado que é um debate que envolve até mesmo questões socioeconômicas e raciais: ora, 70,7% das vítimas de feminicídio são pobres e negras (61% das vítimas), enquanto 38,5% são brancas, e a sobre percentual de mulheres vitimadas é composta por mulheres indígenas e amarelas (FBSP, 2019).

Na mesma pesquisa, fica constatado também que este é um problema que perpassa a temática do abuso infantil, no qual as mulheres são vistas como objeto sexual desde a mais tenra idade: a cada hora, quatro meninas da faixa de 13 anos e abaixo são estupradas no Brasil.

Logo, é cristalino o ambiente de opressão às mulheres no Brasil, principalmente pelo fato de o maior inimigo estar, na maioria das vezes, inserido no ciclo de relações afetivas das vítimas, reproduzindo a cultura de violência contra a própria parceira ou parente.

AVANÇOS TRAZIDOS PELA LEI N° 11.340/2006

Diante dos dados apresentados, não restam dúvidas da gravidade que a violência doméstica contra a mulher atingiu em nosso país, caracterizando-se como um problema não só de violação aos direitos humanos, como também um de nossos maiores problemas de saúde pública, tendo em vista o número de mortes, sofrimento e traumas causados a estas pessoas.

Por esses motivos, os movimentos feministas, no que concerne a exigirem do Estado que este promova medidas realmente efetivas a fim de tutelar principalmente o direito de minorias sociais (como, por exemplo, a mulher negra e pobre), felizmente, têm crescido bastante nos últimos anos, tendo como um de seus ápices de ganhos jurídicos-sociais a promulgação da Lei N° 11.340/2006, mais conhecida como Lei Maria da Penha, cujo nome é em tributo à triste história de Maria da Penha Maia Fernandes, vítima de violência doméstica durante seus 23 anos de casamento, incluindo tentativas de homicídio por parte de seu marido, que tentou matá-la duas vezes. Na primeira tentativa, o marido utilizou uma espingarda, deixando-a paraplégica; na segunda, tentou eletrocutá-la com uma descarga elétrica durante o banho.

Tal qual explicado por Meneghel *et al.* (2013), a referida lei foi, primeiramente, uma vitória da causa feminista, e que a expansão desta foi fundamental na construção de uma legislação contrária à violência de gênero. Isso porque, além de serem delimitadas na lei cada modalidade possível da violência de gênero, a própria terminologia “violência baseada no gênero”, agora expressa legalmente, é importante componente para que haja real institucionalização do combate a esta violência, tida, finalmente, como efetiva violação de direitos humanos, e prevenindo de modo mais rígido a naturalização de tal violência doméstica e familiar na relação entre homens e mulheres (PASINATO, 2015).

Logo, tal institucionalização do combate específico a essa forma de violência, categorizada de forma expressa na lei como em razão do gênero, aprofunda o entendimento do tema da violência e previne, com maior eficiência, entendimentos ricos como os de que tal fenômeno de vitimização constante à mulher se deva tão somente em razão do convívio social entre indivíduos, e que seria algo a ser tido como “normal” e “usual” da convivência doméstica.

Destarte, oferece um conteúdo ricamente baseado em documentos como a Constituição Federal de 1988, a Convenção da ONU de 1979 (que debateu acerca da eliminação de todas as formas de violência contra a mulher) e a Convenção de Belém do Pará de 1994 (Convenção Interamericana). Uma das maiores contribuições desta lei é que ela não trata somente da repressão criminal, mas busca também atuar na prevenção, alcançando a todos os envolvidos, desde a vítima até o sujeito que praticou a agressão. Para Maria Celina Bodin de Moraes (2009):

A Lei Maria da Penha inseriu seu âmbito de proteção não só à mulher, mas à própria entidade familiar ao falar também de violência doméstica e não apenas em violência contra a mulher. Com efeito, a violência praticada contra a mulher no âmbito doméstico é capaz de lesar, simultaneamente, vários bens jurídicos protegidos. Salta aos olhos que a violência doméstica diz respeito não mais apenas à instância privada da

órbita familiar, mas também, e especialmente, às instâncias públicas dotadas de poder para resguardar os direitos fundamentais dos membros da família. (MORAES, 2009, p. 313).

Aquiescemos o entendimento da egrégia autora. Um exemplo desta intervenção estatal nas relações que outrora ficavam quase que exclusivamente dedicadas ao âmbito privado é que, antes da lei em questão, o registro da violência perante a autoridade policial não gerava qualquer iniciativa protetiva imediata, mas atualmente, as autoridades podem e devem tomar plenamente as devidas providências legais.

Também otimista com a lei, expõe Fernando Vernice dos Anjos (2006):

O combate à violência contra a mulher depende, fundamentalmente, de amplas medidas sociais e profundas mudanças estruturais da sociedade (sobretudo extrapenais). Como afirmamos, a nova lei acena nesta direção, o que já é um bom começo. Esperamos que o Poder Público e a própria sociedade concretizem as almejadas mudanças necessárias para que possamos edificar uma sociedade mais justa para todos, independentemente do gênero. (ANJOS, 2006, p. 10).

Em suma, ambas as declarações dos autores supracitados retratam otimismo com a referida lei, que trouxe uma rede mais articulada de atendimento à mulher, com um foco multidisciplinar, como na prevenção, no combate à criminalidade, na garantia de direitos e assistência às vítimas, de forma célere, humanizada e qualificada (exemplos são as redes de atendimento à mulher, presentes nos mais variados lugares). Ademais, também promoveu avanços como a ampliação do conceito de violência doméstica, abrangendo, além da violência física, as violências psicológica, sexual, patrimonial e moral (art. 7º, I, II, III e IV) e a criação das medidas protetivas de urgência (art. 22, 23 e 24), como afastamento do agressor do lar, proibição deste de se aproximar da ofendida, proibição de entrar em contato com esta, acompanhamento psicossocial etc. (BRASIL, 2002).

Entende-se, portanto, que, apesar dos números da violência serem cada vez mais preocupantes no cenário nacional, é inegável a melhoria institucional trazida às mulheres a partir da Lei Maria da Penha, representando uma das efetivações tão desejadas para se ter mudança com relação às consequências derivadas do patriarcalismo.

Entretanto, medidas como a implementação desta lei combatem, como supracitado, mais as consequências, pois sabe-se que o maior problema reside nos fatores reais que impulsionam essa incômoda opressão contra a mulher. Logo, a despeito de a Lei em comento também inovar com medidas de prevenção, as raízes dos males que vemos referentes à violência doméstica contra a mulher são muito mais profundas e veladas, como será explicado a seguir.

FATORES QUE IMPULSIONAM A MANUTENÇÃO DA PROBLEMÁTICA

É essencial assimilar os fatores que contribuem para a manutenção da violência contra a mulher, pois só com a assimilação do problema, poderemos buscar soluções adequadas para ele, uma vez que suas conjunturas e raízes culturais restarão como abordadas e compreendidas.

Dessa forma, é importante ressaltar que o fenômeno da violência doméstica contra a mulher é impulsionado culturalmente por uma série de fatores, como as raízes patriarcais que permeiam a vida

em sociedade. Estas raízes, autoritariamente, atribuíram papéis específicos para cada sexo, e somente começaram a ser desconstruídas com o advento dos movimentos feministas, nos quais a mulher passou a exigir o reconhecimento de seus direitos e a inclusão na vida pública. Este raciocínio está presente na obra da ilustríssima Béjar (2009):

A origem da violência contra as mulheres no seio familiar remonta à histórica concepção de poder e ao uso tradicional da violência por parte do pai ou marido frente aos filhos e à esposa, com o fim de manter o equilíbrio da estrutura patriarcal. (BÉJAR, 2009, p. 317, tradução nossa).

Ora, não há como apartar a problemática da violência doméstica da problemática da cultura patriarcal na qual estamos inseridos, que, partindo da discriminação, associa o masculino à agressividade, à ideia de homem provedor, e que deve herdar a vida pública, por presumir ser mais “racional”. Já a mulher é vista como passiva, cuidadora do lar e passional, devendo, pois, lidar apenas com o que concerne ao âmbito privado.

Portanto, tal construção social acaba sendo imposta como se esta segregação de papéis fosse natural, incidindo tanto em homens quanto em mulheres. Nessa lógica patriarcal, o homem é impedido de demonstrar suas emoções, dores e sentimentos de maneira aberta, e a mulher é inferiorizada e objetificada, passando a ser vista como propriedade do homem, que, quando contrariado, não se sente culturalmente reprimido por ser agressivo, pois isto é, na verdade, um comportamento culturalmente incentivado (BÉJAR, 2009).

Outrossim, nessa lógica patriarcal, o homem passa a ser associado à figura provedora das condições materiais para a subsistência da família e quando este experimenta o desemprego, experimenta verdadeiro sentimento de impotência perante a cultura em que está inserido, acabando, inclusive, por descontar suas decepções na mulher, a quem julga, erroneamente, ser seu objeto (SAFFIOTI, 2015).

É visível o quanto o sistema patriarcal prejudica a todos os envolvidos, tanto o homem – que sofre com esses sentimentos de impotência, por não poder demonstrar livremente suas emoções e sentimentos, julgando poder descontar suas angústias na mulher – quanto a mulher, principal vítima deste contexto.

Saffiotti (2015), ao analisar o porquê se deve utilizar, para esta cultura, o termo “patriarcado”, mostra que este: 1) não se trata de uma cultura essencialmente privada, mas que traz repercussão para todo o âmbito da sociedade civil; 2) dá supostos direitos sexuais aos homens sobre as mulheres, praticamente sem restrição; 3) configura um tipo hierárquico de relação que invade todos os espaços da sociedade, como o afetivo e o laboral; 4) tem uma base material; 5) corporifica-se; e 6) representa uma estrutura de poder baseada tanto na ideologia quanto na violência.

Importante destacar que, quanto aos direitos sexuais favorecendo o patriarcado, esses foram refletidos durante muitos anos até mesmo em nossas leis, como no Código Civil de 1916, onde, por exemplo, existia a figura do débito conjugal, onde a mulher tinha a obrigação de ceder seu corpo para a satisfação sexual de seu marido, mesmo contra a sua vontade. Tal fato demonstra o quanto a cultura patriarcal está presente em toda a nossa história, influenciando na prática da violência doméstica, até os dias atuais.

Assim, a partir desta forma de pensamento, acaba se fomentando a violência doméstica, pois não há somente uma naturalização do homem forte e agressivo, mas é pior: há ainda estímulos inconscientes residentes desde o modo como se é criado no seio familiar ao modo como a sociedade recompensa

socialmente este tipo de comportamento. Em outras palavras, o raciocínio de Béjar (2009) ratifica que a violência contra a mulher é, de fato, um fenômeno cultural.

Importante ressaltar que muitas vezes as próprias mulheres vítimas de violência conjugal apresentam dificuldades em denunciar seus companheiros, seja pelo medo ou pela vergonha, como pelo fato de que o homem pode ser violento no âmbito doméstico, mas, simultaneamente, apresentar relações sociais consideradas adequadas nos demais setores da vida. Há, ainda disso, o caráter afetivo da própria relação, tornando muito mais difícil para as mulheres denunciarem seus companheiros, se sentindo até mesmo culpadas de fazê-lo (SAFFIOTI, 1994).

Faz-se necessário pontuar, também, que alguns grupos de mulheres estão mais vulneráveis a sofrerem violência, como é o caso das mulheres negras, que geralmente em decorrência de possuírem menos oportunidades de escolarização regular frequentam espaços de trabalho precários, bem como por serem vítimas de racismo, ampliando o risco de sofrerem violência (CERQUEIRA, 2021). Consequentemente, estas apresentam menor índice de acesso à justiça, pois os fatores supramencionados dificultam que elas exerçam o direito fundamental de acionar o judiciário, a fim de que o Estado proteja e assegure seus direitos e suas liberdades perante ameaça ou lesão, o que consequentemente contribui para o aumento da violência contra essas pessoas (BERNARDES; LUZ, 2019).

Nesse sentido, pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (CERQUEIRA, 2021) constatou que, em 2019, 66% das mulheres assassinadas no Brasil eram negras, e que o risco relativo de uma mulher negra ser vítima de homicídio é 17 vezes maior que o de uma mulher não negra.

Tal panorama pode ser compreendido pelo que Crenshaw (2004) chama de interseccionalidade, isto é, o entendimento de que não lidamos sempre com grupo distintos de pessoas, mas, muitas vezes, com grupos sobrepostos, ou seja: uma mulher negra e pobre sofre discriminações que uma mulher branca normalmente não experimentaria, apesar de ambas terem o mesmo gênero.

Aprofundando ainda mais nesta temática de raízes culturais, também não se pode compreender a violência contra a mulher negra no Brasil, especificamente a doméstica, separando esta violência de nosso passado escravocrata. Isso ocorre pois, dentre os escravos, a mulher negra sempre foi o alvo de maior objetificação, sofrendo abusos e violações de ordem principalmente sexual por parte de seus “donos”, típicos proprietários brancos, sendo comum estas sofrerem estupros e serem, posteriormente, punidas pela “sedução” de seu senhor, simplesmente por serem vistas como mulheres bonitas (CAMPOS *et al.*, 2017).

Dessa maneira, passou a ser visto como algo “natural” a hipersexualização da mulher negra, sendo a violência doméstica contra esta muito mais frequente, tendo em vista que permanecem sendo animalizadas e objetificadas. Também é possível observar que, nos tempos do sistema escravocrata brasileiro, a pena pública também decorria do poder punitivo doméstico, tendo o senhor de escravos a faculdade de punir seus escravos quando bem entendesse, o que, consequentemente, também atingia as mulheres. Atualmente, tal poder punitivo permanece, ainda que com a abolição da escravatura, sendo, ainda que de modo velado, presente como uma transmissão cultural intergeracional (BATISTA, 2008).

Além disso, constata-se que, sendo esses alguns dos fatores que impulsionam a violência doméstica em razão do gênero, há de se inferir que tais fatores também se constituam através de causas práticas imediatas, pelas quais fluem e se consomem. As principais destas são o ciúme e o alcoolismo: conforme pesquisa

realizada pelo DataSenado (2011), cerca de 27% do total de casos brasileiros de violência doméstica decorre de ciúmes, acompanhado em primeiro lugar na lista do álcool (também com 27%), sendo, nesse sentido, estas duas as principais causas práticas pelas quais essa infeliz cultura mais se expressa.

Dentro da mesma pesquisa, foi constatado também que, em grande parte dos casos de agressões (66%), os agressores são os companheiros das vítimas, reforçando o que foi exposto anteriormente (DATASENADO, 2011).

O raciocínio utilizado por Béjar (2009) pode nos ajudar a entender a relação de as violências decorridas de ciúme serem praticadas, em tantos casos, por companheiros de relacionamento afetivo das vítimas. A autora reforça que a violência é incentivada pela cultura patriarcal, que, por impor papéis aos gêneros, quando se finda um relacionamento, por exemplo, e o inconformismo acaba sendo exacerbado, faz com que o homem se veja no direito de “castigar” a mulher, por nosso sistema social se “nutrir” de um modelo de família patriarcal que está baseada em poder masculino e submissão feminina. O homem, então, repleto de vantagens sociais e econômicas, bem como com “poder de fala”, se vê como “patrão” da mulher e dos filhos, e qualquer atitude que o incomode é imediatamente reprimida, recorrendo à violência.

Tendo observado que a violência doméstica contra a mulher é deveras frequente na sociedade brasileira, acarretando danos em todos os setores, mas ocorrendo principalmente no âmbito doméstico, realizada pelo marido ou companheiro da vítima, é essencial aplicar a base destas informações reunidas e as discutir em meio ao isolamento, feito para frear a Covid-19. Ora, pelas problemáticas já abordadas, não é difícil presumir que, nesse período, o índice de violência doméstica contra as mulheres só tenderia a continuar aumentando, caso o enfrentamento não se fortaleça.

NUANCES DO ISOLAMENTO SOCIAL: A PANDEMIA DA COVID-19 E SEUS IMPACTOS NA VIOLENCIA DOMÉSTICA COMETIDA CONTRA AS MULHERES

Analisado o cenário nacional de violência de gênero e qualidade de indivíduos que mais a praticam, é preocupante constatar que o isolamento social para contenção da pandemia venha agravando esta situação já muito problemática no país. Diante disto, é necessário verificar os números da violência doméstica, agora especificamente durante o isolamento social, para perceber como tal panorama agravou ainda mais os índices de violência doméstica contra as mulheres.

É possível perceber que, quando do avanço da transmissão da Covid-19, a rotina das pessoas teve de ser alterada radicalmente. O Brasil, atentando-se às recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), passou a tomar medidas que, se por um lado parecem extremas, na realidade, se mostram necessárias para preservar a saúde da população. Dentre estas, as que mais se destacam são as medidas de isolamento e distanciamento social, estratégias que objetivam evitar a sobrecarga do sistema de saúde, agindo através da contenção do aumento exponencial dos casos da doença (FERGUSON *et al.*, 2020).

Contudo, tais medidas, apesar de benéficas, também trazem consequências negativas para diversos grupos sociais, que, ainda que desejem, não conseguem se beneficiar adequadamente dessas medidas, como, por exemplo, as pessoas que, por necessidade, precisam sair de casa diariamente para trabalhar (ADAMS, 2020; HELLEWELL, 2020).

Para além do exemplo anterior, podemos dizer que um problema que tem sido até então pouco discutido são os impactos que as medidas de isolamento social causam nas relações interpessoais, especialmente nas relações domésticas envolvendo mulheres. Tal afirmação se dá em razão de, coincidentemente ao início do período de isolamento nos países afetados, estes terem registrado um aumento exponencial nos índices de violência doméstica. Na China, por exemplo, os casos de violência doméstica triplicaram durante a pandemia; nessa mesma esteira, países europeus, como a França, também tiveram aumento significativo uma semana após a implementação das restrições sociais, com abusos domésticos reportados à polícia subindo 36% em Paris e 32% no resto do país, com ocorrência, inclusive, de dois casos de feminicídio (EURONEWS, 2020; WANQING, 2020; CAPUCHINHO, 2020).

Já na Espanha, na primeira quinzena de abril, o aumento de chamadas no disque denúncia foi de 47% em relação ao mesmo período do ano de 2019, e houve aumento de 700% do número de mulheres que procuraram outros serviços de apoio por e-mail ou mídia social, enquanto, por outro lado, foi reduzido drasticamente o número de mulheres que procuraram diretamente a polícia (BURGEN, 2020).

Nota-se que tal problemática é um fenômeno que tem ocorrido mundialmente e que, apesar da presente pesquisa se debruçar no caso brasileiro, é um comparativo que não poderia deixar de ser apresentado, uma vez que as raízes de tal problemática estão muito além de estarem localizadas apenas no Brasil.

Retornando à realidade brasileira, no que tange a esses índices da violência doméstica contra a mulher: segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2020), em março de 2020 foi registrada, surpreendentemente, uma taxa de ocorrências por 100 mil habitantes 44,9% maior em comparação a 2019, além de ter havido aumento no âmbito nacional de feminicídios, chegando a aumentar em impressionantes 67% no estado do Acre, por exemplo, e terem triplicado no Rio Grande do Norte. É válido destacar que houve queda nos registros de boletim de ocorrência e não houve grande variação de medidas protetivas de urgência concedidas pelos tribunais de justiça.

Ademais, dados do plantão do Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro divulgaram que foi registrado um aumento de 50% no número de denúncias de violência doméstica já no primeiro final de semana após os decretos estaduais que determinaram o distanciamento social (o que surpreendeu até mesmo as autoridades), sendo a maioria dessas denúncias tendo sido realizadas por mulheres.

Do mesmo modo, este aumento repentino também foi reportado em outros estados: o jornal *Gazeta do Povo* (2020), conforme dados da Polícia Militar do Paraná, divulgou que houve aumento de 15% nos registros de violência doméstica atendidos por este órgão já no primeiro fim de semana de isolamento no estado; situações semelhantes também foram reportadas pelos estados de São Paulo, do Ceará e de Pernambuco (GALVANI, 2020; LEITE, 2020; MORAES, 2020).

Destacam-se, também, os dados do Ligue 180, disponibilizados pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (2020), que indicaram, logo no começo do distanciamento social, em meados de março, que o número de ligações de mulheres oferecendo denúncias foi 17% maior com relação ao mês anterior. Ademais, enquanto em março de 2019, houve 8.840 ligações, em 2020, no mesmo mês, este número cresceu para 9.950, ilustrando perfeitamente o impacto do isolamento social nos índices de violência doméstica contra as mulheres.

Pesquisas do DataSenado (2020) apontam para essa relação direta entre esse maior índice de criminalidade e o início da quarentena: em fevereiro, menções de episódios de violência doméstica relatados por redes

sociais como o Twitter somavam 558 casos (um número já bem expressivo); em março, houve um aumento de mais de 100% com relação ao mês anterior, dado o início da quarentena, acumulando inacreditáveis 2.066 casos; já no mês de abril, os aumentos continuaram, totalizando o absurdo de 2.959 casos, maior que os índices dos dois meses anteriores somados. Quanto à quantidade de feminicídios registrados, comparando o período de 24 de março a 13 de abril de 2019, com o mesmo período em 2020, a mesma pesquisa mostra que, somente no estado de São Paulo, foram de 9 casos para 16 no ano seguinte, quase duplicando.

Em março de 2021, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (2021) divulgou que os canais Disque 100 e Ligue 180 registraram 105.821 denúncias de violência contra mulher no ano passado, equivalendo a 12 denúncias por hora. Desse todo, 72% (75.894 denúncias) são relativas à violência doméstica e familiar contra a mulher, incluindo ação ou omissão que causem morte, lesão, abuso sexual ou psicológico e sofrimento físico. Outrossim, constam na lista, também, danos morais e patrimoniais.

Já em pesquisa realizada com relação ao mês agosto de 2021, pela Confederação Nacional de Municípios (2021), 483 destes (20,3% dos entrevistados) relataram ter havido aumento da violência doméstica contra a mulher, o que demonstra que, mesmo com mais de um ano decorrido de pandemia no Brasil, os casos continuam a crescer.

Por fim, no último relatório publicado pelo DataFolha, encomendado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP; DATAFOLHA, 2021), em parceria com a empresa Uber, 24,4% das mulheres acima de 16 anos (uma em cada quatro) relatam ter sofrido algum tipo de violência ou agressão nos últimos 12 meses, sendo, desta porcentagem, 6,3% agredidas com socos e chutes. Isso implica em constatar que cerca de 17 milhões de mulheres foram vitimadas na pandemia, sendo 4,3 milhões delas violentadas fisicamente.

Quanto aos tipos de violência, a mais relatada foi a verbal, com insultos e xingamentos, com percentual de 18,6%, atingindo cerca de 13 milhões de brasileiras. Das vítimas, 44,9% afirmam não terem feito nada quanto às agressões sofridas; 21,6% delas procuraram ajuda da família; 12,8% procuraram ajuda dos amigos; e 8,2% procuraram uma igreja. Por outro lado, apenas 11,8% denunciaram a uma delegacia da mulher, 7,5% denunciaram em uma delegacia comum, 7,1% procuraram a Polícia Militar (Ligue 190); e 2,1%, a Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180). Destaque-se que 61,8% das vítimas femininas afirmam que a renda familiar diminuiu nesse período (FBSP; DATAFOLHA, 2021). Urge ratificar que as causas e os fatores que impulsão esta realidade de opressão à mulher, em períodos anteriores a estes tempos de pandemia e isolamento, sejam os de caráter cultural (como o patriarcalismo) ou sejam os de vertente mais cotidiana e derivados dos primeiros, como é o caso do ciúme, não só persistem, como também são majorados.

Vieira, Garcia e Maciel (2020) explicam que, além da quarentena acabar propiciando um aumento na violência doméstica contra as mulheres, também acaba prejudicando o acesso a serviços de apoio às vítimas, especialmente em setores como saúde, assistência social, segurança pública e justiça. Nesse sentido, complementam os autores inferindo que, apesar de haver aumento dos casos registrados de violência doméstica contra a mulher, houve um decréscimo destas mulheres na procura de serviços como a polícia e a saúde – geralmente os primeiros pontos de contato das vítimas com as redes de apoio – podendo estar ocorrendo também pelo próprio medo de se contaminarem com o Coronavírus. Logo, o maior número de registros de violência não implica em dizer que as mulheres vítimas estão se sentindo mais seguras para relatar e as medidas estão sendo mais efetivas (dado o maior número de notificações), mas muito pelo contrário: as mulheres estão sendo cada vez mais vitimadas. Além de terem que se

preocupar com a prevenção da Covid-19, preocupam-se, simultaneamente, com a violência constante que sofrem, que não só ameaça sua integridade física e psíquica, como também, suas vidas.

Portanto, é fundamental discutir maneiras de prevenir, combater e solucionar esse problema gravíssimo na sociedade brasileira, que tem sido cada vez mais expandido como repercussão prática da quarentena (que, repetimos, apesar disso, é uma medida eficaz e necessária de combate à transmissão do vírus e prevenção de colapso no serviço de saúde), onde, segundo Saramago (1995 *apud* MARANHÃO, 2020), sentimentos como ganância, poder, submissão e vergonha têm estado cada vez mais presentes, ocorrendo atos de violência, abuso sexual e morte, necessitando, portanto, de políticas públicas combativas.

Tais sentimentos, portanto, mais refletem o exercício de uma cultura de violência contra a mulher que percorre a história de nosso país do que, propriamente, uma decorrência temporária do período atual de isolamento.

MEDIDAS DE COMBATE À VIOLENCIA EM TEMPOS DE PANDEMIA

Como forma de contornar as dificuldades no atual contexto problemático na saúde pública, não só no que se refere à Covid-19, mas também à vida e à integridade física e mental das mulheres, o enfrentamento não pode restringir-se meramente ao acolhimento das denúncias. Para termos uma melhor eficácia, é preciso que haja esforços no que tange ao direcionamento quanto ao aumento de equipes nas linhas diretas de prevenção e resposta à violência, aliado à ampla divulgação dos serviços disponíveis e à capacitação dos trabalhadores da área da saúde para identificarem situações de risco e não reafirmarem orientação radical do isolamento doméstico nessas situações específicas de violência doméstica, nas quais as mulheres têm mais chances de serem vitimadas, simplesmente, por estarem em casa ao lado do agressor durante 24 horas por dia. Como alternativa à não imposição do mesmo padrão de isolamento doméstico para essas vítimas, o Estado deve se valer de políticas públicas que atuem compensando isso, garantindo o funcionamento e ampliando o número de vagas em abrigos para mulheres sobreviventes da violência doméstica (VIEIRA; GARCIA; MACIEL, 2020).

Outros exemplos de medidas de enfrentamento mencionadas por Vieira, Garcia e Maciel (2020) e que devem ser encorajadas são as redes informais e virtuais de apoio, que conectam mulheres em prol da causa que combate a violência e servem de alerta aos homens de que elas não estão completamente isoladas. Em países como França e Espanha, como demonstra reportagem da CNN (KOTTASOVÁ; DONATO, 2020), essas redes se espalharam de um modo impressionante, localizando-se até mesmo em farmácias, nas quais as mulheres usam palavras-códigos para informar sobre a situação de violência. Para o Brasil, esta é uma prática que deve servir de exemplo e ser estimulada, visando diminuir os crescentes índices de violência reportados.

Iniciativa interessante é também o PL (Projeto de Lei) Nº 1.267/2020, que propõe alterar a Lei Maria da Penha para ampliar massivamente a divulgação do Disque 180 para toda informação exibida em rádio, televisão e internet que trate de episódios da violência contra a mulher, incluindo menção expressa ao Disque 180, enquanto durar a emergência da pandemia.

Há, ainda, outro Projeto de Lei, o PL Nº 123/2019, que pretende modificar a Lei Nº 10.201/2001 e a Lei Nº 11.340/2006, visando autorizar o uso de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública em ações que promovem a prevenção e o combate da violência doméstica e familiar.

Tais projetos demonstram que o sucesso no combate à violência doméstica contra a mulher de um modo contínuo é o melhor meio para se combater tal fenômeno cultural como um todo. Afinal, se busca-se implementar medidas permanentes que auxiliem no combate em qualquer época de violência, logo, se alcança também o combate em épocas específicas, como esta de pandemia.

A violência doméstica contra a mulher pode ser evitada e reduzida, e as intervenções na saúde pública podem ser, segundo Dahlberg e Krug (2002), categorizadas em três níveis de prevenção: 1) prevenção primária (abordagens que buscam prevenir a violência antes que ela ocorra, período pré-violência, e que buscam evitá-la); 2) prevenção secundária (abordagens focadas especialmente nas consequências imediatamente sentidas após a violência, sendo trabalhadas e sanadas através de cuidados médicos, como apoio emergencial e tratamentos de lesões, doenças sexualmente transmissíveis decorrentes da violência sexual etc. – apoio imediatamente após a violência); e, por fim, 3) prevenção terciária (apoio a longo prazo, mormente auxiliando em situações como reabilitação ou redução de traumas ou deficiências originadas por violência física, sexual, psicológica etc.).

Em termos concretos, Maranhão (2020) nos elucida meios de se efetivar essas prevenções teorizadas pelos autores acima: através da implementação de comitês de enfrentamento à violência contra mulheres durante a pandemia; intensificação da presença policial nas ruas; campanhas midiáticas que ilustrem a importância da denúncia e que ofereçam apoio e conforto às vítimas (tal qual o PL Nº 1.267/2020 busca fazer); e aumento de canais de comunicação e de denúncia (exemplo é a estratégia de uma palavra-código nas farmácias). Seria de fundamental importância que todas as farmácias oferecessem apoio à causa, bem como que outros estabelecimentos atuassem também como instrumento de combate à violência doméstica no Brasil. Assim, certamente o combate seria mais efetivo.

CONCLUSÃO

É inegável que os benefícios trazidos pelas medidas de isolamento e distanciamento social são fundamentais para se conter a transmissão da Covid-19. Todavia, o Estado, enquanto permanece ativo no combate à pandemia, do mesmo modo, não deve se olvidar da luta das mulheres, que sofrem em dobro, pois, além de terem de se preocupar em sobreviver em um período de pandemia, precisam também se preocupar em sobreviver nas suas próprias casas, nas quais sofrem violência constante. Violência esta que é peculiar: ocorre mais frequentemente com os agressores sendo seus próprios companheiros e/ou familiares, que deveriam ser os primeiros a passarem às mulheres confiança e apoio.

A violência doméstica contra a mulher possui diversos fatores que constantemente renovam e impulsionam as situações de violência, dentre eles as profundas raízes culturais que o patriarcado cultivou e ainda cultiva na nossa sociedade, ao lado da herança escravocrata brasileira, que demonstra o porquê de a maioria das mulheres violentadas serem negras e pobres, tendo em vista que estas têm sido, desde os primórdios, o maior alvo de objetificação, principalmente sexual.

Ademais, tais fatores culturais se materializam na prática através de sentimentos como o ciúme, que contém a premissa equivocada de que a mulher pertence ao homem, majorado principalmente em contextos de maior vulnerabilidade da mulher, como quando ela depende financeiramente de um homem que exerce o papel de provedor econômico do lar, determinando que aquela mulher deva, por conseguinte, seguir o seu papel social, definido, arbitrariamente, pelo próprio homem.

E quando elas não seguem, frequentemente são vítimas da agressividade masculina, que se demonstra através das formas de violência enunciadas institucionalmente, em especial pela Lei Nº 11.340/2006 (mais conhecida por Lei Maria da Penha) que, apesar de não solucionar a violência doméstica contra a mulher, configura como grande avanço, por trazer diversas inovações, como criminalizar a violência doméstica, ter atuação tanto na prevenção quanto na repressão, e elencar as modalidades da violência doméstica: violência física, sexual, psicológica, patrimonial e moral.

Nesse contexto, um combate mais efetivo à mazela em questão, em meio a tempos pandêmicos, é através da concretização plena das três formas de prevenção de Dahlber e Krug (2002), que com o complemento de Maranhão (2020) preconizam uma colaboração integral, tanto do Estado (por meio de projetos de lei que incluam melhorias na Lei Maria da Penha, investimentos em segurança, repressão aos agressores e campanhas e lugares de apoio para as vítimas serem encaminhadas em tempos de pandemia) quanto dos cidadãos (estabelecimentos servindo como instrumentos de combate à violência e apoio às vítimas).

Entende-se, portanto, que para que se possa combater a violência doméstica sofrida pelas mulheres em tempos de isolamento social decorrente da pandemia da Covid-19, é preciso que se estabeleçam medidas que, por sua natureza, estejam voltadas ao combate dos índices de violência não só nesta época específica, mas em qualquer época. Para tanto, é preciso que se compreenda, cada vez mais, o fenômeno cultural da violência contra as mulheres, decorrente de fatores como as raízes sociais do patriarcado e a herança escravocrata brasileira, buscando entender que, mesmo quando não estão em isolamento, as mulheres sofrem mais com a violência. E pior, como se já não bastasse temerem tal violência histórica, em tempos de pandemia, ainda temem a doença viral, trazendo-nos, novamente, a perceber: as mulheres sofrem em dobro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMS, V. Disasters and capitalism... and COVID-19. **Somatosphere**, 26 mar. 2020. [Da série Dispatches from the pandemic]. Disponível em: <http://somatosphere.net/2020/disaster-capitalism-covid19.html/>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- ALEMANY, C. Violências. In: HIRATA, H. et al. **Dicionário crítico do feminismo**. São Paulo: UNIFESP, 2009.
- ANJOS, F. V. dos. Direito Penal Simbólico e a lei de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. **Boletim IBCCRIM**, ano 14, n. 167, p. 10, out. 2006.
- ARENKT, H. **Da Violência**. Tradução de Maria Cláudia D. Trindade. Brasília: Editora UnB, 1985.
- ARENKT, H. **A condição humana**. 10 ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- BARONE, I. Coronavírus: denúncias de violência doméstica aumentam e expõem impacto social da quarentena. **Gazeta do Povo**, Brasília, 28 mar. 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/coronavirus-denuncias-de-violenciadomestica-aumentam-e-expoem-impacto-social-da-quarentena/>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- BATISTA, N. "Só Carolina não viu" – violência doméstica e políticas criminais no Brasil. **Jornal do Conselho Regional de Psicologia**, ano 5, n. 17, p. 12-13, mar. 2008.

BÉJAR, B. O. Machismo y violência contra la mujer. **Investigaciones sociales**, v. 13, n. 23, p. 301-322, nov. 2009.

BERNARDES, M. N.; LUZ, R. T. L. **O acesso à justiça por mulheres brancas e não brancas**: uma análise acerca do despreparo do judiciário brasileiro no combate à violência doméstica e o silenciamento das vozes negras. Seminário de Iniciação Científica e Tecnológica da PUC-Rio. Departamento de Direito. Relatório anual de 2019. Disponível em: http://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2019/download/relatorios/CCS/DIR/DIR-Renata%20Tuti%20Lossa%20Luz.pdf. Acesso em: 2 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Nº 1.267/2020. Altera a lei 10.714/2003, com o objetivo de ampliar a divulgação do Disque 180 enquanto durar a pandemia do covid-19 (novo coronavírus). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra;jsessionid=64ED76B520CAC6FF6202AA2C82069D9A.proposicoesWebExterno1?codteor=1888112&filena_me=PL+1267/2020. Acesso em: 17 jun. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília/DF, 7 ago. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 16 jun. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei Nº 123/2019**. Altera a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para incluir os programas de combate e prevenção de violência contra a mulher como modalidade de projeto apoiado pelo Fundo Nacional de Segurança Pública e altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, autorizando o uso de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública em ações envolvendo prevenção e combate à violência doméstica e familiar. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1706915&filename=PL+123/2019. Acesso em: 17 jun. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, Seção I, 31 dez. 1940.

BRASIL. Lei Nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, Seção I, 5 jan. 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.html. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. MMFDH – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Denúncias registradas pelo Ligue 180 aumentam nos quatro primeiros meses de 2020. **Portal do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos**, Notícias, 14 maio 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/maio/denuncias-registradas-pelo-ligue-180-aumentam-nos-quatro-primeiros-meses-de-2020>. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. MMFDH – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Canais registram mais de 105 mil denúncias de violência contra a mulher em 2020. **Portal do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos**, Notícias, 7 mar. 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/03/denuncias-disque100-ligue180-metodologia-7mar2021.pdf>. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. MS – Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus**. Painel de casos de doença pelo coronavírus 2019 (COVID-19) no Brasil pelo Ministério da Saúde. s.d. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 2 set. 2021.

BRASIL. MS – Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. **Violência intrafamiliar:** orientações para a prática em serviço. Cadernos de Atenção Básica Nº 8. Série A – Normas e Manuais Técnicos, n. 131. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

BRASIL. MS – Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Lockdown e isolamento social serão tema de encontro online do CNS, OPAS e Fiocruz, nesta quarta 13. **Portal do Conselho Nacional de Saúde**, Notícias, 11 maio 2020. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1165-lockdown-e-isolamento-social-serao-tema-de-encontro-online-do-cns-opas-e-fiocruz-nesta-quarta>. Acesso em: 8 de abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Coronavírus: sintomas**, 8 abr. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/sintomas#:~:text=Caracterizado%20a%20partir%20da%20presen%C3%A7a,%2C%20fadiga%20e%2Fou%20cefaleia>. Acesso em: 7 abr. 2021.

BURGEN, S. Women killed in Spain as coronavirus lockdown sees rise in domestic violence. **The Guardian**, 28 abr. 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/global-development/2020/apr/28/three-women-killed-in-spain-as-coronavirus-lockdown-sees-rise-in-domestic-violence>. Acesso em: 3 abr. 2021.

CAMPOS, C. H. de; MACHADO, L. Z.; NUNES, J. K.; SILVA, A. dos R. Cultura do estupro ou cultura antiestupro?. **Revista Direito GV**, v. 13, n. 3, p. 981-1006, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/FCxmMqMmws3rnnLTJFP9xzR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 jun. 2020.

CAPUCHINHO, C. Países europeus ampliam combate à violência doméstica em meio a coronavírus. **Universa UOL**, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2020/03/23/paises-europeus-ampliam-combate-a-violencia-domestica-em-meio-a-coronavirus.htm>. Acesso em: 8 abr. 2021.

CERQUEIRA, D. **Atlas da Violência 2021**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/08/atlas-violencia-2021-v6.pdf>. Acesso em: 2 set. 2021.

CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria. **Lei Maria da Penha**: do papel para a vida. Comentários à Lei 11.340/2006 e sua inclusão no ciclo orçamentário. Brasília: CFEMEA/CECIP, 2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Pesquisa CNM – Covid-19 – Edição 21** – de 09 a 12/08. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, Área de Estudos Técnicos e Saúde, 2021. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Relato%cc%81rio_pesquisa_Relampago_Ed_21.pdf. Acesso em: 7 set. 2021.

CRENSHAW, K. A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero. **Cruzamento: raça e gênero**, Unifem, p. 7-16, 2004.

CUBAS, M. G.; ZAREMBA, J.; AMÂNCIO, T. Brasil registra 1 caso de agressão a mulher a cada 4 minutos, mostra levantamento. **Folha de São Paulo**, 9 set. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/brasil-registra-1-caso-de-agressao-a-mulher-a-cada-4-minutos-mostra-levantamento.shtml>. Acesso em: 26 jun. 2020.

CUNHA, R. S.; PINTO, R. B. **Violência doméstica**: Lei Maria da Penha – 11.340/2006: comentada artigo por artigo. 8 ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Editora JusPODIVM, 2019.

DAHLBERG, L. L.; KRUG, E. G. Violence – a global public health problem. *In:* Krug E. G., DAHLBERG, L. L.; MERCY, J. A; ZWI, A. B.; LOZANO, R. **World report on violence and health**. Genebra: World Health Organization, 2002, p. 1-22.

DATASENADO. Mulheres acham que violência doméstica cresceu. E a proteção legal também. **DataSenado**, 3 mar. 2011. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/senado/datasenado/inc/textosPesquisa/print.asp?p=32>. Acesso em: 26 jun. 2020.

DATASENADO. Violência contra a mulher: agressões cometidas por 'ex' aumentam quase 3 vezes em 8 anos. Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher – 2019. **DataSenado**, Publicação, 4 dez. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=violencia-contra-a-mulher-agressoes-cometidas-por-2018ex2019-aumentam-quase-3-vezes-em-8-anos-1>. Acesso em: 13 jun. 2020.

DATASENADO. Violência doméstica em tempos de COVID-19. **Boletim Mulheres e seus Temas Emergentes**, DataSenado, abr. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/pdfs/violencia-domestica-em-tempos-de-covid-19>. Acesso em: 1 jun. 2020.

DIAS, M. B. **A Lei Maria da Penha na Justiça**: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica contra a mulher. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

EURONEWS. Domestic violence cases jump 30% during lockdown in France. **Euronews**, Europe News, 28 mar. 2020. Disponível em: <https://www.euronews.com/my-europe/2020/03/28/domestic-violence-cases-jump-30-during-lockdown-in-france>. Acesso em: 15 jun. 2020.

FEIX, V. Das formas de violência contra a mulher – artigo 7º. **Compromisso e Atitude**, Artigos comentados, 2014. Disponível em: https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2014/02/2_artigo-7.pdf. Acesso em: 5 jun. 2020.

FERGUSON, N. M.; LAYDON, D.; NEDJATI-GILANI, G.; IMAI, N.; AINSLIE, K.; BAGUELIN, M.; BHATIA, S.; BOONYASIRI, A.; CUCUNUBÁ, Z.; CUOMO-DANNENBURG, G.; DIGHE, A.; DORIGATTI, I.; FU, H.; GAYTHORPE, K.; GREEN, W.; HAMLET, A.; HINSLY, W.; OKELL, L. C.; ELSLAND, S.; THOMPSON, H.; VERITY, R.; VOLZ, E.; WANG, H.; WANG, Y.; WALKER, P. G. T.; WALTERS, C.; WINSKILL, P.; WHITTAKER, C.; DONNELLY, C. A.; RILEY, S.; GHANI, A. C. **Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand**. Londres/UK: Imperial College COVID-19 Response Team, 16 mar. 2020. DOI: 10.25561/77482.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em: https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf. Acesso em: 2 de setembro de 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Violência Doméstica Durante a Pandemia de Covid-19** – Ed. 2. Nota Técnica. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 29 maio 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/06/violencia-domestica-covid-19-ed02-v5.pdf>. Acesso em: 2 de setembro de 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; DATAFOLHA. **A vitimização de mulheres no Brasil**. 3 ed. 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf>. Acesso em: 7 set. 2021.

G1. Pela primeira vez, Brasil ultrapassa 4 mil mortes por Covid em 24 horas. **G1**, Jornal Nacional, Notícias, 6 abr. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/04/06/pela-primeira-vez-brasil-ultrapassa-4-mil-mortes-por-covid-em-24-horas.ghtml>. Acesso em: 6 abr. 2021.

GALVANI, G. Violência doméstica na quarentena: como se proteger de um abusador?. **Carta Capital**, Saúde, 29 mar. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/saude/violencia-domestica-na-quarentena-como-se-roteger-de-um-abusador/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

HEISE, L.; ELLSBERG, M.; GOTTEMOELLER, M. **Ending Violence against Women**. Baltimore/USA: Population Reports, 1999.

HELLEWELL, J.; ABBOTT, S.; GIMMA, A.; BOSSE, N. I.; JARVIS, C. I.; RUSSELL, T. W.; KUCHARSKI, A. J.; EDMUNDS, W. J.; CENTER FOR THE MATHEMATICAL MODELLING OF INFECTIOUS DISEASES COVID-19 WORKING GROUP; FUNK, S.; EGGO, R. M. Feasibility of controlling COVID-19 outbreaks by isolation of cases and contacts. **The Lancet Global Health**, v. 8, n. 4, abr. 2020.

KOTTASOVÁ, I.; DONATO, V. Women are using code words at pharmacies to escape domestic violence during lockdown. **CNN**, Europe, 6 abr. 2020. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/04/02/europe/domestic-violence-coronavirus-lockdown-intl/index.html>. Acesso em: 16 jun. 2020.

LEITE, C. Países registram aumento de violência doméstica durante período de quarentena; veja como denunciar casos no Ceará. **O Povo Online**, Notícias, 30 mar. 2020. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/coronavirus/2020/03/30/paises-registraram-aumento-de-violencia-domestica-durante-periodo-de-quarentena--veja-como-denunciar-casos-no-ceara.html>. Acesso em: 18 jun. 2020.

MACIEL, M. A. L.; SANTOS, M. C. B. dos; CRUZ, M. B.; LIRA, M. G. C.; ALMEIDA, J. A. T. de; SOUZA, C. A. C. de; FILHO, E. C. de L.; PAIVA, F. J. L.; PEREIRA, G. da S.; ALVES, M. G. L. Violência doméstica (contra a mulher) no Brasil em tempos de pandemia (COVID-19). **Revista Brasileira de Análise do Comportamento**, v. 15, n. 2, p. 140-146, 2019.

MARANHÃO, R. de A. A violência doméstica durante a quarentena da COVID-19: entre romances, feminicídio e prevenção. **Brazilian Journal of Health Review**, v. 3, n. 2, p. 3197-3211, mar./abr. 2020.

MARANHÃO, R. de A.; MARANHÃO, R. dos R. Novo coronavírus (2019-nCoV): uma abordagem preventiva para o setor hoteleiro. **Brazilian Journal of Health Review**, v. 3, n. 2, p. 2814-2828, mar./abr. 2020. Disponível em: <http://www.brazilianjournals.com/index.php/BJHR/article/view/8466>. Acesso em: 22 maio 2020.

MARANHÃO, R. de A.; SENHORAS, E. M. Pacote econômico governamental e o papel do BNDES na guerra contra o novo coronavírus. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, v. 2, n. 4, p. 27-39, 2020.

MAZZI, C. Violência doméstica dispara na quarentena: como reconhecer, proteger e denunciar. **O Globo**, Saúde, Coronavírus serviço, 1 maio 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus-servico/violencia-domestica-dispara-na-quarentena-como-reconhecer-proteger-denunciar-24405355>. Acesso em: 16 maio 2020.

MENEGHEL, S. N.; MUELLER, B.; COLLAZIOL, M. E.; QUADROS, M. M. de. Repercussões da Lei Maria da Penha no enfrentamento da violência de gênero. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 3, p. 691-700, mar. 2013.

MINAYO, M. C. de S.; SOUZA, E. R. de. Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva. **História, Ciências, Saúde**, v. 4, n. 3, p. 513-531, nov. 1997/fev. 1998.

MORAES, K. Quarentena do coronavírus eleva denúncias de violência doméstica no Brasil; saiba como se proteger. **Jornal do Commercio**, Brasil, Notícia, Alerta, 30 mar. 2020. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/brasil/2020/03/5604162-quarentena-do-coronavirus--eleva-denuncias-de-violencia-domestica-no-brasil--saiba-como-se-roteger.html>. Acesso em: 27 maio 2020.

MORAES, M. C. B. de. Vulnerabilidades nas relações de família: o problema da desigualdade de gênero. In: DIAS, M. B. (Org.). **Direito das Famílias**: contributo do IBDFAM em homenagem a Rodrigo da Cunha Pereira. São Paulo: RT, 2009, p. 306-322.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. **Relatório Mundial sobre Violência e Saúde**. Genebra: OMS, 2002.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. **Folha Informativa – violência contra as mulheres**. 2017. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/topics/violence-against-women>. Acesso em: 2 jun. 2020.

PASINATO, W. Acesso à justiça e violência doméstica e familiar contra as mulheres: as percepções dos operadores jurídicos e os limites para a aplicação da Lei Maria da Penha. **Revista Direito GV**, v. 11, n. 2, p. 407-428, jul./dez. 2015

SAFFIOTI, H. Violência de gênero no Brasil atual. **Revista Estudos Feministas**, n. esp., p. 443-461, 1994.

SAFFIOTI, H. **Gênero, patriarcado e violência**. Expressão popular: Fundação Perseu Abramo, 2015.

SCHRAIBER, L. B.; D`OLIVEIRA, A. F. L. P. Violência contra mulheres: interfaces com a Saúde. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, v. 3, n. 5, p. 11-26, ago. 1999.

VIEIRA, P. R.; GARCIA, L. P.; MACIEL, E. L. N. Isolamento social e o aumento da violência doméstica: o que isso nos revela?. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, art. esp., n. 23, abr. 2020.

WANQING, Z. Domestic Violence Cases Surge During COVID-19 Epidemic. **Sixth Tone**, News, 2 mar. 2020. Disponível em: <https://www.sixthtone.com/news/1005253/%20domestic-violence-cases-surge-during-covid-19epidemic>. Acesso em: 16 jun. 2020.

DOSSIÊ COVID-19 E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

PANDEMIA E CRIME: REVISÃO DE LITERATURA SOBRE OS IMPACTOS DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS NA INCIDÊNCIA CRIMINAL

STEEVAN OLIVEIRA

Mestre em Criminologia pela The University of Edinburgh (UK). Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Ciências Militares pela APM-MG/UEMG. Pós-graduado em Direito Militar. Chefe da Seção de Emprego Operacional do Comando de Policiamento da Capital/PMMC. Oficial da Polícia Militar de Minas Gerais.

País: Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Belo Horizonte

Email: steevan.oliveira@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-9878-447X>

RESUMO

Tendo em vista a necessidade do emprego dos recursos policiais com base em evidências científicas, o artigo procede uma revisão dos estudos empíricos acerca dos possíveis impactos da pandemia da Covid-19 na incidência criminal. Ao todo, mais de cem publicações foram encontradas, o que demonstra a intensidade da produção acadêmica sobre o assunto em um curto intervalo de tempo. Isso aconteceu pelo que alguns criminologistas denominaram como o maior experimento da história da criminologia. Com as medidas para a contenção do vírus, mudanças substanciais na rotina das pessoas propiciaram uma oportunidade ímpar para a análise do fenômeno criminal. No recorte proposto, 33 artigos foram revisados que retratam a realidade de nove países. Tais trabalhos estudam os impactos da pandemia em crimes como homicídios, furtos, roubos, vandalismo, entre outros. Assim, a revisão de literatura procede de forma inovadora a sistematização das pesquisas desenvolvidas ao longo do ano de 2020. Ao fazê-la, oferece parâmetros para futuras pesquisas acerca da realidade brasileira bem como balizas para a tomadores decisão na segurança pública.

Palavras-chave: COVID-19. Coronavírus. Pandemia. Crime. Incidência criminal. Criminalidade. Policiamento com base em evidências.

ABSTRACT

PANDEMIC AND CRIME: LITERATURE REVIEW ON THE IMPACTS OF THE CORONAVIRUS PANDEMIC ON CRIME

The aim of this research is to offer scientific evidence about crime incidents during the Covid-19 pandemic. In order to do so, it was reviewed empirical studies on the topic. More than one hundred papers were found, which shows the massive volume of academic publications about the subject in a short period of time. Some criminologists are seeing the current pandemic as the largest criminological experiment in history. The introduction of social distancing policies to reduce the spread of the virus changed the peoples' routine activity and offered a unique opportunity to study crime. The inclusion criteria found 33 articles, reports and preprints, which covers 9 countries.

Crime such as homicides, thefts, robbery, burglary and others were compared. The findings of the study will offer key lessons for law enforcement decision-makers and parameters for future research.

Keywords: COVID-19. Coronavirus. Pandemic. Crime. Criminal incidence. Criminality. Evidence-based policing.

Data de Recebimento: 18/03/2021 – **Data de Aprovação:** 22/09/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n3.1457

INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2019 o mundo ocidental viu eclodir o surto de Coronavírus na distante China. Em pouco tempo, o SARS-CoV-2 alcançou todos os continentes e, pelo número de contaminados e de mortes que continua a fazer em todos os países do mundo um ano após seu surgimento, se tornou a maior crise sanitária e humanitária de toda uma geração (LIMA; BUSS; PAES-SOUZA, 2020; SRIDHAR, 2020).

Com a rápida disseminação e o esgotamento dos sistemas de saúde, até mesmo de países desenvolvidos, líderes mundiais aturdidos acompanhavam as múltiplas dimensões do impacto da pandemia. Enquanto se esperava uma solução farmacológica, medidas severas de isolamento social começaram a ser adotadas por vários governos (ATALAN, 2020).

Contudo, muitas vozes suscitaram os efeitos nefastos que poderiam advir das imposições restritivas adotadas. Segundo essa perspectiva, bastante difundida tanto entre populares quanto pela elite política, medidas como o *lockdown* levariam à crise econômica, à ruptura da cadeia produtiva e ao desabastecimento. Consequentemente, se instauraria o caos social e a explosão da violência urbana, resultando até mesmo em mais vítimas do que as do próprio vírus (MAIA, 2020; NOBRE; OLIVEIRA, 2020; NOGUEIRA, 2020). Não por menos, em países como os Estados Unidos, aumentou assustadoramente a venda do número de armas de fogo no período (SMALL ARMS ANALYTICS, 2020).

Todavia, a previsão hobbesiana não ocorreu. Tal fato expõe a imprescindibilidade de aprofundarmos nossa compreensão sobre o fenômeno criminal, bem como a necessidade de que definições sobre políticas públicas devam ser produzidas com base em evidências e não em especulações sem lastro em dados.

Reconhecendo essa demanda e acompanhando a velocidade dos estudos da área médica em busca da cura para a COVID-19, diversos pesquisadores ao redor do mundo se debruçaram sobre os dados para tentarem compreender o que acontecia com a dinâmica criminal.

Não obstante a urgência do tema, a pandemia ofereceu uma oportunidade única para o estudo do crime. Tendo em vista os diversos óbices para os experimentos em ciências sociais, criminologistas têm aproveitado a circunstância excepcional que a redução abrupta e severa da mobilidade das pessoas ocasionou para analisar o impacto das medidas restritivas na incidência criminal. Essa perspectiva, da pandemia de SARS-CoV-2 como experimento natural, foi compreendida pelas revistas científicas que, assim como na área médica, aceleraram os trâmites de revisão por pares para publicarem os resultados, o que tem gerado uma farta produção bibliográfica em um curto intervalo de tempo. Nesse contexto, Stickle e Felson (2020) chegaram a afirmar que a COVID-19 não é apenas o evento com maior impacto social desde a Segunda Guerra Mundial, mas é também o maior experimento natural da história em termos criminológicos. Dessa forma, é imprescindível tirarmos o melhor da oportunidade e dos dados disponíveis para aprendermos

lições sobre a redução criminal para quando a rotina voltar à normalidade. Com a volumosa produção sendo gerada concomitantemente, faz-se necessário tentar organizar analiticamente esse amplo, mas ainda fragmentado, corpo de trabalhos.

Dessa forma, dois foram os objetivos gerais da presente revisão com a localização das pesquisas e a sistematização dos resultados encontrados: (a) indicar as melhores evidências disponíveis para os tomadores de decisão em segurança pública; e (b) estimular e oferecer parâmetros comparativos para estudos da realidade brasileira.

METODOLOGIA

Em termos metodológicos, para a localização dos estudos foram utilizadas as ferramentas *Web of Science* e o sistema de buscas da Universidade de Edimburgo. Foi empregada a lógica booleana com as palavras-chave: [("pandemic" OR "covid" OR "SARS-CoV-2") AND ("crime" OR "criminal" OR "criminology")], nos títulos e nos resumos, com a limitação temporal dos trabalhos publicados em 2020. Em seguida, foi feita análise dos resumos e títulos retornados, filtrando-se os trabalhos que efetivamente se encontravam no escopo da pesquisa. Por outro lado, outros estudos foram identificados por meio das respectivas referências bibliográficas, processo denominado *snowball sampling* (BABBIE, 2008). O processo localizou 107 (cento e sete) artigos, relatórios e *preprints*¹.

Os textos foram planilhados e categorizados para fins de organização e sistematização da análise. Parte significativa dos estudos, 27 (vinte e sete), não foram considerados por serem artigos ou relatórios teórico-especulativos, com sugestões de pesquisas, ou por utilizarem como fonte de dados jornais ou páginas de internet. Outros 35 (trinta e cinco) focam em violência doméstica, sexual, familiar ou infantil. Essas categorias apresentaram volume elevado de publicações. Além disso, algumas inconsistências entre as pesquisas demonstram a necessidade de comparações aprofundadas dos resultados e das metodologias empregadas. Assim, tais pesquisas foram desconsideradas na presente revisão. Descartou-se, ainda, 12 (doze) estudos que analisaram o impacto da contaminação pelo SARS-CoV-2 na administração ou no efetivo das agências policiais; em pessoas em locais de custódia; e os que discutiam os aspectos jurídico-dogmáticos do exercício de direitos processuais/fundamentais durante a pandemia.

Ao final desse processo, selecionou-se 33 (trinta e três) trabalhos que estudam o impacto das medidas restritivas durante a pandemia na incidência criminal em 9 (nove) países – resumidos no Anexo. Os textos foram revisados a partir dos tipos penais analisados empiricamente, fazendo-se, quando possível, paralelos entre os estudos encontrados.

INÍCIO DO IMPACTO

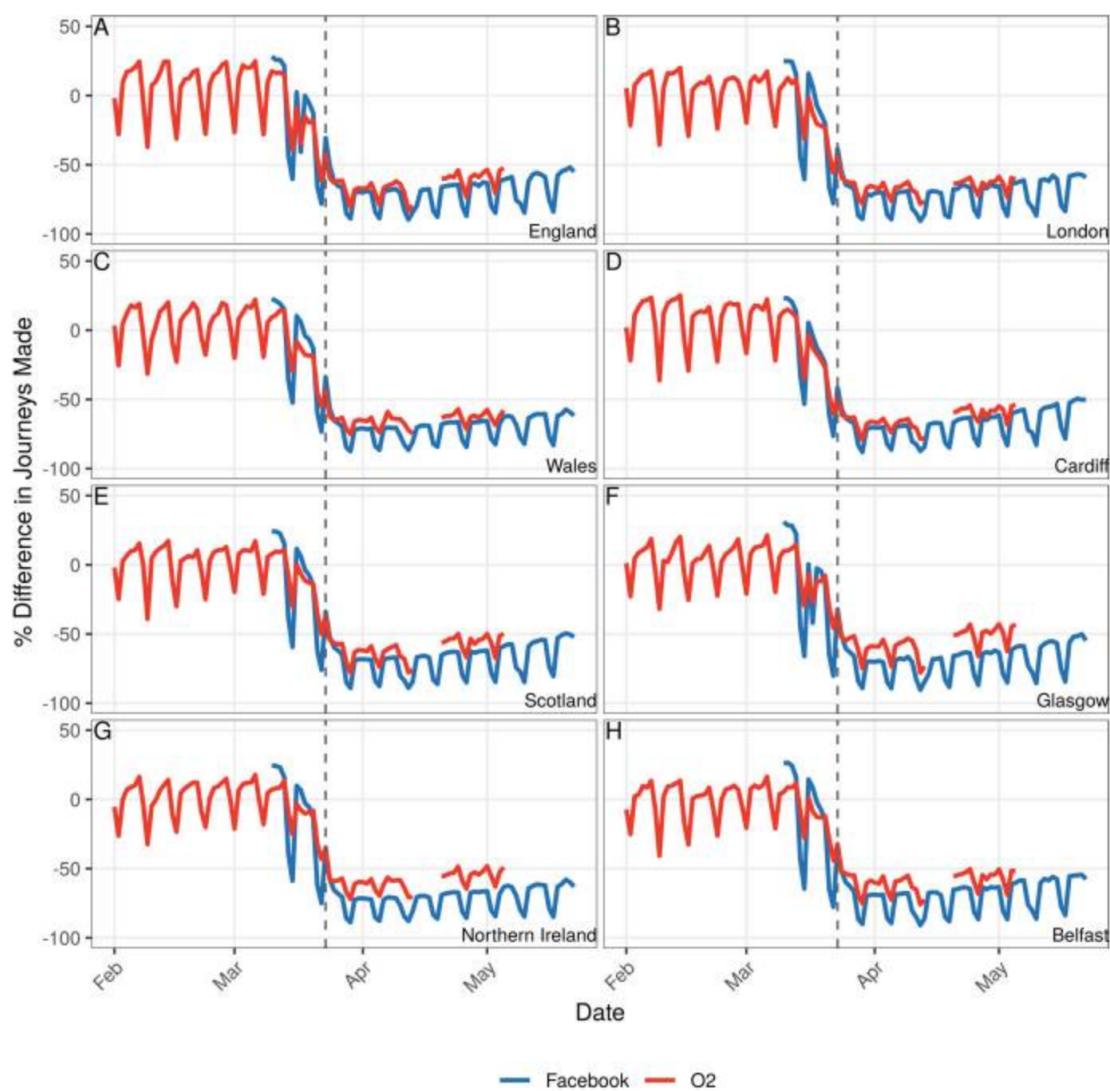
Uma primeira pergunta que se pode fazer é acerca de quando se iniciaram os impactos da pandemia na incidência criminal. Para tanto, dados esclarecedores são os decorrentes da mobilidade das pessoas. Em diversas partes do mundo, mesmo antes da adoção de medidas restritivas pelos governos, verificou-se redução nos deslocamentos realizados pelas pessoas, bem como mudança dos locais onde permaneciam.

¹ Trabalhos no formato preprint publicados ainda em 2020 foram selecionados ainda que a edição da revista a qual integrem seja apenas de 2021.

Tal constatação sugere que, ao menos em parte, a população adotou voluntariamente o isolamento. Como se vê na série de gráficos abaixo que analisaram os dados de mobilidade de uma rede social (em azul, Facebook) e de uma operadora de celular (em vermelho, O2), a queda na mobilidade se deu ainda antes da decretação do *lockdown* pelo governo britânico (linha pontilhada), em 23 de março de 2020 (JEFFREY *et al.*, 2020).

FIGURA 1

Mobilidade em Distintas Regiões do Reino Unido antes e após o lockdown



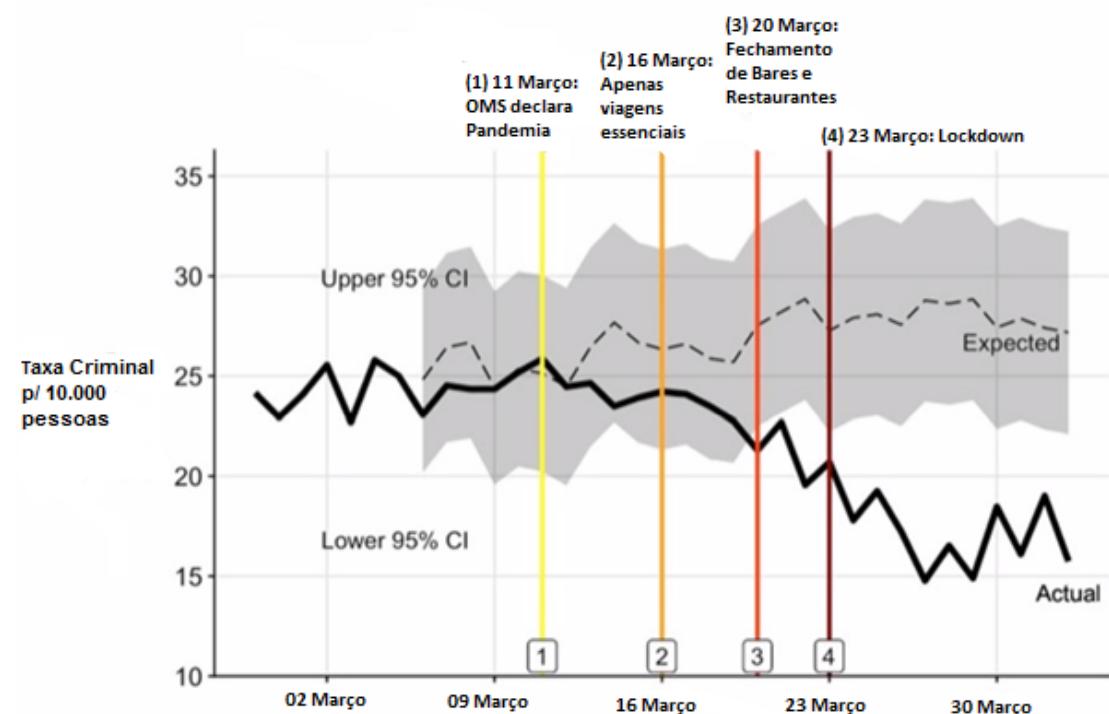
Fonte: extraído de Jeffrey et al. (2020). Nota: dados de quatro regiões do Reino Unido e suas respectivas capitais; a partir de dados do Facebook (linha azul) e da Operadora de Celular O2 (linha vermelha), antes e após o lockdown em 23 de março (linha pontilhada); número médio de viagens, iniciando na semana de 10 a 16 de março, inclusive.

Acompanhando os dados de mobilidade, os primeiros efeitos da pandemia na questão criminal puderam ser identificados ainda antes da adoção oficial de medidas sanitárias por parte dos governos. Na Inglaterra houve queda no total de crimes no período entre a declaração da Organização Mundial de Saúde (OMS) no dia 11 de março e a restrição de viagens não essenciais no dia 16. Portanto, a redução criminal (Figura 2)

acompanhou a redução da mobilidade apresentada acima (Figura 1). Posteriormente, com o fechamento de bares e restaurantes no dia 20 de março e com o *lockdown* no dia 23, intensifica-se a redução (Figura 2).

FIGURA 2

Total de crimes registrados em março de 2020, nível esperado (linha pontilhada) e apurado (linha contínua)



Fonte: Adaptado de Halford et al. (2020). Nota: Dados relativos à área de responsabilidade da polícia de Lancashire (Inglaterra).

Essa redução criminal ainda antes da adoção de medidas restritivas de mobilidade pelo governo foi analisada e identificada não só na Inglaterra, mas também na Suécia (GERELL; *et al.*, 2020, p. 7) e na Austrália (PAYNE; MORGAN; PIQUERO, 2020).

VISÃO GERAL

Conforme mencionado, o cenário apocalíptico de todos contra todos não aconteceu. Na verdade, a grande maioria dos estudos realizados até o momento tem sugerido redução em quase todos os tipos penais. Na Austrália, mesmo havendo tendência geral de redução de crimes no inverno, pesquisas apontam redução ainda maior do que o impacto sazonal esperado para o período (PAYNE *et al.*, 2020; PAYNE; MORGAN, 2020a; PAYNE; MORGAN, 2020b). Para as agressões graves, a previsão de abril era entre 15,4 e 19,7 casos por 100 mil pessoas. Todavia, o apurado em 2020 foi de 12,7. Portanto, há indicativo de intervenção de fator externo. No caso de agressões comuns, mesmo ficando dentro do intervalo de confiança, a taxa foi a mais baixa dos últimos três anos (PAYNE *et al.*, 2020). No pertinente aos crimes contra o patrimônio, ambas as categorias, “Furtos a Estabelecimentos Comerciais” e “Outros Furtos”, apresentaram redução e ficaram abaixo do esperado para o período (PAYNE; MORGAN, 2020b, p. 7-8).

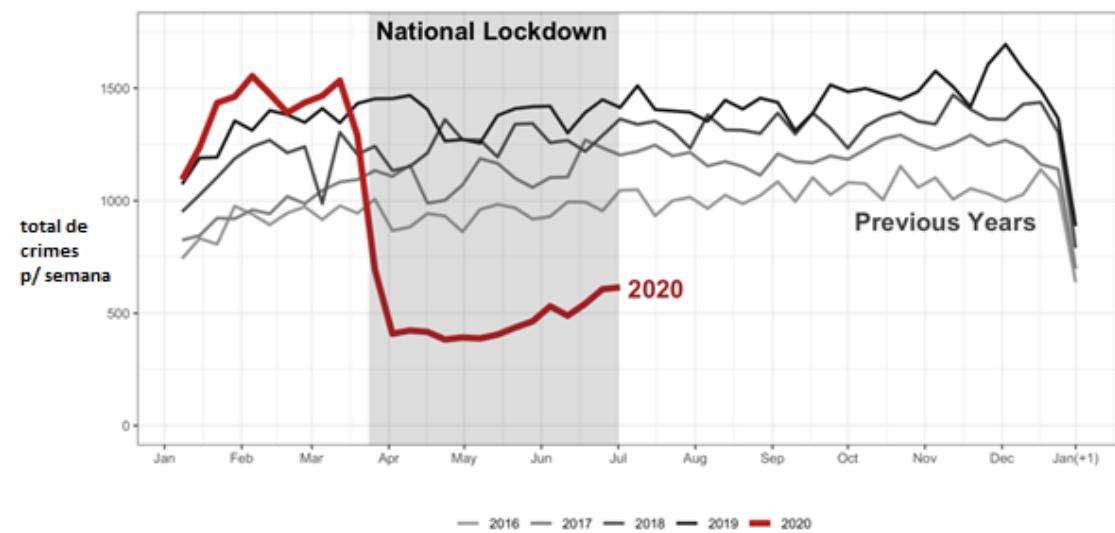
No México, assim como na Austrália, as lesões corporais também sofreram queda com significância estatística, algo em torno de 0,5 a 1 na taxa de crimes por 100 mil habitantes (BALMORI DE LA MIYAR *et al.*, 2020, p. 5). Do mesmo modo, a tendência geral de redução foi observada em grande parte dos crimes comuns. Todavia, estudo revelou que os crimes relacionados às organizações criminosas (homicídios, sequestros e extorsões) se mantiveram estáveis ou apresentaram pequena redução apenas ao final do período analisado. Tais dados, segundo os autores da pesquisa, indicam que o crime organizado continuou a operar na Cidade do México durante a pandemia (BALMORI DE LA MIYAR *et al.*, 2020, p. 5).

Em Vancouver, no Canadá, o registro de crimes pela polícia nos meses de março, abril e maio de 2020 apresentou padrões diferentes dos anos anteriores, o que sugere o impacto da pandemia. Em que pese o efeito sazonal do período da série histórica sugerir um aumento, em 2020 visualizou-se tendência decrescente (HODGKINSON; ANDRESEN, 2020). Contudo, quando analisados separadamente os crimes de furtos a estabelecimentos comerciais, nos quais há a entrada clandestina ou forçada no estabelecimento para a subtração, identificou-se um aumento inicial. Todavia, após o aumento inicial houve redução que, segundo os autores, pode ser atribuída à mudança de foco da polícia que teria se adaptado à alteração da configuração da incidência criminal e conteve o aumento (HODGKINSON; ANDRESEN, 2020, p. 9).

Em Lancashire, na Inglaterra, na semana seguinte ao *lockdown*, o total de crimes ficou 41% abaixo do esperado, enquanto as agressões reduziram 35,6%. Furtos ao comércio tiveram a maior redução, ficando 60% abaixo do esperado para o período, e outros furtos reduziram 52,4% (HALFORD *et al.*, 2020, p. 5). Na Inglaterra e no País de Gales, com exceção dos crimes relacionados a drogas, a incidência da maior parte dos crimes caiu enormemente (DIXON; SHEARD; FARRELL, 2020a). As quedas iniciaram no mês de março e foram mais fortes no mês seguinte. Considerando apenas o mês de abril, o furto a pessoas reduziu 79,2%; furtos a estabelecimentos comerciais, 55,9%; furtos de bicicleta, 40,9%; e roubos, 57,6%. Em junho, embora tenha havido aumento em relação ao início da pandemia, ainda assim os índices continuaram bem abaixo do esperado para o período (DIXON; FARRELL, 2020a). Crimes relacionados com drogas aumentaram inicialmente, mas depois reduziram ao passo que os demais crimes, em sentido oposto, tendiam a aumentar e voltar ao patamar pré-pandêmico (DIXON; FARRELL, 2020a). Em uma visão mais global, esses movimentos persistiram nos meses seguintes (DIXON; FARRELL, 2020b; DIXON; FARRELL, 2020c). No âmbito dos trens e das estações, os crimes caíram cerca de dois terços ainda em abril, tendo a queda começado antes do *lockdown* decretado em 23 de março (DIXON; ADAMSON; TILLEY, 2020a). Outro estudo focado no transporte ferroviário, além de analisar o volume de crimes, comparou também o horário em que os crimes aconteceram. Nessa perspectiva, a variação foi pequena quando se compara a configuração normal e o período da pandemia (DIXON; ADAMSON; TILLEY, 2020b). Tais dados sugerem que, embora tenha reduzido a quantidade de crimes, parece não ter ocorrido alteração significativa acerca do horário em que acontecem.

FIGURA 3

Crimes gerais registrados nas ferrovias britânicas, semanalmente (janeiro 2016 a junho 2020)



Fonte: Adaptado de Dixon, Adamson e Tilley (2020a). Nota: Dados da Polícia de Transportes Britânica (British Transport Police), que tem competência de exercer as funções policiais nas ferrovias da Inglaterra, País de Gales e Escócia.

Quando verificadas as regiões dentro do condado de Lancashire, os dados indicam que áreas consideradas com número elevado de crimes tiveram as maiores reduções, enquanto nas áreas anteriormente classificadas como de baixa incidência criminal, o número de crimes aumentou. E ainda, que os centros urbanos tiveram as maiores reduções em números absolutos, mas não necessariamente em termos relativos (DIXON; HALFORD; FARRELL, 2020). Portanto, ainda que com tendência geral de redução, verifica-se configuração espacial do crime distinta quando comparado ao período pandêmico e ao imediatamente anterior.

Essa mudança na distribuição geográfica do crime foi também observada em Chicago, nos Estados Unidos (CAMPEDELLI *et al.*, 2020), e na Austrália (ANDRESEN; HODGKINSON, 2020). Na Austrália, embora tenha ocorrido tendência geral de redução no estado de Queensland, o distrito de Mackay, uma zona mineradora, experimentou aumento em alguns crimes. Todavia, o resultado encontrado não foi analisado em profundidade pelos autores e carece de estudos mais elaborados tendo em vista a grande dissonância dos demais distritos do estado. A explicação dos autores é uma possível relação com a mudança no mercado de trabalho, tendo em vista que o distrito tem forte presença de mão de obra masculina na mineração, a qual sofreu grande impacto com as restrições da pandemia (ANDRESEN; HODGKINSON, 2020). Todavia, a hipótese precisa ser testada empiricamente. Pois, como tem sido mostrado na revisão, diversos locais da própria Austrália, bem como outros países, também sofreram impacto econômico e não tiveram aumento da incidência criminal.

Voltando aos dados de Lancashire, na Inglaterra, o furto em estabelecimentos comerciais, quando o crime se dá quando o agente se passa por cliente do estabelecimento comercial, reduziu em 62% na semana após o *lockdown*, enquanto os furtos em geral reduziram 40% (HALFORD *et al.*, 2020, p. 4). Conforme sugerem os autores, nos ambientes que permaneceram abertos, como supermercados, as medidas de distanciamento social devem ter desestimulado o furto a esses estabelecimentos (HALFORD *et al.*, 2020, p. 6).

Redondo *et al.* (2020) apresentaram dados que dão conta de uma redução de 73,8% do total de crimes na Espanha. Todavia, não explicaram a análise estatística para chegar a esses valores. Dados de uma cidade chinesa indicaram 36% menos furtos ao comércio do que o esperado para o período após o surto da COVID-19. Porém, o foco do estudo era a proposição de um modelo matemático, e não diretamente a análise criminal, e por questões de anonimidade a cidade não foi identificada (BORRION *et al.*, 2020).

Nos Estados Unidos, dados de chamadas telefônicas para a polícia em Los Angeles e Indianápolis identificaram aumento de chamadas na primeira cidade e estabilidade na segunda (MOHLER *et al.*, 2020, p. 2). Contudo, pesquisa com agências policiais revelou que 57% das forças entrevistadas afirmaram que as chamadas telefônicas para a polícia reduziram com a pandemia (LUM; MAUPIN; STOLTZ, 2020a). Outro levantamento indicou que um terço das polícias tiveram mais de 20% de redução nesses telefonemas (LUM; MAUPIN; STOLTZ, 2020b). Portanto, os casos de cidades que apresentaram aumento das chamadas telefônicas precisam ser melhor analisados, tendo em vista o descompasso com as demais cidades e com a tendência de queda da incidência criminal.

Os dados de ligações telefônicas que sugerem redução foram confirmados pelos registros de ocorrências policiais em diversas cidades. Em Chicago, observou-se tendência à redução em todos os crimes estudados – crimes relacionados a drogas, roubos e crimes com armas, e a mais acentuada foi observada nos furtos (BULLINGER; CARR; PACKHAM, 2020, p. 17). Campedelli *et al.* (2020) revelaram outras faces da redução dos crimes na pandemia. Também usando dados de Chicago, a investigação demonstrou que o impacto da pandemia variou em diferentes áreas da cidade, indicando que as implicações da COVID-19 na incidência criminal são, em alguma extensão, contexto-dependentes (CAMPEDELLI *et al.*, 2020). Portanto, o exame de dados globais de determinada cidade pode esconder especificidades de bairros e vizinhanças.

Estudos com dados das cidades de San Francisco e Oklahoma sugerem redução de cerca de 40% nos crimes registrados pela polícia (SHAYEGH; MALPEDE, 2020). Em Los Angeles foi identificada redução nos crimes de furto a comércios, furto geral e agressões físicas, e queda no total de crimes em torno de 14% e 15% (CAMPEDELLI; AZIANI; FAVARIN, 2020). Olhando os dados dessa cidade e comparando com diferentes níveis de medidas adotadas com o passar do tempo, observou-se que intervenções mais fracas tendem a não impactar a incidência de agressões físicas. Contudo, regras mais severas implicaram em reduções (CAMPEDELLI; AZIANI; FAVARIN, 2020, p. 15). Roubo a pessoa, furtos a estabelecimentos comerciais e outros furtos apresentaram mudança significativa. Furto a comércio reduziu cerca de 14% e 15% com medidas mais brandas. Com a implementação de regras mais estritas, a redução chegou a 31% e 32%. No mesmo sentido, tanto no Peru quanto na Austrália observou-se redução bastante significativa dos crimes no início. Posteriormente, a incidência criminal aumentou aos poucos, conforme relaxavam-se as regras de isolamento social e distanciamento (ANDRESEN; HODGKINSON 2020; CALDERON-ANYOSA; KAUFMAN, 2021).

Essa mudança *pari passu* com o grau da intervenção talvez explique por que Mohler *et al.* (2020), ao estudarem as semanas iniciais nas cidades de Los Angeles e de Indianápolis, não encontraram variação com significância estatística nas chamadas telefônicas para a polícia no total de chamadas recebidas nem nas relativas a agressões graves. Por outro lado, identificaram redução nas chamadas por furtos a edificações em Los Angeles.

Também nos Estados Unidos, Ashby (2020b) estudou a incidência criminal em 16 (dezesseis) grandes cidades, mas não encontrou significância estatística nem padrões entre as cidades. Sua investigação trabalha dados de crimes desde a identificação do primeiro caso de COVID-19 nos EUA, em 20 de janeiro. Assim, o autor

partiu do início do ano, bem antes do aumento acentuado de casos do vírus, da declaração da pandemia pela Organização Mundial de Saúde e da redução da mobilidade – que parecem ser fatores impactantes na criminalidade. O recorte feito por Ashby parece ter marcado sua análise, que foi propensa a não perceber nos dados a tendência geral de queda após o aumento de casos e do anúncio da OMS. Outro dificultador em sua análise foi o estabelecimento de uma margem de confiança de 99%, fugindo do mais usual de 95%. Como exemplo, cita-se o caso de lesões graves em lugares públicos, na qual os dados da pesquisa indicam que cinco de oito cidades para as quais o autor tinha esse dado apresentavam números menores do que o estimado. Todavia, como se encontravam dentro do intervalo de confiança de 99%, Ashby concluiu que os dados não pareciam demonstrar uma sistemática alteração durante a pandemia (ASHBY, 2020, p. 9).

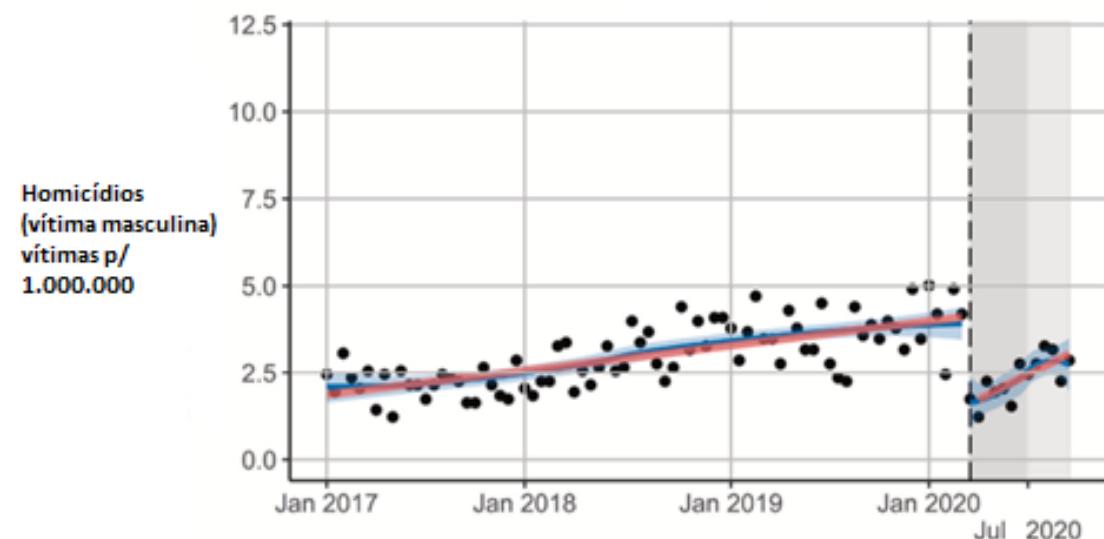
Mesmo na Suécia, país que não adotou medidas muito restritivas, observou-se redução geral dos crimes. Em oito crimes estudados, a incidência reduziu na maior parte das categorias. Todavia, quando comparado a outros lugares, percebeu-se redução mais modesta. Resultado o qual os autores atribuem à uma intervenção menos forte do governo, pois grande parte das ações na Suécia eram apenas recomendações (GERELL *et al.*, 2020). A exceção foi o crime de “bater carteira”, que teve uma forte queda de aproximadamente 59%, tanto quando comparado com o ano anterior quanto quando se analisa as semanas iniciais do ano, antes da pandemia.

Como é possível perceber nos estudos acima, os dados sugerem redução da incidência criminal de acordo com a diminuição da mobilidade das pessoas. Essa relação é explorada pelos estudos de Halford *et al.* (2020), que propuseram a teoria da mobilidade elástica do crime. Estudando dados ingleses, os autores encontraram uma métrica para comparar as mudanças na mobilidade e o impacto no crime. Segundo os dados apresentados, há uma relação proporcional entre o aumento de 1% no movimento de pessoas em áreas residenciais e a redução de cerca de 1% em furtos à residência.

HOMICÍDIOS

Abrams (2020) estudou os dados de sete semanas antes e sete semanas após as determinações de ficar em casa em 25 cidades norte-americanas. Os dados encontrados pelo autor dão conta de que os homicídios nas cidades analisadas não foram impactados pela pandemia. Em outro estudo, os homicídios não tiveram variação com significância estatística em Los Angeles. Todavia, parecem ter sido mais impactados quando se adotou medidas mais austeras para conter a mobilidade das pessoas (CAMPEDELLI; AZIANI; FAVARIN, 2020, p. 18). Também com dados dos Estados Unidos, foi verificado que com as restrições da pandemia reduziram-se os números de mortes e agressões decorrentes de armas de fogo. Porém, com a reabertura ficaram maiores do que o esperado para o período (MCKAY; METZL; PIEMONTE, 2020). Outras duas análises encontraram reduções de homicídios em San Francisco, Oakland, New York, Los Angeles e Chicago (MCDONALD; BALKIN, 2020; SHAYEGH; MALPEDE, 2020).

Na Índia, dados dos dias compreendidos entre 1 de janeiro e 5 de julho de 2020 indicam redução de homicídios após o *lockdown* (POBLETE-CAZENAVE, 2020). No Peru, estudos indicam que houve acentuada redução de homicídios, suicídios e mortes por acidentes de trânsito logo após a decretação do *lockdown*. Posteriormente, com o relaxamento das regras, os números começaram a subir novamente (CALDERON-ANYOSA; KAUFMAN, 2021). No México, como mencionado, observou-se tendência geral à redução nos crimes comuns. Porém, crimes relacionados a organizações criminosas não sofreram variações. Dentre eles, os homicídios (BALMORI DE LA MIYAR *et al.*, 2020).

FIGURA 4**Homicídios com vítima masculina por 1.000.000 de habitantes, antes e após o lockdown no Peru**

Fonte: Adaptado de Calderon-Anyosa e Kaufman (2021).

Como se pode perceber, enquanto alguns crimes, como furtos, demonstraram reduções em quase todos os cenários, a situação do homicídio parece diversa. Alguns recortes metodológicos e locais encontraram reduções. Contudo, outros desenhos de pesquisa depararam-se com um cenário que não apresentou alteração significativa. Portanto, os dados parecem sugerir que essa modalidade delitiva foi menos suscetível ao impacto na mudança dos padrões de mobilidade das pessoas.

FURTO À RESIDÊNCIA

Dentre os estudos localizados, a teoria das atividades rotineiras (COHEN; FELSON, 1979) foi a mais utilizada como hipótese para prever o comportamento da incidência criminal durante a pandemia. Com efeito, no pertinente aos crimes em áreas residenciais, as previsões a partir da teoria se mostraram adequadas. Assim, foi comum se observar a redução dos crimes de furto a residências o que, pela teoria das atividades de rotina, se daria em virtude da maior presença de guardiões. No contexto da pandemia, os guardiões seriam os moradores passando mais tempo em suas residências.

Na Suécia, furto à residência reduziu significativamente (GERELL; KARDELL; KINDGREN, 2020). O mesmo foi encontrado em uma cidade no interior da Inglaterra (HALFORD *et al.*, 2020, p.4). Dados mais gerais, de toda a Inglaterra e do País de Gales, evidenciaram redução de furtos com ingresso clandestino, mas não foi feita a diferenciação entre áreas residenciais e não residenciais (DIXON; FARRELL, 2020a).

Com dados dos Estados Unidos, ao menos três estudos encontraram reduções nos furtos à residência (ABRAMS, 2020; ASHBY, 2020b; FELSON; JIANG; XU, 2020). Pesquisa com dados de Detroit sugere que furtos à residência migraram de áreas predominantemente residenciais para áreas mais mistas (FELSON; JIANG; XU, 2020). Assim, a hipótese de que mais pessoas nas áreas residenciais tenha reduzido o furto à residência parece encontrar respaldo nos dados.

Todavia isso não aconteceu na totalidade dos casos. Em Vancouver, furto à residência não demonstrou redução conforme era de se esperar. Os autores sugerem que o resultado seja devido a consecutivas reduções nos anos anteriores, que teriam deixado os índices bastante baixos (HODGKINSON; ANDRESEN, 2020, p. 10). Nas cidades australianas de Sunshine Coast e Gold Coast, os furtos à residência aumentaram no período inicial da quarentena, quando as pessoas foram proibidas de viajar, mas depois reduziram. A hipótese dos autores é que por serem cidades sede de balneários, muitas casas são de veraneios e ficaram sem a presença de moradores no período de restrições de viagens, que coincide com esse aumento no momento inicial (ANDRESEN; HODGKINSON, 2020).

Portanto, verifica-se que em grande parte dos estudos os furtos à residência apresentaram reduções, corroborando com a proposta de Halford *et al.* (2020) de que a redução da mobilidade geral na cidade, com o respectivo aumento das pessoas em bairros residenciais, apresentou correlação com a redução de furtos à residência.

FURTOS DE VEÍCULOS

Furtos de veículos talvez seja um delito que requeira desenhos metodológicos melhores do que os apresentados até o momento para a compressão do fenômeno. Na Austrália, houve estudo que sugere ter ocorrido reduções (ANDRESEN; HODGKINSON, 2020) e outro estudo que não encontrou alterações significativas (PAYNE; MORGAN, 2020b).

Nos Estados Unidos, dois estudos a partir de registros de crimes encontraram evidências mistas e não chegaram a resultados conclusivos quando se analisa mais de uma cidade (ABRAMS, 2020; MCDONALD; BALKIN, 2020). Em outro estudo, utilizando dados de chamadas telefônicas para a polícia, furto de veículo se manteve dentro do esperado para o período (ASHBY, 2020a). Porém, o mesmo autor, quando estudou os registros policiais em 16 cidades que disponibilizam os dados, encontrou redução em sete das cidades estudadas – duas delas com redução abaixo da previsão –; e aumento de furtos de veículos em seis cidades – duas delas acima da previsão do período (ASHBY, 2020b). Também com dados de chamadas telefônicas para a polícia relativas a furtos de veículos, outro estudo encontrou aumento em Los Angeles, mas não em Indianápolis (MOHLER *et al.*, 2020, p. 4). Todavia, quando analisados os registros policiais de veículos furtados e não as chamadas telefônicas, não foi identificada variação em Los Angeles (CAMPEDELLI; AZIANI; FAVARIN, 2020, p. 15).

Por sua vez, furtos de veículos reduziram drasticamente no México, chegando a ter queda de 58% em uma das semanas analisadas (BALMORI DE LA MIYAR *et al.*, 2020, p. 5). No Canadá, furtos de veículos permaneceram estáveis, mas era esperado aumento no período, assim, há indicativo de impacto da redução da mobilidade no sentido de evitar o aumento previsto (HODGKINSON; ANDRESEN, 2020, p. 9).

Dessa maneira, verifica-se que os estudos acerca de furto de veículos precisam ser mais bem desenhados. Nesse sentido, sugestões tais como analisar o local do furto (se ocorreu em área comercial ou residencial), comparando os períodos antes/depois da pandemia, possam oferecer dados mais robustos para conclusões.

AUMENTOS DURANTE A PANDEMIA? VANDALISMO, COMPORTAMENTO ANTISOCIAL, CRIMES RELACIONADOS À DROGA E CRIMES CIBERNÉTICOS

Conforme demonstrado, a incidência geral de crimes durante a pandemia tem sugerido tendência de redução. Contudo, alguns tipos de crimes apresentaram padrão distinto. Na Suécia, o registro de ocorrências de vandalismo seguiu o sentido oposto do somatório de crimes (GERELL *et al.*, 2020, p. 7). No período estudado, o vandalismo teve ligeiro aumento quando comparado ao ano anterior – que havia sido de aumento substancial. Todavia, os autores foram céticos com os dados tendo em vista a forma como os registros desse crime é feita. Dessa forma, interpretaram que os dados não foram conclusivos. Por sua vez, nos Estados Unidos, as chamadas telefônicas à polícia para ocorrências de vandalismo aumentou em Indianápolis, mas reduziu em Los Angeles. Porém, em nenhuma das duas cidades apresentou significância estatística (MOHLER *et al.*, 2020).

Na Inglaterra e no País de Gales observou-se aumento de comportamentos antissociais. Em todos os seis primeiros meses da pandemia, o registro policial de comportamento antissocial ficou acima do esperado, atingindo picos nos meses de abril e maio, com incidência, respectivamente, de 109% e 100% acima do esperado (DIXON; FARRELL, 2020c, p. 1). Analisando os dados especificamente de Londres, enquanto os crimes reduziam em comparação aos anos anteriores, comportamentos antissociais tiveram pico. Com o relaxamento do *lockdown*, os crimes voltaram a aumentar e os comportamentos antissociais reduziram. O autor do estudo atribuiu o aumento/redução dos comportamentos antissociais à quebra das restrições do próprio *lockdown* (LANGDON, 2020).

Os crimes relacionados às drogas também carecem de atenção especial. Inglaterra e País de Gales apresentaram tendência de aumento dos registros de crimes relacionados às substâncias psicoativas. Os registros ficaram acima do esperado em quatro dos seis meses analisados (DIXON; FARRELL, 2020c, p. 1; DIXON; FARRELL, 2020a). Quando se olha os dados da Grande Londres, os números também sugerem aumento (LANGDON, 2020).

Na Austrália, 13 dos 15 distritos estudados tiveram aumento do registro policial nos crimes relacionados às drogas (ANDRESEN; HODGKINSON, 2020). Na Suécia, esses delitos permaneceram estáveis, todavia é preciso lembrar que praticamente todos os outros crimes apresentaram tendência à redução (GERELL *et al.*, 2020).

No sentido contrário, dois estudos a partir de cidades norte-americanas indicam a redução dos registros policiais dos crimes relacionados a drogas (CAMPEDELLI *et al.*, 2020; ABRAMS, 2020).

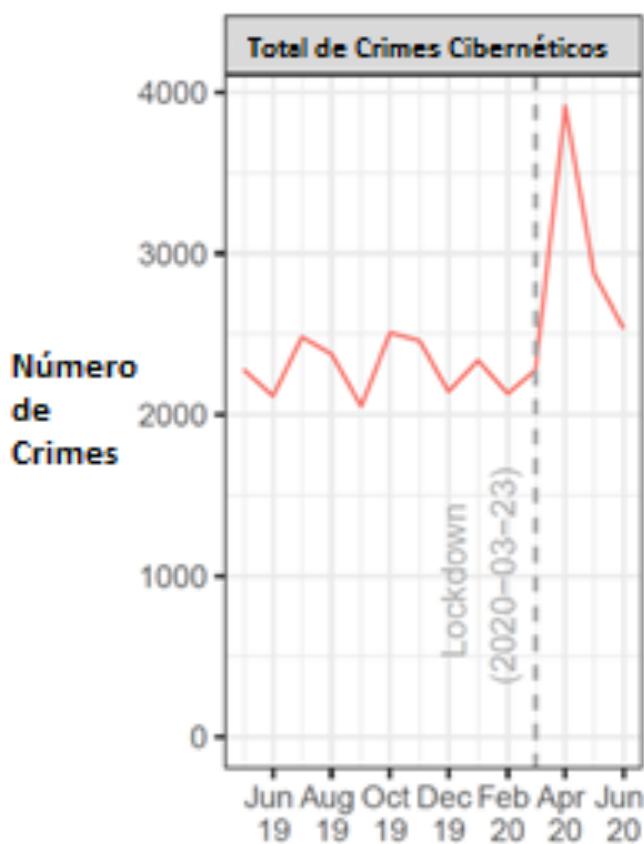
Comparado à análise de outros delitos verifica-se que os estudos com dados de crimes relacionados a drogas apresentaram número considerável de resultados tendentes ao aumento dessa conduta. Com efeito, uma possibilidade de leitura desses dados é que, de fato, tais comportamentos aumentaram durante o período. Por exemplo, poderia ser suscitado o maior aumento do consumo de entorpecentes em razão do estresse vivenciado durante o *lockdown*. Todavia, outra interpretação possível é a de que os dados simplesmente refletem maior atuação da polícia. Como são delitos provavelmente considerados mais simples pelos policiais, podem estar sujeitos a menor atenção dos policiais em períodos normais tendo em vista a existência de volume maior de outros crimes. Assim, a redução da demanda acerca de crimes mais graves pode ter causado maior taxa de registro dos delitos que, em períodos normais, apresentam cifra negra elevada. Dessa forma, utilizar outras fontes de dados, tais como as ligações para a polícia e pesquisa de vitimização, podem contribuir para conclusões mais robustas.

Outro grupo de crime que aparentemente apresentou aumento de registros foi o de crimes cibernéticos. Uma das maiores mudanças na rotina das pessoas durante a pandemia talvez tenha sido o maior uso da internet. Tal mudança comportamental se deu por diversos fatores: compras on-line substituindo as compras presenciais; substituição do trabalho em escritórios para o *home office*; migração do ensino presencial para o ensino a distância; necessidade de abandonar formas presenciais de socialização e entretenimento tendo em vista a impossibilidade de aglomeração de pessoas em clubes, cinemas, bares ou a prática de esportes; entre outros motivos. Assim, era previsível o aumento nos crimes cibernéticos (EUROPOL, 2020; HODGKINSON; ANDRESEN, 2020; WIGGEN, 2020).

Todavia, embora muitos autores e instituições tenham comentado essa possibilidade, os estudos focados no assunto são escassos. Um dos poucos trabalhos com evidências empíricas sobre os crimes cibernéticos durante a pandemia é do Reino Unido. Pelos dados, percebe-se aumento dos registros logo no início do *lockdown*. Em seguida, porém, retornou aos patamares anteriores. Ressaltando-se que os registros feitos pelos indivíduos, mais do que o realizado pelas organizações, foram os maiores propulsores do aumento (BUIL-GIL *et al.*, 2020).

FIGURA 5

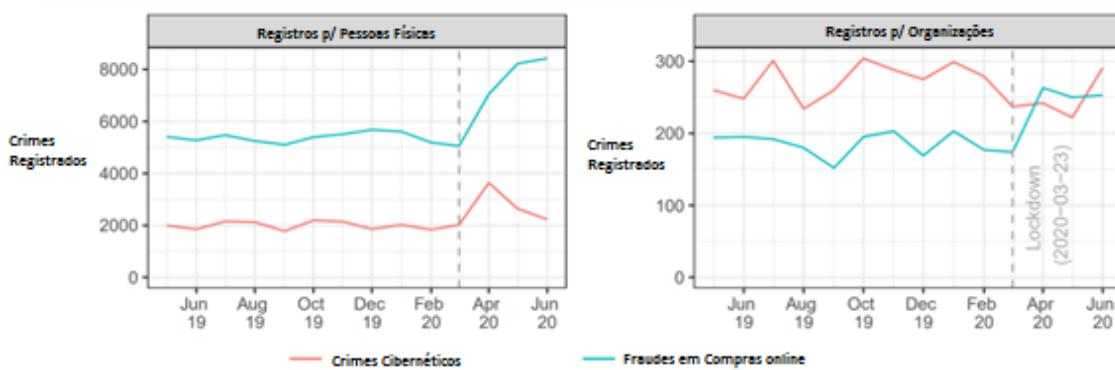
Total de Crimes Cibernéticos no Reino Unido, antes e após o *lockdown*



Fonte: Adaptado de Buil-Gil et al. (2020).

FIGURA 6

Registros de Crimes Cibernéticos no Reino Unido, antes e após o *lockdown*



Fonte: Adaptado de Buil-Gil et al. (2020).

Lallie *et al.* (2020) também estudaram os ataques cibernéticos durante a pandemia. Todavia, seu foco foi na perspectiva qualitativa, no levantamento a partir de meios de comunicação digital, como o site Reuters, a BBC, os mecanismos de buscas como Google e DuckDuckGo e os blogs. Assim, oferecem evidências muito frágeis para fins de análise de incidência criminal. Na Espanha, alguns dados sugerem aumento dos crimes cibernéticos associados à violência doméstica, mas não foi apresentado o tratamento estatístico para chegar a esta conclusão (REDONDO *et al.*, 2020).

DISCUSSÃO

A presente revisão analisou o impacto das medidas para enfrentamento da pandemia na incidência criminal. Medidas como o distanciamento social e a restrição de mobilidade conduziram à configuração distinta do fenômeno criminal em várias dimensões. Embora o crime seja dependente do contexto, foi possível sistematizar os diversos estudos e encontrar tendências gerais, que, como tendências, são sujeitas a variações conforme as especificidades e a realidade local. Todavia, ainda assim, a análise permitiu compreensão mais global do fenômeno.

Uma das primeiras conclusões que os estudos sugerem é a de que as medidas para conter a mobilidade das pessoas, ao contrário do caos sugerido pelo senso comum, apresentaram tendência substancial de redução geral em diversos tipos de crime. Portanto, a correlação entre queda de mobilidade e queda dos indicadores criminais sugere que, independentemente das ações adotadas pelas forças de segurança, o menor fluxo de pessoas nas ruas pode ter impactado na redução da incidência criminal.

Observou-se, ainda, que essa redução tende a aumentar quanto mais estritas e severas forem as medidas adotadas pelas autoridades. Assim, regiões nas quais autoridades impuseram mais restrições ou foram mais rigorosas na efetivação dessas medidas, apresentaram maiores reduções.

É preciso notar também que a COVID-19 impactou os diversos tipos penais de forma diferente, dependendo em grande medida do crime e do lugar analisados. Observou-se que a mudança na rotina das pessoas alterou não apenas o volume de crimes, mas também sua distribuição geográfica. Um exemplo foi um

estudo que identificou que regiões anteriormente consideradas com altos indicadores criminais tiveram as maiores reduções. Enquanto algumas áreas consideradas de baixa incidência em período normal experimentaram aumento do número de registros de crimes. Por sua vez, no que se refere ao horário, os estudos focaram pouco o momento do crime. E os que o fizeram, não encontraram alteração impactante.

Essas observações são extremamente úteis para os tomadores de decisão na área de segurança pública. Ciente da possibilidade de uma redução de certos tipos de crimes ou da mudança do local de maior incidência, uma realocação adequada e ágil pode levar à redução ainda mais robusta da incidência criminal ou ao foco nos delitos que parecem ter menos impacto com a queda de mobilidade. Como ocorrido no Canadá, a polícia que consegue perceber rapidamente a partir dos dados existentes tem a possibilidade de alocar seus esforços consoante a essa nova realidade e alcançar reduções ainda maiores. Portanto, o diagnóstico do impacto permite fazer a utilização do efetivo existente com base em evidências científicas e não no senso comum.

Nos estudos localizados, o crime de homicídio demonstrou sofrer menor interferência da pandemia do que outros crimes. Assim, a diminuição da demanda de outros crimes no período pode contribuir para a alocação de recursos na prevenção de mortes intencionais. Como exemplo, a realocação dos meios logísticos e humanos tradicionalmente utilizados para o policiamento em áreas residenciais, que via de regra passaram por reduções significativas de redução criminal.

No pertinente aos crimes cibernéticos, verificou-se que a migração da vida social para o ambiente virtual aumentou os crimes cibernéticos, conforme esperado. Contudo, embora as atividades online tenham se tornado mais presentes na rotina das pessoas, poucos foram os estudos com esse enfoque. Em um desses estudos, evidenciou-se que o aumento dos registros se deu mais em razão de organizações do que individual.

Além da análise dos dados para a tomada de decisão, um dos objetivos da presente revisão foi proporcionar balizas para estudos acerca da realidade brasileira. Nesse sentido, alguns nortes parecem ser interessantes:

- a) Analisar se houve impacto, bem como seu início – por tipo de delito – e se a alteração coincide ou não com as medidas restritivas impostas por autoridades locais;
- b) Comparativo entre municípios/vizinhanças, no intuito de verificar se a redução do crime tende a ser maior nos locais com maiores reduções de mobilidade ou nos locais sob medidas mais severas adotadas pelas autoridades;
- c) Nos furtos e furtos de veículos, diferenciar os ocorridos em residências/áreas residenciais dos ocorridos em estabelecimentos/áreas comerciais, para evitar que reduções gerais ocultem aumentos ou configurações distintas do padrão de redução;
- d) Analisar os crimes relacionados ao vandalismo, uso/posse de drogas e comportamentos sociais em contraste com os demais crimes. No pertinente a esses delitos, realizar a triangulação de fontes – analisar os registros policiais, as chamadas telefônicas e as pesquisas de vitimização.

LIMITAÇÕES

As reflexões propiciadas pelos estudos identificados não podem negligenciar as dificuldades de uma análise desta proporção. Como o escopo envolveu a comparação de culturas jurídicas bastante diversas, a equiparação de tipos penais dificilmente será exata. A título de exemplo, os crimes que encampam a subtração de bens apresentaram diversas categorias distintas: *theft, other theft, shoplifting, pickpocketing, theft of vehicle, vehicle theft, theft from vehicle, robbery, burglary, residential burglary, non-residential burglary, commercial burglary*.

Outro fator limitante é que alguns dos estudos apresentaram evidências iniciais, o que requer que sejam vistos como análises preliminares. Assim, os dados encontrados precisam ser comparados com estudos posteriores no decorrer da pandemia. Em especial porque não se sabe os reflexos que uma crise econômica continuada pode trazer.

Esse aspecto da fragilidade das evidências científicas talvez tenha sido um dos pontos mais marcantes ao longo dos debates ocorridos em 2020. Com a urgência de se adotar medidas eficazes para a contenção do vírus, ressaltou-se algo característico da ciência que é sua limitação. Assim, as decisões com base em parâmetros científicos são tomadas por base nas melhores evidências disponíveis para o momento. O que não isenta a possibilidade de serem posteriormente melhoradas ou até mesmo refutadas. Ainda assim, conseguem oferecer balizas mais seguras do que outras formas de conhecimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRESEN, M. A.; HODGKINSON, T. Somehow I always end up alone: COVID-19, social isolation and crime in Queensland, Australia. **Crime Science**, v. 9, n. 25, 2020.
- ARENAS-ARROYO, E.; FERNANDEZ-KRANZ, D.; NOLLENBERGER, N. Can't Leave You Now! Intimate Partner Violence under Forced Coexistence and Economic Uncertainty. **IZA – Institute of Labor Economics**, Discussion Paper Series – DP Nº 13570, ago. 2020.
- ASHBY, M. P. J. Changes in Police Calls for Service During the Early Months of the 2020 Coronavirus Pandemic. **Policing: A Journal of Policy and Practice**, v. 14, n. 4, p. 1054-1072, jun. 2020a.
- ASHBY, M. P. J. Initial evidence on the relationship between the coronavirus pandemic and crime in the United States. **Crime Science**, v. 9, n. 1, mai. 2020b.
- ATALAN, A. Is the lockdown important to prevent the COVID-19 pandemic? Effects on psychology, environment and economy-perspective. **Annals of Medicine and Surgery**, v. 56, p. 38-42, ago. 2020.
- BABBIE, E. R. **The basics of social research**. 4 ed. Belmont/CA: Thomson/Wadsworth, 2008.
- BABVEY, P.; CAPELA, F.; CAPPA, C.; LIPIZZI, C.; PETROWSKI, N.; RAMIREZ-MARQUEZ, J. Using social media data for assessing children's exposure to violence during the COVID-19 pandemic. **Child Abuse & Neglect**, vol. 116, part. 2, set. 2020.
- BALMORI DE LA MIYAR, J. R.; HOEHN-VELASCO, L.; SILVERIO-MURILLO, A. Druglords don't stay at home: COVID-19 pandemic and crime patterns in Mexico City. **Journal of Criminal Justice**, v. 72, set. 2020.

BALMORI DE LA MIYAR, J. R.; SILVERIO-MURILLO, A.; HOEHN-VELASCO, L. Families under Confinement: COVID-19, Domestic Violence, and Alcohol Consumption. **Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series**, 7 set. 2020.

BARBOZA, G. E.; SCHIAMBERG, L. B.; PACHL, L. A spatiotemporal analysis of the impact of COVID-19 on child abuse and neglect in the city of Los Angeles, California. **Child Abuse & Neglect**, v. 116, set. 2020.

BARON, E. J.; GOLDSTEIN, E. G.; WALLACE, C. T. Suffering in Silence: How COVID-19 School Closures Inhibit the Reporting of Child Maltreatment. **Journal of Public Economics**, 17 mai. 2020.

BAVEL, J. J. V.; BAICKER, K.; BOGGIO, P. S.; CAPRARO, V.; CICHOCKA, A.; CIKARA, M.; CROCKETT, M. J.; CRUM, A. J.; DOUGLAS, K. M.; DRUCKMAN, J. N.; DRURY, J.; DUBE, O.; ELLEMERS, N.; FINKEL, E. J.; FOWLER, J. H.; GELFAND, M.; HAN, S.; HASLAM, S. A.; JETTEN, J.; KITAYAMA, S.; MOBBS, D.; NAPPER, L. E.; PACKER, D. J.; PENNYCOOK, G.; PETERS, E.; PETTY, R. E.; RAND, D. G.; REICHER, S. D.; SCHNALL, S.; SHARIFF, A.; SKITKA, L. J.; SMITH, S. S.; SUNSTEIN, C. R.; TABRI, N.; TUCKER, J. A.; LINDEN, S. V. D.; LANGE, P. V.; WEEDEN, K. A.; WOHL, M. J. A.; ZAKI, J.; ZION, S. R.; WILLER, R. Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response. **Nature Human Behaviour**, v. 4, n. 5, p. 460-471, maio 2020.

BÉLAND, L. P.; BRODEUR, A.; HADDAD, J.; MIKOLA, D. COVID-19, Family Stress and Domestic Violence: Remote Work, Isolation and Bargaining Power. **IZA – Institute of Labor Economics**, Discussion Paper Series – DP Nº 13332, jun. 2020.

BIELIK, L.; SAMOILENKO, O.; MUDRETSKA, H.; VOLOSHANIVSKA, T.; TITUNINA, K. Features of Criminal Proceedings (Pre-Trial and Trial Investigation) in the Time of Pandemic COVID-19. **Ius Human**, v. 9, n. 2, p. 203-224, 2 out. 2020.

BOMAN, J. H.; GALLUPE, O. Has COVID-19 Changed Crime? Crime Rates in the United States during the Pandemic. **American Journal of Criminal Justice**, v. 45, n. 4, p. 537-545, ago. 2020.

BORRION, H.; KURLAND, J.; TILLEY, N.; CHEN, P. Measuring the resilience of criminogenic ecosystems to global disruption: A case-study of COVID-19 in China. **PLOS ONE**, v. 15, n. 10, 14 out. 2020.

BRADBURY-JONES, C.; ISHAM, L. The pandemic paradox: The consequences of COVID-19 on domestic violence. **Journal of Clinical Nursing**, v. 29, n. 13-14, p. 2047-2049, jul. 2020.

BUIL-GIL, D.; MONEVA, A.; KEMP, S.; DÍAZ-CASTAÑO, N.; MIRÓ-LLINARES, F. Recorded Cybercrime and Fraud Trends in UK during COVID-19. **Statistical Bulletin on Crime and Covid-19**, University of Leeds/UK, n. 6, 14 ago. 2020. Disponível em: <http://eprints.whiterose.ac.uk/164458/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

BULLINGER, L.; BOY, A.; FEELY, M.; MESSNER, S.; RAISSIAN, K.; SCHNEIDER, W.; SELF-BROWN, S. COVID-19 and Alleged Child Maltreatment. **SSRN Electronic Journal**, 2020.

BULLINGER, L.; CARR, J.; PACKHAM, A. COVID-19 and Crime: Effects of Stay-at-Home Orders on Domestic Violence. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper 27667, ago. 2020. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w27667.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

CALDERON-ANYOSA, R. J. C.; KAUFMAN, J. S. Impact of COVID-19 lockdown policy on homicide, suicide, and motor vehicle deaths in Peru. **Preventive Medicine**, v. 143, 2021.

CAMPEDELLI, G. M.; AZIANI, A.; FAVARIN, S. Exploring the Immediate Effects of COVID-19 Containment Policies on Crime: An Empirical Analysis of the Short-term Aftermath in Los Angeles. **American Journal of Criminal Justice**, v. 46, p. 704-727, 2020.

CAMPEDELLI, G. M.; FAVARIN, S.; AZIANI, A.; PIQUERO, A. R. Disentangling community-level changes in crime trends during the COVID-19 pandemic in Chicago. *Crime Science*, v. 9, n. 21, dez. 2020.

COHEN, L. E.; FELSON, M. Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, v. 44, n. 4, p. 588-608, 1979.

DIXON, A.; ADAMSON, L.; TILLEY, N. Rail Network Crime and Passenger Travel in the Pandemic. *Statistical Bulletin on Crime and Covid-19*, University of Leeds/UK, n. 10, 20 out. 2020a. Disponível em: <http://eprints.whiterose.ac.uk/166960/>. Acesso em: 29 nov. 2020.

DIXON, A.; ADAMSON, L.; TILLEY, N. Rail Network Crime Time and Place in the Pandemic. *Statistical Bulletin on Crime and Covid-19*, University of Leeds/UK, n. 11, 20 out. 2020b. Disponível em: <http://eprints.whiterose.ac.uk/166963/>. Acesso em: 29 nov. 2020.

DIXON, A.; BOWERS, K. J.; TILLEY, N.; FARRELL, G. The First Local Lockdown. *Statistical Bulletin on Crime and Covid-19*, University of Leeds/UK, n. 7, 28 ago. 2020. Disponível em: <https://osf.io/vwpxy/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

DIXON, A.; FARRELL, G. Bouncebackability? England and Wales Crime Trends to end of June 2020. *Statistical Bulletin on Crime and Covid-19*, University of Leeds/UK, n. 4, 31 jul. 2020a. Disponível em: <http://eprints.whiterose.ac.uk/164008/>. Acesso em: 29 nov. 2020.

DIXON, A.; FARRELL, G. Still Far from Normal: Crime in the Pandemic through July in England and Wales. *Statistical Bulletin on Crime and Covid-19*, University of Leeds/UK, n. 8, 2 set. 2020b. Disponível em: <http://eprints.whiterose.ac.uk/165074/>. Acesso em: 29 nov. 2020.

DIXON, A.; FARRELL, G. Six Months In: Pandemic Crime Trends in England and Wales to August 2020. *Statistical Bulletin on Crime and Covid-19*, University of Leeds/UK, n. 9, 12 out. 2020c. Disponível em: <http://eprints.whiterose.ac.uk/166606/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

DIXON, A.; HALFORD, E.; FARRELL, G. Spatial distributive justice and crime in the covid-19 pandemic. *Statistical Bulletin on Crime and Covid-19*, University of Leeds/UK, n. 2, 27 jul. 2020. Disponível em: <https://osf.io/knghf/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

DIXON, A.; SHEARD, E.; FARRELL, G. Anti-Social Behaviour Trends in the Pandemic. *Statistical Bulletin on Crime and Covid-19*, University of Leeds/UK, n. 5, 31 jul. 2020a. Disponível em: <http://eprints.whiterose.ac.uk/164014/>. Acesso em: 29 nov. 2020.

DIXON, A.; SHEARD, E.; FARRELL, G. National Recorded Crime Trends. *Statistical Bulletin on Crime and Covid-19*, University of Leeds/UK, n. 1, 31 jul. 2020b. Disponível em: <http://eprints.whiterose.ac.uk/163138/>. Acesso em: 29 nov. 2020.

DIXON, A.; TILLEY, N. Fly-tipping during the Pandemic. *Statistical Bulletin on Crime and Covid-19*, University of Leeds/UK, n. 12, 26 nov. 2020. Disponível em: <http://eprints.whiterose.ac.uk/168452/>. Acesso em: 29 nov. 2020.

EISNER, M.; NIVETTE, A. **Violence and the Pandemic**: Urgent Questions for Research. HFG Research and Policy in Brief. New York: Harry Frank Guggenheim Foundation, abr. 2020.

EUROPOL. **Catching the virus cybercrime, disinformation and the COVID-19 pandemic**. The Hague: Europol, 3 abr. 2020.

FELSON, M.; JIANG, S.; XU, Y. Routine activity effects of the Covid-19 pandemic on burglary in Detroit, March, 2020. **Crime Science**, v. 9, n. 10, jun. 2020.

FREEMAN, K. **Monitoring changes in domestic violence in the wake of COVID-19 social isolation measures**. New South Wales /AU: New South Wales Bureau of Crime Statistics and Research, abr. 2020a.

FREEMAN, K. **Has domestic violence increased in NSW in the wake of COVID-19 social distancing and isolation?** Update to April 2020. New South Wales/AU: New South Wales Bureau of Crime Statistics and Research, mai. 2020b.

GERELL, M.; KARDELL, J.; KINDGREN, J. Minor covid-19 association with crime in Sweden. **Crime Science**, v. 9, n. 19, dez. 2020.

GIBBONS, M. A.; MURPHY, T. E.; ROSSI, M. Confinement and Intimate Partner Violence: The Short-Term Effect of COVID-19. In: PEREZ-VINCENT, S. M.; CARRERAS, E.; GIBBONS, M. A.; MURPHY, T. E.; ROSSI, M. A. (Eds.). **COVID-19 Lockdowns and Domestic Violence**: Evidence from Two Studies in Argentina. Inter-American Development Bank, Technical Note Nº IDB-TN-1956, p. 15-33, jul. 2020.

GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME. **Crime and Contagion**: The impact of a pandemic on organized crime. Policy Brief. Genebra/Suíça: Global Initiative Against Transnational Organized Crime, mar. 2020. Disponível em: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2020/03/GI-TOC-Crime-and-Contagion-The-impact-of-a-pandemic-on-organized-crime-1.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2020.

GOVER, A. R.; HARPER, S. B.; LANGTON, L. Anti-Asian Hate Crime During the COVID-19 Pandemic: Exploring the Reproduction of Inequality. **American Journal of Criminal Justice**, v. 45, n. 4, p. 647-667, ago. 2020.

HALFORD, E.; DIXON, A.; FARRELL, G.; MALLESON, N.; TILLEY, N. Crime and coronavirus: social distancing, lockdown, and the mobility elasticity of crime. **Crime Science**, v. 9, n. 11, dez. 2020.

HODGKINSON, T.; ANDRESEN, M. A. Show me a man or a woman alone and I'll show you a saint: Changes in the frequency of criminal incidents during the COVID-19 pandemic. **Journal of Criminal Justice**, v. 69, jul. 2020.

IVANDIC, R.; KIRCHMAIER, T.; LINTON, B. Changing Patterns of Domestic Abuse during COVID-19 Lockdown. **Centre for Economic Performance**, n. 1729, Discussion Paper, nov. 2020.

JEFFREY, B.; WALTERS, C. E.; AINSLIE, K. E. C.; EALES, O.; CIAVARELLA, C.; BHATIA, S.; HAYES, S.; BAGUELIN, M.; BOONYASIRI, A.; BRAZEAU, N. F.; CUOMO-DANNENBURG, G.; FITZJOHN, R. G.; GAYTHORPE, K.; GREEN, W.; IMAI, N.; MELLAN, T. A.; MISHRA, S.; NOUVELLET, P.; UNWIN, H. J. T.; VERITY, R.; VOLLMER, M.; WHITTAKER, C.; FERGUSON, N. M.; DONNELLY, C. A.; RILEY, S. Anonymised and aggregated crowd level mobility data from mobile phones suggests that initial compliance with COVID-19 social distancing interventions was high and geographically consistent across the UK. **Wellcome Open Research**, v. 5, n. 170, 17 jul. 2020.

JENNINGS, W. G.; PEREZ, N. M. The Immediate Impact of COVID-19 on Law Enforcement in the United States. **American Journal of Criminal Justice**, v. 45, n. 4, p. 690-701, ago. 2020.

KOVLER, M. L.; ZIEGFELD, S.; RYAN, L. M.; GOLDSTEIN, M. A.; GARDNER, R.; GARCIA, A. V.; NASR, I. W. Increased proportion of physical child abuse injuries at a level I pediatric trauma center during the Covid-19 pandemic. **Child Abuse & Neglect**, v. 116, set. 2020.

LALLIE, H. S.; SHEPHERD, L. A.; NURSE, J. R. C.; EROLA, A.; EPIPHANIOU, G.; MAPLE, C.; BELLEKENS, X. Cyber Security in the age of COVID-19: A timeline and analysis of cyber-crime and cyber-attacks during the pandemic. **Computers & Security**, v. 105, 21 jun. 2020.

LANGDON, S. **Crime and Anti-social Behaviour in Greater London**. Statistical Bulletin on Crime and Covid-19, University of Leeds/UK, n. 3, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://eprints.whiterose.ac.uk/163998/>. Acesso em: 29 nov. 2020.

LESLIE, E.; WILSON, R. Sheltering in place and domestic violence: Evidence from calls for service during COVID-19. **Journal of Public Economics**, v. 189, 23 jul. 2020.

LIMA, N. T.; BUSS, P. M.; PAES-SOUZA, R. A pandemia de COVID-19: uma crise sanitária e humanitária. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 7, 2020.

LUM, C.; MAUPIN, C.; STOLTZ, M. **The Impact of Covid-19 on Law Enforcement (Wave 1)**. Fairfax, Virginia: International Association of Chiefs of Police/Center for Evidence-Based Crime Policy, George Mason University, 13 abr. 2020a.

LUM, C.; MAUPIN, C.; STOLTZ, M. **The Impact of Covid-19 on Law Enforcement (Wave 2)**. Fairfax, Virginia: International Association of Chiefs of Police/Center for Evidence-Based Crime Policy, George Mason University, 25 jun. 2020b.

MAIA, G. Bolsonaro afirma que lockdown é o “caminho do fracasso” para economia brasileira. **Valor Econômico**, Política, 14 maio 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/05/14/bolsonaro-afirma-que-lockdown-e-o-caminho-do-fracasso-para-economia-brasileira.ghtml>. Acesso em: 29 nov. 2020.

MCDONALD, J. F.; BALKIN, S. The COVID-19 and the Decline in Crime. **SSRN Electronic Journal**, 2 abr. 2020.

MCKAY, T.; METZL, J.; PIEMONTE, J. Effects of Statewide Coronavirus Public Health Measures and State Gun Laws on American Gun Violence. **SSRN Electronic Journal**, 24 ago. 2020.

MCVIE, S. **Data report on Police Use of Fixed Penalty Notices under the Coronavirus Regulations in Scotland**. Edinburgh: Scottish Centre for Administrative Data Research, 19 ago. 2020.

MILLER, A.; SEGAL, C.; SPENCER, M. Effects of the COVID-19 Pandemic on Domestic Violence in Los Angeles. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper 28068, nov. 2020. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w28068.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.

MILLER, J. M.; BLUMSTEIN, A. Crime, Justice & the COVID-19 Pandemic: Toward a National Research Agenda. **American Journal of Criminal Justice**, v. 45, n. 4, p. 515-524, ago. 2020.

MINAS GERAIS. Ministério Público. Ministério Público (MPMG) divulga dados sobre crimes praticados por presos liberados durante o período da pandemia da Covid-19 em 2020. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-divulga-dados-sobre-crimes-praticados-por-presos-liberados-durante-o-periodo-da-pandemia-da-covid-19-em-2020.htm>. Acesso em: 11 mar. 2021.

MOHLER, G.; BERTOZZI, A. L.; CARTER, J.; SHORT, M. B.; SLEDGE, D.; TITA, G. E.; UCHIDA, C. D.; BRANTINGHAM, P. J. Impact of social distancing during COVID-19 pandemic on crime in Los Angeles and Indianapolis. **Journal of Criminal Justice**, v. 68, mai./jun. 2020.

NIKOLOVSKA, M.; JOHNSON, S. D.; EKBLOM, P. "Show this thread": policing, disruption and mobilisation through Twitter. An analysis of UK law enforcement tweeting practices during the Covid-19 pandemic. **Crime Science**, v. 9, n. 20, dez. 2020.

NOBRE, N.; OLIVEIRA, M. Há risco de caos social se economia não for retomada, afirma Braga Netto. **Câmara dos Deputados**, Notícias, Política e Administração Pública, 22 mai. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/663806-ha-risco-de-caos-social-se-economia-nao-for-retomada-afirma-braga-netto/>. Acesso em: 10 jan. 2021.

NOGUEIRA, L. A. A economia também mata! **Isto é Dinheiro**, 9 jun. 2020. Disponível em: <https://www.istoeedinheiro.com.br/a-economia-tambem-mata/>. Acesso em: 11 mar. 2021.

OKSANA, K.; SVITLANA, S. Access to Justice in Ukrainian Criminal Proceedings During the COVID-19 Outbreak. **Access to Justice in Eastern Europe**, v. 7, n. 2-3, p. 115-133, 7 set. 2020.

PAYNE, J. L.; MORGAN, A. COVID-19 and Violent Crime: A comparison of recorded offence rates and dynamic forecasts (ARIMA) for March 2020 in Queensland, Australia. **SocArXiv**, 30 abr. 2020a. Disponível em: <https://osf.io/g4kh7/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

PAYNE, J. L.; MORGAN, A. Property Crime during the COVID-19 Pandemic: A comparison of recorded offence rates and dynamic forecasts (ARIMA) for March 2020 in Queensland, Australia. **SocArXiv**, 9 mai. 2020b. Disponível em: <https://osf.io/de9nc/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

PAYNE, J. L.; MORGAN, A.; PIQUERO, A. R. COVID-19 and social distancing measures in Queensland, Australia, are associated with short-term decreases in recorded violent crime. **Journal of Experimental Criminology**, v. 18, p. 89-113, 29 jul. 2020.

PEREZ-VINCENT, S. M.; CARRERAS, E.; GIBBONS, M. A.; MURPHY, T. E.; ROSSI, M. **COVID-19 Lockdowns and Domestic Violence**: Evidence from Two Studies in Argentina. Inter-American Development Bank, Technical Note N° IDB-TN-1956, jul. 2020.

PEREZ-VINCENT, S. M.; CARRERAS, E. Evidence from a Domestic Violence Hotline in Argentina. In: PEREZ-VINCENT, S. M. CARRERAS, E.; GIBBONS, M. A.; MURPHY, T. E.; ROSSI, M. (Eds.). **COVID-19 Lockdowns and Domestic Violence: Evidence from Two Studies in Argentina**. IDB Technical Note 1956. Washington, D.C (US): Inter-American Development Bank, 2020, p. 34.

PETERMAN, A.; O'DONNELL, M.; PALERMO, T. **COVID-19 and Violence against Women and Children**. Washington, D.C (US)/London (GB): Center for Global Development, jun. 2020.

PETERMAN, A.; O'DONNELL, M. **COVID-19 and Violence against Women and Children**: A Second Research Round Up. Washington, D.C (US)/London (GB): Center for Global Development, set. 2020a.

PETERMAN, A.; O'DONNELL, M. **COVID-19 and Violence against Women and Children**: A Third Research Round Up for the 16 Days of Activism. Washington, D.C (US)/London (GB): Center for Global Development, dez. 2020b.

PETROWSKI, N.; CAPPA, C.; PEREIRA, A.; MASON, H.; DABAN, R. A. Violence against children during COVID-19: Assessing and understanding change in use of helplines. **Child Abuse & Neglect**, v. 116, part. 2, set. 2020.

PIQUERO, A. R.; RIDDELL, J. E.; BISHOPP, S. A.; NARVEY, C.; REID, J. A.; PIQUERO, N. L. Staying Home, Staying Safe? A Short-Term Analysis of COVID-19 on Dallas Domestic Violence. **American Journal of Criminal Justice**, v. 45, n. 4, p. 601-635, ago. 2020.

PIQUERO, A. R.; RIDDELL, J. E.; BISHOPP, S. A.; NARVEY, C.; REID, J. A.; PIQUERO, N. L. Reply to Gonzalez et al. *American Journal of Criminal Justice*, p. 1-8, 7 out. 2020.

POBLETE-CAZENAVE, R. The impact of Lockdowns on crime and violence against women – Evidence from India. *SSRN Eletronic Journal*, ago. 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3623331. Acesso em: 10 nov. 2020.

QIN, X.; YAM, K. C.; XU, M.; ZHANG, H. The Increase in COVID-19 Cases is Associated with Domestic Violence. *PsyArXiv Preprints*, 25 ago. 2020. Disponível em: <https://osf.io/yfkdx>. Acesso em: 11 mar. 2021.

RAMASWAMY, M.; HEMBERG, J.; FAUST, A.; WICKLIFFE, J.; COMFORT, M.; LORVICK, J.; CROPSEY, K. Criminal Justice–Involved Women Navigate COVID-19: Notes From the Field. *Health Education & Behavior*, v. 47, n. 4, p. 544-548, ago. 2020.

RAPOPORT, E.; REISERT, H.; SCHOEMAN, E.; ADESMAN, A. Reporting of child maltreatment during the SARS-CoV-2 pandemic in New York City from March to May 2020. *Child Abuse & Neglect*, v. 116, part. 2, set. 2020.

RAVINDRAN, S.; SHAH, M. Unintended Consequences of Lockdowns: COVID-19 and the Shadow Pandemic. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 27562, jul. 2020. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w27562.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.

REDONDO, S.; GONÇALVES, R. A.; NISTAL, J.; SOLER, C.; MOREIRA, J. S.; ANDRADE, J.; ANDRÉS-PUEYO, A. Corrections and Crime in Spain and Portugal during the Covid-19 Pandemic: Impact, Prevention and Lessons for the Future. *Victims & Offenders*, v. 15, n. 7-8, p. 1156-1185, 26 out. 2020.

REICHER, S.; STOTT, C. Policing the Coronavirus Outbreak: Processes and Prospects for Collective Disorder. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, v. 14, n. 3, p. 569-573, 1 set. 2020.

SANGA, S.; MCCRARY, J. The Impact of the Coronavirus Lockdown on Domestic Violence. *SSRN Electronic Journal*, 2020.

SIMPSON, R.; SANDRIN, R. The use of personal protective equipment (PPE) by police during a public health crisis: An experimental test of public perception. *Journal of Experimental Criminology*, v. 18, n. 2, p. 297-319, 9 jan. 2021.

SMALL ARMS ANALYTICS. U.S. firearm sales: March 2020 unit sales show anticipated covid-19 related boom. Nebraska/US: *Small Arms Analytics*, 1 abr. 2020. Disponível em: <http://smallarmsanalytics.com/v1/pr/2020-04-01.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2020.

SOCEA, B.; BOGACIU, C.; NICĂ, A. A.; SMARANDA, A. C.; CIOBORATU, V. P.; CRĂCIUN, R. I.; CARÂP, A. C.; SLAVU, I.; TULIN, A.; ALECU, L.; BADIU, C. D.; CONSTANTIN, V. D. Politrauma Durgin Covid-19 Pandemic: an increasing incidence of domestic violence. *Romanian Journal of Emergency Surgery*, v. 2, n. 1, p. 20-24, 2020.

SRIDHAR, D. COVID-19: what health experts could and could not predict. *Nature Medicine*, v. 26, n. 12, dez. 2020.

STICKLE, B.; FELSON, M. Crime Rates in a Pandemic: the Largest Criminological Experiment in History. *American Journal of Criminal Justice*, v. 45, n. 4, p. 525-536, ago. 2020.

STOTT, C.; WEST, O.; HARRISON, M. A Turning Point, Securitization, and Policing in the Context of Covid-19: Building a New Social Contract Between State and Nation?. **Policing: A Journal of Policy and Practice**, 29 abr. 2020.

TAKAKU, R.; YOKOYAMA, I. What School Closure Left in Its Wake: Contrasting Evidence Between Parents and Children from the First COVID-19 Outbreak. **SSRN Electronic Journal**, 15 set. 2020.

TESSLER, H.; CHOI, M.; KAO, G. The Anxiety of Being Asian American: Hate Crimes and Negative Biases During the COVID-19 Pandemic. **American Journal of Criminal Justice**, v. 45, n. 4, p. 636-646, 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC. **COVID-19 and the drug supply chain**: from production and trafficking to use. Research brief prepared by the research and trend analysis branch and the unodc global research network. Viena/Austria, mai. 2020.

USHER, K.; BHULLAR, N.; DURKIN, J.; GYAMFI, N.; JACKSON, D. Family violence and COVID-19: Increased vulnerability and reduced options for support. **International Journal of Mental Health Nursing**, v. 29, n. 4, p. 549-552, ago. 2020.

WIGGEN, J. The impact of COVID-19 on cyber crime and state-sponsored cyber activities. Berlin: **Konrad-Adenauer-Stiftung – Facts & Findings**, n. 391, jun. 2020.

ZSILAVECZ, A.; WAIN, H.; BRUCE, J. L.; SMITH, M. T. D.; BEKKER, W.; LAING, G. L.; LUTGE, E.; CLARKE, D. L. Trauma patterns during the COVID-19 lockdown in South Africa expose vulnerability of women. **South African Medical Journal**, v. 110, n. 11, p. 1110-1112, 28 out. 2020.

ANEXO: RESUMO DOS RESULTADOS ENCONTRADOS

| País | Pesquisas | Tipos de Crime / Tendência dos Resultados | Tipo de Fonte |
|----------------|-------------------------------------|--|--------------------|
| Austrália | (ANDRESEN; HODGKINSON, 2020) | Crimes gerais (redução) | Registros de Crime |
| | | Roubo a pessoas (redução) | |
| | | Violência (evidências mistas) | |
| | | Furtos (redução) | |
| | | Furto de veículos (redução) | |
| | | Furto c/ ingresso clandestino (redução) | |
| | (PAYNE; MORGAN; PIQUERO, 2020) | Crimes relacionados c/ drogas (aumento) | Registros de Crime |
| | | Agressões simples (sem alteração significativa) | |
| | | Agressões graves (redução) | |
| | | Dano à propriedade (sem alteração significativa) | |
| Canadá | (PAYNE; MORGAN, 2020a) | Furto a comércio (redução) | Registros de Crime |
| | | Outros furtos (redução) | |
| | | Furtos c/ ingresso clandestino (evidências mistas) | |
| | | Fraude (evidências mistas) | |
| | | Furto de veículos (sem alteração significativa) | |
| | (PAYNE; MORGAN, 2020b) | Crimes gerais (redução) | Registros de Crime |
| | | Furto c/ ingresso clandestino, residência (sem alteração significativa) | |
| | | Furto c/ ingresso clandestino, comércio (evidências mistas) | |
| | | Furto de veículos (manteve-se estável, era esperado aumento) | |
| | | Furto (redução) | |
| China | (HODGKINSON; ANDRESEN, 2020) | Violência (sem alteração significativa) | Registros de Crime |
| | | Dano (sem alteração significativa) | |
| | | Furto a comércio (redução) | |
| | | Crimes relacionados com drogas (redução) | |
| | | Furtos (redução) | |
| | | Furto c/ ingresso clandestino, residência (redução) | |
| | | Roubo a pessoas (redução) | |
| | | Agressões graves (redução) | |
| | | Agressões leves (redução) | |
| Estados Unidos | (ABRAMS, 2020) | Disparo de armas (sem alteração significativa) | Registros de Crime |
| | | Homicídios (sem alteração significativa) | |
| | | Furtos c/ ingresso clandestino, prédio não residencial (aumento) | |
| | | Furto de veículos (evidências mistas) | |
| | | Crimes gerais (redução) | |
| | | Agressões graves (sem alteração significativa) | |
| | | Furto c/ entrada clandestina, residência (redução) | |
| | | Furto c/ entrada clandestina, prédio não residencial (sem alteração significativa) | |
| | | Furto de veículos (evidências mistas) | |
| | (ASHBY, 2020a) | Crimes gerais (redução) | Chamada telefônica |
| (ASHBY, 2020b) | | Agressões graves (sem alteração significativa) | Registros de Crime |
| | | Furto c/ entrada clandestina, residência (redução) | |
| | | Furto c/ entrada clandestina, prédio não residencial (sem alteração significativa) | |
| | | Furto de veículos (evidências mistas) | |
| | | Crimes gerais (redução) | |
| | (CAMPEDELLI; AZIANI; FAVARIN, 2020) | Furto (redução) | Registros de Crime |
| | | Furtos a comércio (redução) | |
| | | Agressões (redução) | |
| | | Roubo a pessoas (redução) | |
| | | Furto de veículos (sem alteração significativa) | |

Continua

| | | | |
|----------------|--|---|-----------------------------------|
| Estados Unidos | (CAMPEDELLI <i>et al.</i> , 2020) | Furto c/ ingresso clandestino (redução) | Registros de Crime |
| | | Roubos a pessoas (redução) | |
| | | Crimes relacionados a drogas (redução) | |
| | | Agressões (redução) | |
| | (FELSON; JIANG; XU, 2020) | Furto c/ ingresso clandestino, área residencial (redução) | Registros de Crime |
| | | Furto c/ ingresso clandestino, área de uso misto (aumento relativo) | |
| | | Homicídio (redução) | Registros de Crime |
| | | Estupro (evidências mistas) | |
| | | Agressões (redução) | |
| | | Roubos a pessoas (redução) | |
| | | Furto c/ entrada clandestina (redução) | |
| | (MCDONALD; BALKIN, 2020) | Furto (redução) | Registros de Crime |
| | | Furto de veículos (evidências mistas) | |
| | | Furto c/ entrada clandestina (redução) | |
| | | Roubo a pessoas (redução) | |
| | | Agressões (sem alteração significativa) | |
| | (MOHLER <i>et al.</i> , 2020) | Furto de veículos (evidências mistas) | Chamada telefônica |
| | | Vandalismo (sem alteração significativa) | |
| | | Crimes Gerais (redução) | |
| | | Homicídio (redução) | |
| | (SHAYEGH; MALPEDE, 2020) | Furto (redução) | Registros de Crime |
| | | Lesões por armas de fogo (redução) | |
| | (MCKAY; METZL; PIEMONTE, 2020) | Mortes por armas de fogo (redução) | Base de Dados sobre Armas de Fogo |
| Índia | (POBLETE-CAZENAVE, 2020) | Crime geral (redução) | Registros de Crime |
| | | Homicídio (redução) | |
| | | Furto (redução) | |
| | | Roubo a pessoas (redução) | |
| | | Furto c/ ingresso clandestino (redução) | |
| | | Sequestro (redução) | |
| | | Crimes contra a saúde pública (aumento) | |
| México | (BALMORI DE LA MIYAR; HOEHN-VELASCO; SILVERIO-MURILLO, 2020) | Furto de veículos (redução) | Registros de Crime |
| | | Furto c/ ingresso clandestino (redução) | |
| | | Agressões (redução) | |
| | | Extorsão (redução) | |
| | | Roubo (sem alteração significativa) | |
| | | Homicídios (sem alteração significativa) | |
| | | Sequestro (sem alteração significativa) | |
| Peru | (CALDERON-ANYOSA; KAUFMAN, 2021) | Homicídios c/ vítima masculina (redução) | Registros Nacional de Mortes |
| Reino Unido | (BUIL-GIL <i>et al.</i> , 2020) | Crimes ciberneticos (aumento) | Registros de Crime |
| | (DIXON; ADAMSON; TILLEY, 2020a) | Crimes em ferrovias (redução) | |
| | | Registros de Crime | |

Continua

| | | | |
|-------------|---|--|--------------------|
| Reino Unido | (DIXON et al., 2020) (DIXON; FARRELL, 2020a) (DIXON; FARRELL, 2020b) (DIXON; FARRELL, 2020c) (DIXON; SHEARD; FARRELL, 2020b) (DIXON; TILLEY, 2020) | Furto de bicicleta (redução) | Registros de Crime |
| | | Furto c/ ingresso clandestino (redução) | |
| | | Dano e incêndio criminoso (redução) | |
| | | Outros crimes (redução) | |
| | | Outros furtos (redução) | |
| | | Roubo a pessoas (redução) | |
| | | Furtos a comércio (redução) | |
| | | Furto a pessoas (redução) | |
| | | Crimes com veículos (redução) | |
| | | Crimes relacionados a drogas (aumento) | |
| | | Comportamento antissocial (aumento) | |
| | (HALFORD et al., 2020) | Crimes gerais (redução) | Registro de Crimes |
| | | Áreas tradicionalmente com mais crimes (redução) | |
| | | Áreas tradicionalmente com menos crimes (aumento) | |
| | | Comportamento antissocial (aumento) | |
| | | Crimes gerais (redução) | |
| | (LANGDON, 2020) | Furtos a comércio (redução) | Registros de Crime |
| | | Furto (redução) | |
| | | Agressões (redução) | |
| | | Furto c/ ingresso clandestino, residência (redução) | |
| | | Furto c/ ingresso clandestino, não residencial (redução) | |
| | | Comportamento antissocial (aumento) | |
| | | Posse de arma (sem alteração significativa) | |
| | | Crimes relacionados a drogas (aumento) | |
| | | Roubo a pessoas (redução) | |
| | | Furto c/ ingresso clandestino (redução) | |
| | Suécia | Furto a comércio (redução) | Registros de Crime |
| | | Outros furtos (redução) | |
| | | Dano (redução) | |
| | | Roubo a pessoas (redução) | |
| | | Crimes gerais (redução) | |
| | | Agressões (redução) | |
| | | Furto c/ ingresso clandestino, residencial (redução) | |
| | | Furto c/ ingresso clandestino, não residencial (redução) | |
| | | Bater carteira (redução) | |
| | | Roubo a pessoas (sem alteração significativa) | |
| | (GERELL; KARDELL; KINDGREN, 2020) | Crimes relacionados a drogas (sem alteração significativa) | Registros de Crime |
| | | Vandalismo (aumento) | |

Legenda:



Sem Alteração Significativa / Evidências Mistas



Redução



Aumento

DOSSIÊ COVID-19 E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

ACCOUNTABILITY E GOVERNO ELETRÔNICO NO CONTEXTO DA COVID-19: O CASO DO SÍTIO DO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL

BRUNO SANTOS DE OLIVEIRA

Mestre em Administração Pública. Especialista em Direito Penal e Processo Penal. Bacharel em Direito. Servidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

País: Brasil **Estado:** Distrito Federal **Cidade:** Brasília

Email: santosdeoliveirab@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-3900-890>

ROBSON FERREIRA POLITICO

Doutorando em Administração e Mestre em Administração Pública pelo PPGA/UnB. Especialista em Ordem Jurídica e Ministério Público (FESMPDFT) e em Auditoria (FA/UnB). Bacharel em Direito (UniCEUB) e em Ciências Contábeis (UnB). Perito Criminal Federal. Possui experiência em Administração Pública e em Direito Público.

País: Brasil **Estado:** Distrito Federal **Cidade:** Brasília

Email: politorobson_polito@yahoo.com.br **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-9559-4117>

BRUNO CÉSAR GOMES DA ROCHA

Policial Penal Federal do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSF), com ênfase na área de Inteligência Penitenciária, Planejamento Estratégico e Gestão de Riscos. Concluiu Mestrado Profissional em Administração Pública na Universidade de Brasília (UnB) no ano de 2022.

País: Brasil **Estado:** Distrito Federal **Cidade:** Brasília

Email: rochar9@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-2185-6671>

Contribuições dos autores: os autores contribuíram substancialmente para a concepção e planejamento do projeto, obtenção de dados, análise e interpretação dos dados.

RESUMO

Em um contexto de emergência de saúde de nível internacional, a questão da interação do *accountability*, das ferramentas de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) e da participação social se torna fundamental para a manutenção da estrutura democrática e norte de atuação para o aparato estatal. Neste cenário, o presente artigo busca analisar se a iniciativa de utilização de sítio da internet pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) se caracteriza como uma ferramenta de Governo Eletrônico e veículo de *accountability* e transparência, com participação social, no combate à COVID-19 no sistema prisional brasileiro.

Palavras-chave: *Accountability*. Depen. COVID-19. Governo Eletrônico. Participação social.

ABSTRACT

ACCOUNTABILITY AND ELECTRONIC GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF COVID-19: THE CASE OF THE NATIONAL PENITENTIARY DEPARTMENT SITE

In a context of international health emergency, the issue of the interaction of accountability, Information Technology and Communications (ICT) tools and social participation becomes fundamental for the maintenance of the democratic structure and north of action for the state apparatus. In this scenario, this article seeks to analyze whether the initiative to use a website by the National Penitentiary Department (Depen) is characterized as an Electronic Government tool and a vehicle of accountability and transparency, with social participation, in the fight against COVID-19 in the Brazilian prison system.

Keywords: Accountability. Depen. COVID-19. Electronic Government. Social participation.

Data de Recebimento: 18/10/2021 – **Data de Aprovação:** 15/12/2021
DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n3.1613

INTRODUÇÃO

A interação entre participação social e as ferramentas de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) tornou-se fundamental para a manutenção das estruturas democráticas por meio da transparência e da prestação de contas do Estado à sociedade, pois a dinamização dos processos e o uso da TIC são primordiais em um momento de crise sanitária como a apresentada pela pandemia da COVID-19 (COELHO *et al.*, 2020).

A cada mudança de cenário, a Administração Pública sofre transformações a fim de auxiliar na tarefa de atender, contínua e satisfatoriamente, os anseios dos cidadãos (BRAGA; GOMES, 2016). Neste sentido, o trabalho de enfrentar o desafio das emergências de saúde pública tem reconhecido cada vez mais o papel que a comunicação proativa desempenha para uma gestão eficaz, uma vez que garante a adoção de comportamentos de proteção por parte do público, facilita a vigilância de doenças, reduz a confusão e melhora o uso dos recursos (O'MALLEY *et al.*, 2009).

Contudo, tendo em vista que a Administração Pública é comumente associada à prestação de serviços ineficientes e burocráticos e tem a obrigação de obedecer a preceitos legais e princípios constitucionais como legalidade, impensoalidade, moralidade, publicidade e eficiência para evitar o desvio de recursos públicos (FURTADO; JACINTO, 2011), o desafio se torna ainda mais complexo.

De acordo com Silva e Pires (2020), em que pesem as dimensões continentais e as desigualdades brasileiras, a internet propicia que estejamos cada vez mais conectados mundialmente. No entanto, para os autores, a mera disponibilidade de dados não é suficiente para o enfrentamento da COVID-19 e o que se percebe no Brasil desde as primeiras infecções por Sars-CoV-2 é uma busca desordenada de informações sobre o vírus e a prevenção contra o contágio. Infelizmente, as informações disponíveis não têm conseguido acalmar a população por ausência de segurança e transparência.

Por oportuno, registre-se a diferença entre transparência e disponibilidade ou acesso à informação, principalmente no contexto público, no qual a transparência envolve a todos, governos e sociedade,

interagindo entre si de modo colaborativo. Numa democracia, não se pode falar em enfrentamento adequado à pandemia sem comunicação pública, e esta se faz com transparência pública, um direito dos cidadãos (SILVA; PIRES, 2020).

Nesse contexto, a iniciativa do Governo Eletrônico (e-gov) ganha protagonismo. Furtado e Jacinto (2011) definem Governo Eletrônico como o uso das tecnologias da informação e comunicação que garantam o cumprimento efetivo e eficiente dos princípios que legitimam o Governo constituído para a população, ou seja, é o uso das TICs para o cumprimento real das leis que regem uma nação. O e-gov também pode ser considerado uma inovação na medida que garante acesso instantâneo às informações, impondo o melhoramento de desempenho que resulta em benefícios para a sociedade (DOS-REIS; ISIDRO-FILHO, 2020).

O acesso instantâneo à informação permite à sociedade fiscalizar a aplicação de recursos e o adimplemento das políticas públicas, bem como cobrar de seus representantes as ações realizadas e as ainda necessárias para atendimento de suas demandas, permitindo sua participação ativa na construção das políticas públicas, característica da chamada administração pública societal (DE PAULA, 2005a).

Para Paula (2005a; 2005b) a abordagem de gestão da administração pública com a vertente societal se insere na perspectiva de uma gestão social que tenta substituir a gestão tecnoburocrática por um gerenciamento mais participativo, no qual o processo decisório inclua os diferentes sujeitos sociais.

Esse ponto é corroborado por Lima Filho *et al.* (2011), pois se, por um lado, a atuação da sociedade civil é importante para exigir transparência, por outro é preciso considerar o papel dos representantes. Para os autores, o fortalecimento da democracia representativa depende, fundamentalmente, da plena *accountability* dos administradores públicos, que, por sua vez, está intrinsecamente relacionada à superação da cultura patrimonialista e do desvio democrático, caracterizado em dias atuais pela democracia delegativa na sociedade brasileira. Tal plenitude depende da publicização dos atos oficiais que, por sua natureza, é limitada.

No cenário imposto pela COVID-19 é possível observar que, até o momento, foram publicados, internacionalmente, estudos que envolvem a *accountability* e a responsabilização no caso da Itália (GELMINI *et al.*, 2021), na Espanha (PARRADO; GALLI, 2021; PEÑA-RAMOS *et al.*, 2021), Estados Unidos (HIKO; WANG, 2021), Paquistão (MANSOOR, 2021), Bangladesh (ZAKIR HOSSAIN, 2021), e até mesmo em comunidades imigrantes (MACHADO; GOLDENBERG, 2021).

No Brasil, até o momento, foram publicadas análises do enfrentamento à COVID-19 sob as vertentes: a) da análise do serviço funerário da cidade de São Paulo (COELHO *et al.*, 2020); b) da análise do funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (RODRIGUES; CARPES; RAFFAGNATO, 2020); c) da análise do pacto federativo e do Sistema Único de Saúde (FERNANDES; PEREIRA, 2020); e d) da análise das lideranças governamentais brasileiras à pandemia (SOBRAL *et al.*, 2020).

A literatura é vasta quanto aos estudos sobre *accountability*, sobre ferramentas de tecnologia da informação e sobre participação social, mas ainda são escassos os artigos que abordam esses temas tendo como norte esse cenário de observação a longo prazo, dada a raridade de pandemias. Ademais, são raros os trabalhos que analisam o alcance de um site governamental em tal situação, em que pesem existirem artigos internacionais que tratam da *accountability* estatal face à COVID-19 (GELMINI *et al.*, 2021; MANSOOR, 2021; PARRADO; GALLI, 2021; ZAKIR HOSSAIN, 2021).

Isso posto, este artigo contribui para a literatura sobre transparência, participação social e a necessária iniciativa governamental de prestar contas, ao reunir arcabouço teórico e analisar a iniciativa do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), por meio de seu sítio na internet, durante a crise do COVID-19. Desta maneira, o texto busca: (a) analisar se a elaboração de página na internet compartilha do modelo proposto de Governo Digital (e-gov); (b) analisar a aderência da iniciativa aos conceitos de *accountability*; e (c) analisar se o alcance das informações disponibilizadas induz ao atendimento do objetivo de informar e permitir a participação social.

O objetivo da presente pesquisa é responder às seguintes perguntas: a ação do Depen de elaborar e disponibilizar um painel específico sobre o combate à COVID-19 estaria abrangida no modelo de e-gov? Este painel se reveste das características de uma construção apta a prestar *accountability*? Sua disponibilização efetivamente promoveu o objetivo de informar e prestar contas à sociedade?

Para tanto, foi realizado estudo de caso abrangendo a iniciativa de elaboração de página específica no sítio do Depen na internet dedicada à prestação de contas e de informações sobre o combate à COVID-19 no sistema penitenciário brasileiro, nos primeiros cinco meses de pandemia no Brasil, momento em que foram realizadas as primeiras ações de combate e de prevenção efetiva à pandemia.

O artigo está estruturado em quatro partes, além desta introdução. A segunda abrange a síntese da base bibliográfica sobre os temas de *accountability*, governo digital e participação social. A terceira define o método de estudo. A quarta traz os dados, sua análise e a apresentação dos resultados. Ao término, a quinta oferta as considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

A base bibliográfica busca promover a construção do referencial teórico para se obter e analisar o fenômeno objeto do presente trabalho ao definir os conceitos necessários para sua compreensão. Divide-se a presente seção em dois tópicos: a conceituação de *accountability* e transparência e as definições de governo eletrônico (e-gov).

ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA

Desde as primeiras contribuições científicas ao conceito de *accountability* como sendo a responsabilidade objetiva ou a obrigação de responder por algo, consideráveis avanços sobre o assunto ocorreram no campo teórico. Para Lima Filho *et al.* (2011), o conceito é mencionado como a obrigação de prestar contas, com a possibilidade de sanção, e compõe um dos mecanismos das práticas de controle interinstitucional e social. Assim, *accountability* é a responsabilização pelos atos praticados e a prestação de contas.

Accountability, segundo Pinho (2008), em termos sintéticos e aproximativos (semanticamente com a língua portuguesa), pode ser definido como a transparência, como o engajamento dos governantes, como a prestação de contas e como a responsabilização dos governantes pelos seus atos, conceito adotado para fins deste artigo.

Accountability em um cenário de pandemia é limitado, como bem observado por Gelmini *et al.* (2021), que concluem pela inexistência de trabalhos em cenários tão inóspitos como os apresentados em uma

pandemia. No ponto em específico é importante ressaltar o posicionamento de Peña-Ramos *et al.* (2021), de que em um cenário desafiador como o da COVID-19, o *accountability* da gestão de saúde pública pode ser a chave para uma transparência efetiva e um elemento que aumenta a confiança entre o sistema de saúde e os diferentes *stakeholders* da sociedade.

Lima Filho *et al.* (2011) apontam que houve grandes alterações políticas, sociais e institucionais ocorridas desde o início da discussão de *accountability*, com o amadurecimento da discussão teórica. Mas sem a concreta aplicação de mecanismos de *accountability* na realidade brasileira. Alguns desafios à sua aplicabilidade permanecem, para governo e parte dos cidadãos brasileiros, como a incipiente participação popular; a dificuldade em encontrar linguagem comprehensível na publicização das informações; a falta de confiança nos representantes; a ausência de identidade entre governantes e governados; o baixo grau de escolaridade de grande parte da população e a falta e a assimetria das informações.

Segundo Paula (2005a, 2005b), algumas experiências participativas no que viria a ser uma administração societal são os fóruns temáticos, os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo, mas Pinho (2008) reforça que, em que pese existirem experiências até bem-sucedidas de participação popular nas estruturas de governo, não se verifica a implementação de uma cultura participativa, assim permanece forte e dominante o tônus autoritário e conservador de governar.

Ocorre que nos últimos anos o que se tem constatado no Brasil é o funcionamento formal da democracia, sem ferramentas eficazes de fiscalização (BAQUERO, 2008). Faz-se necessário, portanto, pensar em formas alternativas de revitalização da comunidade política que implique em uma participação mais ampla, por meio de mecanismos eficazes de empoderamento que levem a um real envolvimento político. De acordo com Baquero (2008), em razão de uma democracia instável, marcada por traços clientelistas, personalistas e patrimonialistas, representantes eleitos não são fiscalizados e, geralmente, não prestam contas dos seus atos.

No mesmo sentido, registre-se as colocações apresentadas por Fox (2015) ao tratar *social accountability* (SAcc) como ferramenta estratégica para a melhoria da performance institucional, a partir do fortalecimento dos mecanismos de participação dos cidadãos e das capacidades de resposta de governos e corporações. Para o autor, a abordagem estratégica de SAcc é bastante promissora, na medida que reforça a importância de ações coletivas dos cidadãos para além da sua localidade, pressionando as organizações de *accountability* estatal de nível mais elevado sobre as informações de seu interesse.

Diante dos problemas e das considerações apresentadas anteriormente, pode-se dizer que o governo, por meio do e-gov, tem feito uso da internet como ferramenta tecnológica de integração com os cidadãos, para que estes possam contribuir de maneira mais eficaz na gestão pública, ao mesmo tempo que confere a si mesmo um caráter mais *accountable* (LIMA FILHO *et al.*, 2011).

GOVERNO DIGITAL (E-GOV)

Para Relyea (2002), *e-government* ou governo eletrônico é um conceito dinâmico e com vários significados. Também conhecido como: *E-Government*, E-Gov, EGOV, Governo Eletrônico, *Eletronic Government* ou apenas e-gov, pode ser definido como o uso de sistemas de tecnologias de informação e de comunicação que facilitam e que democratizam o acesso à informação pública a baixo custo (CORREA; NOSSA, 2019). Trata-se, essencialmente, da estratégia de governo com o uso de ferramentas

de tecnologia da informação e comunicações (TIC) para modernização da máquina administrativa e para servir ao cidadão (DA SILVA *et al.*, 2013).

Tradicionalmente, como observado por Mansoor (2021), governos democráticos entendem o governo eletrônico como a chave para o sucesso da democracia, pois aumenta a confiança no governo por meio da execução eficiente de políticas e estratégias, como as necessárias para o enfrentamento à COVID-19.

Conforme Fachin e Rover (2015), parte-se da premissa de que o e-gov se utiliza de diversas ferramentas e de diversos sistemas de prestação de serviços e de informação importantes para a transparência na administração pública e para o combate à corrupção no país. Facchini *et al.* (2016) asseveraram que a transparência nas ações do governo é importante, de maneira a implementar a participação social que realiza o monitoramento dos projetos públicos desde a sua concepção até a sua entrega. Isto porque quanto mais elevado o nível de participação eletrônica, mais elevado o nível de *accountability* (BRAGA; GOMES, 2016).

Segundo Pinho (2008), a internet se manifesta como um mecanismo facilitador para a participação da sociedade no governo e o exercício do controle social. Para o autor, não é por meio da tecnologia que se criará a participação nem o controle social, mas se já existem mecanismos para isso, então ela poderá facilitar a sua concretização.

As TIC são mecanismos estratégicos que compõem o chamado e-gov, definido como o uso de sistemas de TIC para democratizar e melhorar o acesso às informações públicas e para otimizar a qualidade dos serviços prestados (CORREA; NOSSA, 2019); e possuem potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência (PRZEYBLOVICZ; CUNHA; COELHO, 2015).

De acordo com Braga e Gomes (2016), o acesso às informações proporcionado pelas novas TICs permite que a tomada de decisão seja mais abrangente e transparente, o que aumenta a responsabilidade de políticos e servidores públicos. Ou seja, quanto maior for o estágio/nível de prestação de serviços governamentais, maior será a possibilidade de transparência nos processos de gestão do governo para com a sociedade e da sociedade para com o governo (FACHIN; ROVER, 2015).

Teóricos como Braga e Gomes (2016) entendem que existem três modalidades de democracia relevantes no que tange aos efeitos de novas TICs: plebiscitária; comunitária e pluralista. A primeira é descrita como algo à semelhança da democracia direta, sendo fortemente dependente de instituições e processos (por exemplo, um referendo). A democracia comunitária é caracterizada como um processo orgânico que emerge de uma comunidade composta por iguais, aproximando-se das interpretações socialistas ocidentais sobre o assunto. A democracia pluralista, por sua vez, baseia-se na concepção da competição entre grupos.

A participação da sociedade, por meio do governo eletrônico, é definida como o somatório tanto de programas governamentais de encorajamento à participação dos cidadãos quanto da propensão destes de efetivamente fazê-los (BRAGA; GOMES, 2016). No caso específico do enfrentamento à COVID-19, o aumento da transparência, por meio da participação fácil e efetiva da população pelo uso do governo eletrônico, aumenta a efetividade da resposta governamental à pandemia, como observado por Zakir Hossain (2021).

O e-gov contribui para a superação dos obstáculos da comunicação, o fortalecimento das relações dos governos com empresas e cidadãos e o aumento da transparência e da responsabilidade, tanto empresarial

quanto governamental (CORREA; NOSSA, 2019). Assim, o e-gov, mais do que um provedor de serviços online, é uma ferramenta de capacitação política da sociedade (PINHO, 2008).

Para Pinho (2008), era esperado que a internet se tornasse um instrumento de promoção da democracia – e ainda se espera. Isto porque a internet e a interatividade acenam com a possibilidade de os cidadãos solicitarem informações, expressarem opiniões e pedirem respostas pessoais aos seus representantes. A experiência tem mostrado, no entanto, um quadro ruim, pois os Governos, em geral, usam a internet como um quadro de avisos eletrônicos para divulgar suas informações, sem se empenharem muito em interação real com os cidadãos.

Conceitos mais abrangentes de e-gov, como se pretende analisar, envolvem melhoria dos processos de gestão pública, eficiência (e efetividade), melhor governança, elaboração e monitoramento das políticas públicas, prestação de serviços e, principalmente, democracia eletrônica, que trata da transparência, da participação e do *accountability* (ZITTEI; FERNANDES, 2015).

METODOLOGIA

O estudo busca analisar se a iniciativa do Depen ao elaborar e disponibilizar um painel específico sobre o combate à pandemia da COVID-19 estaria abrangida no modelo do Governo Digital (e-gov) e se este painel se reveste das características de uma construção apta a prestar *accountability*, alcançando, efetivamente, o objetivo de informar e prestar contas, e se conta com efetiva participação da sociedade.

Para responder às questões de pesquisa, foi realizado estudo de caso abrangendo a iniciativa de elaboração de página específica no sítio do Depen na internet dedicada à prestação de contas e de informações sobre o combate à COVID-19 no sistema penitenciário brasileiro com uso da ferramenta virtual de monitoramento de tráfego de informações *Google Analytics* (2020), em contribuição às pesquisas baseadas em análises de sites e de mídias sociais de empresas para estudar a resposta à pandemia que envolve a COVID-19, como a realizada na Itália por Gelmini *et al.* (2021).

A pesquisa foi realizada com dados de março a julho de 2020, uma vez que após esta data houve a migração de domínios para o domínio .gov, o que impossibilitou a obtenção dos dados mais recentes e a continuidade da observação.

ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

No contexto de uma pandemia, O'Milley *et al.* (2009) afirmam que a maioria das medidas para gerenciar emergências de saúde pública se baseia na conformidade pública para eficácia. Isso exige que o público confie não apenas nas informações que está recebendo, mas também nas autoridades que são a fonte dessas informações e em seus processos de tomada de decisão.

Diversos autores (GELMINI *et al.*, 2021; HIKO; WANG, 2021; MANSOOR, 2021; PEÑA-RAMOS *et al.*, 2021; RODRIGUES; CARPES; RAFFAGNATO, 2020; SOBRAL *et al.*, 2020) também afirmam que em um contexto pandêmico como o imposto pela COVID-19 é necessária a disponibilização de dados (transparência de dados) para permitir que os atores da sociedade possam realizar o devido *accountability* da atuação estatal e, posteriormente, para que possa existir a eventual responsabilização de culpados.

O Departamento Penitenciário Nacional (Depen), em 28 de fevereiro de 2020, instituiu Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de promover estudos acerca do impacto do novo coronavírus (COVID-19) no Sistema Prisional Brasileiro, bem como propor as ações preventivas e os protocolos de atuação cabíveis (DEPEN, 2020f).

Composto por integrantes de diretorias do Depen – dentre as quais pode-se mencionar a Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP) e a Diretoria do Sistema Penitenciário Federal (DISPF) – o GT realizou diversas ações em conjunto com representantes estaduais elaborando, por exemplo, a agenda de aquisições de material para a prevenção e o combate à COVID-19 (DEPEN, 2020g).

Diante do cenário posto com a epidemia da COVID-19, o Depen se viu com a necessidade de criar mecanismos de transparência de suas ações. Optou-se, então, por criar em seu sítio na rede mundial de computadores *link* próprio (DEPEN, 2020a). Os meios eletrônicos de informações, que possibilitam maior controle e transparência, são os preferenciais na sociedade moderna (ZITTEI; FERNANDES, 2015), desse modo, a opção encontra amparo recente na literatura que trata sobre a disponibilidade, por governos nacionais, em sítios da rede mundial de computadores de informações sobre a COVID-19 e sobre a sua efetividade (GELMINI *et al.*, 2021; MANSOOR, 2021).

Ao ingressar no *link* (DEPEN, 2020b), o usuário do serviço encontraria três possibilidades de acesso aos dados das ações desenvolvidas no combate à COVID-19: I) Painel de Monitoramento dos Sistemas Prisionais – COVID-19 (DEPEN, 2020c); II) Prevenção da COVID-19 no Sistema Prisional (DEPEN, 2020d); e III) Licitações – Aquisição Emergencial – Pandemia COVID-19 (DEPEN, 2020e).

O acesso ao primeiro *link*, que conta com o Painel de Monitoramento dos Sistemas Prisionais – COVID-19 (DEPEN, 2020c), permite a visualização dos casos suspeitos, dos casos confirmados e dos óbitos que as unidades federadas informaram ao Depen, que os inclui em um painel de *Business Intelligence* (BI) (DEPEN, 2020h), que, desta forma, busca zelar pela transparência das informações, acompanhar e apoiar as medidas preventivas da doença (DEPEN, 2020c).

No dia 15 de julho de 2020, o painel brasileiro (DEPEN, 2020h) de monitoração da COVID-19 no Sistema Penitenciário Nacional contava com 2.015 (duas mil e quinze) suspeitas de contágio, 6.218 (seis mil duzentos e dezoito) casos confirmados e 66 (sessenta e seis) óbitos. Tendo sido informada, até aquela data, a realização de 24.238 (vinte e quatro mil, duzentos e trinta e oito) testes em privados de liberdade.

O acesso ao segundo *link*, que conta com as ações de Prevenção da COVID-19 no Sistema Prisional (DEPEN, 2020d), permite a visualização das Notas Técnicas (NT) elaboradas pelo Depen em conjunto com o Ministério da Saúde (MS), dos planos de contingência elaborados pela Fiocruz, bem como as demais legislações que envolvem o uso de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para a aquisição de produtos, e das portarias editadas nos Sistemas Penitenciários Estaduais e no Federal sobre os protocolos de visitação aos internos e de isolamento de casos suspeitos ou confirmados de COVID-19.

Por fim, o acesso ao terceiro *link*, que apresenta as Licitações – Aquisição Emergencial – Pandemia COVID-19 (DEPEN, 2020e), permite a visualização dos materiais de prevenção e de combate à COVID-19 que foram adquiridos pelo Depen ou doados a este pelo Ministério da Saúde (MS) e do material entregue aos estados federados.

O governo eletrônico, cujo site do Depen se enquadra ante a definição de Fachin e Rover (2015), é oriundo da tendência mundial do amplo acesso à rede, à informação, à prestação de serviços, aos produtos, à prestação de contas, e a tudo o que for possível transmitir via *web*.

Da iniciativa do Depen, dois pontos de informação sobressaem no que foi disponibilizado na rede mundial de computadores. São eles: o **Painel de Monitoramento dos Sistemas Prisionais – COVID-19** (DEPEN, 2020c); e as informações relativas às **Licitações – Aquisição Emergencial – Pandemia COVID-19** (DEPEN, 2020e).

O primeiro ponto de destaque são as informações dos suspeitos, contaminados e dos óbitos no Sistema Prisional Nacional, o que proporciona à sociedade nacional e internacional o acesso fácil aos dados (transparéncia) e possibilita a realização da prestação de contas e a eventual responsabilização de seus governantes, o que é uma das definições de *accountability* (PINHO, 2008).

O segundo ponto destacado no sítio do Depen se refere aos dados relativos às Licitações – Aquisição Emergencial – Pandemia COVID-19 (DEPEN, 2020e), fonte em que são disponibilizadas as informações das doações realizadas pelo Ministério da Saúde ao Departamento Penitenciário Nacional e das aquisições realizadas pelo Depen para suporte às cinco Unidades Penitenciárias Federais e às Unidades dos Sistemas Penitenciários Estaduais.

No dia 15 de junho de 2020, o Ministério da Saúde já havia realizado uma doação no valor aproximado de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) ao Sistema Penitenciário Nacional, o que permitiu ao Depen repassar, aproximadamente, 90% das doações às unidades federativas, mantendo consigo apenas o material para uso das cinco Unidades Penitenciárias Federais (DEPEN, 2020i).

Na mesma data, o Depen já havia adquirido de empresas brasileiras, por meio de dispensa de licitação, o valor aproximado de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) em materiais para a prevenção e para o combate à COVID-19. Aproximadamente 90% do material adquirido teve como destino os Sistemas Penitenciários das unidades federadas (DEPEN, 2020i).

No *link* Licitações – Aquisição Emergencial – Pandemia COVID-19 (DEPEN, 2020e) é possível acessar a “Planilha de aquisição emergencial” (DEPEN, 2020i) com informações detalhadas sobre o fornecedor de cada material, a descrição do item, o valor unitário, o destino, a quantidade e a respectiva nota de empenho.

Os materiais adquiridos e os materiais doados pelo Ministério da Saúde foram bastante variados. Da análise das planilhas, observa-se que foram repassados pelo Depen ao Sistema Penitenciário Nacional (Federal e Estadual): I) máscaras (dos mais variados tipos e tamanhos); II) luvas (dos mais variados tipos e tamanhos); III) álcool em gel; IV) álcool líquido; V) sabão líquido; VI) óculos de proteção; VII) touca descartável; VIII) avental descartável; IX) saboneteira; e X) termômetro digital.

Assim, o Depen disponibilizou na rede mundial de computadores mecanismos de consulta sobre a evolução da COVID-19 nos sistemas prisionais em âmbito nacional, nos quais constam gráficos por estados, os protocolos adotados pelo Ministério da Saúde e pelo Depen como prevenção à COVID-19 no Sistema Prisional Nacional e a indicação das licitações realizadas para a aquisição de material necessário no combate ao Sars-CoV-2.

O Quadro 1 apresenta a coleta de dados realizada com a ferramenta virtual de monitoramento de tráfego de informações Google Analytics (2020):

QUADRO 1

Ações e-gov e número de acessos até 15/07/2020

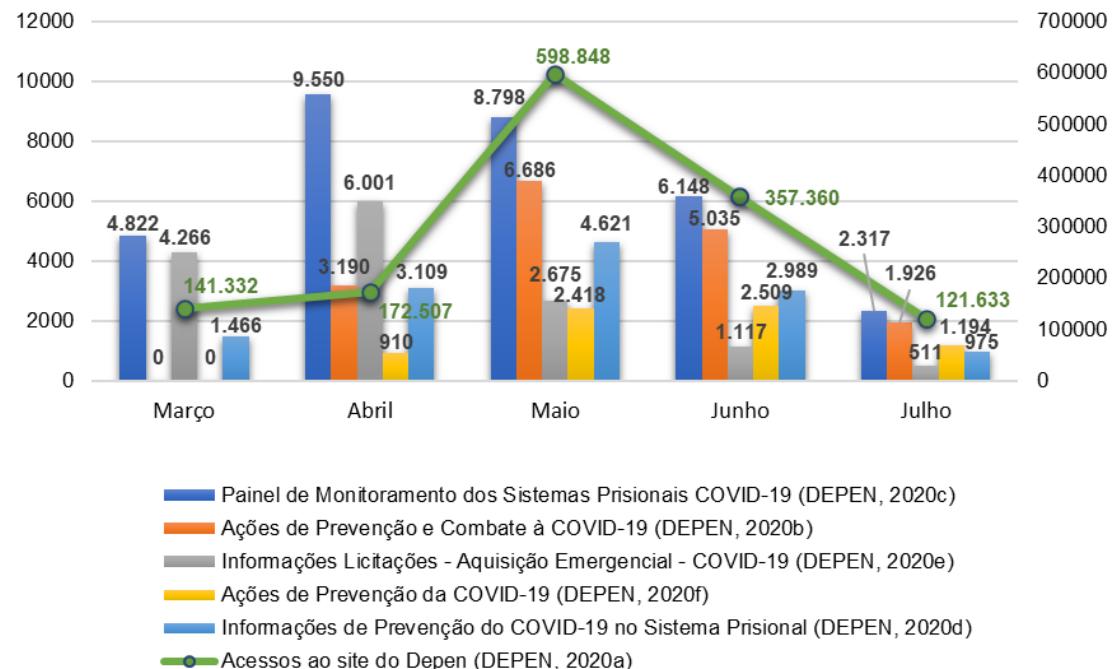
| Ação e-gov | Disponível | Acessos |
|---|------------|-----------|
| Sítio do Depen (DEPEN, 2020a) | 01/03/2020 | 1.391.680 |
| Link com as ações do Depen para a prevenção e para o combate à COVID-19 (DEPEN, 2020b) | 12/04/2020 | 16.837 |
| Link com o Painel de Monitoramento dos Sistemas Prisionais – COVID-19 (DEPEN, 2020c) | 19/03/2020 | 31.635 |
| Link com informações de Prevenção da COVID-19 no Sistema Prisional (DEPEN, 2020d) | 16/03/2020 | 13.160 |
| Link com informações das Licitações – Aquisição Emergencial – Pandemia COVID-19 (DEPEN, 2020e), | 17/03/2020 | 14.570 |
| Link com as ações de prevenção da COVID-19 no Sistema Prisional (DEPEN, 2020f) | 15/03/2020 | 5.424 |

Fonte: Google Analytics (2020).

Para uma melhor compreensão foi elaborado um gráfico comparativo de acessos em que constam as informações, mês a mês, entre 1 de março a 15 de julho de 2020, dos seis *links* do sítio do Depen anteriormente mencionados. Consta no mencionado gráfico, na coluna à direita, a contagem de 0 a 700.000 acessos ao sítio do Depen (DEPEN, 2020a). Na coluna à esquerda, por sua vez, consta a informação de acessos dos outros cinco *links* mencionados, com escalas de 0 a 12.000 acessos.

GRÁFICO 1

Comparativo de acessos



Observa-se no Gráfico 1 que os acessos às medidas de prevenção e de combate à COVID-19 acompanharam os acessos à página principal do Depen, de maneira que, em média, 5% dos acessos ao sítio foram em alguma das páginas relativas às ações de prevenção e de combate à COVID-19.

Partindo da análise sobre as medidas adotadas pelo Depen na prevenção e no combate à COVID-19, se faz necessário verificar o enquadramento como ações de transparência, prestação de contas e participação social (*accountability*) por meio do governo eletrônico. Como limitador deste mecanismo de transparência ativa está o fato dos dados do mencionado painel serem disponibilizados pelas unidades federadas, o que pode gerar algum atraso nas informações em relação à dinâmica diária dos mais de mil estabelecimentos penitenciários brasileiros (DEPEN, 2020j).

No entanto, apesar da dificuldade de disponibilização dos dados, este mecanismo apresenta as características intrínsecas ao *accountability*, pois permite maior nível de conhecimento e apreciação pela sociedade em geral, ONGs, órgãos da imprensa e demais órgãos estatais executores de políticas públicas ou de fiscalização e controle da situação dentro do sistema prisional nacional.

São duas as principais características de *accountability*. A primeira pode ser conceituada como a capacidade de resposta (*answerability*), que corresponde a uma obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem por seus atos. A segunda característica pode ser conceituada como a possibilidade de punição (*enforcement*), diretamente relacionada à capacidade das agências governamentais de imporem sanções e até mesmo a perda de poder para aqueles que violam os deveres públicos (LIMA FILHO *et al.*, 2011).

A eficácia de mecanismos de *accountability* está relacionada às condições que os cidadãos têm de distinguir entre os que agem na produção de políticas públicas que atendam ao interesse coletivo e aqueles que defendem interesses particulares (LIMA FILHO *et al.*, 2011).

Observa-se que o Depen forneceu, com a máxima transparência possível, os dados dos privados de liberdade que se encontram com suspeita de portarem o vírus da COVID-19, que tenham sido confirmados com o mencionado vírus ou que tenham evoluído para óbito (DEPEN, 2020c), bem como disponibilizou em seu sítio na rede mundial de computadores o material a ser entregue ao sistema penitenciário nacional, seja ele oriundo de doação do Ministério da Saúde, seja ele oriundo de processo licitatório do próprio departamento (DEPEN, 2020e).

Tais informações permitem, aos aparelhos estatais de segurança e de saúde, atuação direta na salvaguarda da integridade dos custodiados, bem como dos servidores e familiares que interagem no sistema prisional, por meio de ações com planejamento e interação governamental.

Entretanto, ressalta-se que máxima transparência não significa acesso indiscriminado, pois, conforme alertam O'Milley *et al.* (2009), embora o objetivo da transparência sugira que todas as informações relevantes devam ser comunicadas ou tornadas acessíveis, é necessário reconhecer que pode haver razões legítimas para reter certos tipos de informações em qualquer emergência de saúde pública, como: informações que ponham em risco a segurança nacional ou uma investigação policial em andamento; informações que violam desnecessariamente os direitos de privacidade e confidencialidade de indivíduos; informações que possam levar à estigmatização indevida de indivíduos ou grupos na sociedade; e informações que, se divulgadas, podem levar a comportamentos que resultariam em aumento da propagação da doença.

Em tempo, destaca-se que o e-gov oferta transparência e redução da corrupção na entrega de serviços públicos (MUSTAFA; IBRAHIM; MOHAMMED, 2018) e implica uma revolução na prestação de serviços públicos ao melhorá-los, ao reduzir os custos e, o mais importante, ao conferir aos processos de compras e de contratações uma transparência essencial para que exista verdadeiro controle público sobre os atos e dispêndios dos governantes (PINHO, 2008).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas palavras de Furtado e Jacinto (2011), é inquestionável que está acontecendo uma evolução na Administração Pública pois, através do e-gov, é possível ampliar as ações dos governos, alcançando todos os brasileiros. Os referidos benefícios, agregados ao fato de as medidas prezarem por transparência, eficiência e publicidade, geram uma desburocratização positiva para todos que se relacionam com órgãos públicos, além de possibilitar que a população – agora mais atuante – possa fiscalizar, cobrar e expor seus pensamentos por meio desses novos recursos. Num contexto de pandemia, a comunicação estratégica da informação é uma ferramenta fundamental de gestão de emergências em saúde pública e precisa ser reconhecida como tal, pois existem imperativos éticos, estratégicos e de saúde pública que apontam para a necessidade de transparência na comunicação de informações durante uma emergência de saúde pública (O'MILLEY *et al.*, 2009).

No entanto, O'Milley *et al.* (2009) reconhecem que, na prática, a saúde pública global frequentemente falha em combinar a realidade com a retórica, e que são necessários novos passos práticos para lidar com essas falhas. Embora não seja uma garantia de transparência, o desenvolvimento de uma política de informações de emergência em saúde pública pelas autoridades responsáveis é uma etapa prática que pode ajudar os governos a cumprirem suas responsabilidades em emergências de saúde pública.

O Depen, ao disponibilizar na rede mundial de computadores os dados sobre suas ações na prevenção e no combate à COVID-19, se submete ao escrutínio da sociedade, permitindo a ela realizar o monitoramento e a pressão social necessários à implementação de políticas públicas (LIMA FILHO *et al.*, 2011).

Da análise dos acessos aos sítios que contam com informações sobre as ações do combate e da prevenção à COVID-19, observa-se que a sociedade tem, de fato, realizado o necessário monitoramento e controle, uma vez que os quatro *links* disponibilizados pelo Depen na rede mundial de computadores contaram com mais de 81.626 acessos em pouco mais de três meses de sua disponibilização, o que sugere a eficiência da ferramenta ao assegurar o acesso às informações em um cenário de pandemia.

A *accountability* realizada pela sociedade por meio do e-gov somente é possível diante do compromisso de transparência por parte dos governos, uma vez que, em que pese tais ações contarem com um enorme potencial democrático, apenas será efetivo ocorrer definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois “o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder” (PINHO, 2008, p. 3).

A divulgação realizada por meio de ferramentas de TIC (sítio Depen), com fácil acesso, das informações do serviço público, além de incentivar o controle social, de tornar as decisões inequívocas e de assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, contribui para o aumento do controle à corrupção e possibilita uma maior responsabilização dos gestores públicos (BRAGA *et al.*, 2008), pois a transparência no sistema

de saúde em uma pandemia como a de COVID-19 é um importante mecanismo de controle e proporciona a essencial *accountability* da sociedade (PEÑA-RAMOS *et al.*, 2021).

Mais do que isso, a ferramenta permite “tensionar” os governantes (por meio de ONGs, movimentos sociais, mídia, entre outros), o que caracteriza a *accountability* societal, que, para funcionar, exige engajamento na participação política, pois “sem uma sociedade civil organizada, os gestores públicos não se sentirão obrigados a promover accountability” (PINHO; AKUTSU, 2002, p. 732 *apud* LIMA FILHO *et al.*, 2011).

A efetivação da dimensão de gestão societal, na prática, pressupõe a superação de inúmeros desafios (PAULA, 2005a). Para se ter *accountability* na Administração Pública é necessário que exista a organização dos cidadãos para exercer o controle político governamental aliado à descentralização e à transparência de seu aparato; é também verdade que *accountability* implica responsabilidade compartilhada.

Além de votar, cabe ao cidadão monitorar o desempenho dos seus representantes eleitos e demais agentes da gestão pública. Assim, diz-se que a condição mais importante para que um sistema de *accountability* realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil (LIMA FILHO *et al.*, 2011), em especial em um cenário de emergência em saúde pública como a imposta pela pandemia de COVID-19, no qual a *accountability* permite identificar desvios e falhas que poderiam comprometer a legitimidade da resposta estatal à esta emergência (ALVES; COSTA, 2020).

No entanto, Lima Filho *et al.* (2011) alertam que o problema da participação popular no governo eletrônico não está na falta de tecnologia, mas sim na cultura política do cidadão e do estágio de desenvolvimento da política nacional. Portanto, a despeito da existência de muita tecnologia, que ainda pode e deve ser ampliada, ainda há pouca democracia, já que a tecnologia que poderia ser usada para o aperfeiçoamento democrático não é mobilizada nesse sentido.

Recentes pesquisas publicadas sobre a COVID-19, como a realizada por Zakir Hossain (2021) e a realizada por Peña-Ramos *et al.* (2021), concluem que durante a crise de COVID-19 ficou claro a participação pública efetiva da sociedade, o que só foi possível por meio das tecnologias modernas de TICs que permitiram a transparência e a responsabilização democraticamente necessárias para um período de incertezas como o imposto pela pandemia.

Atento a este fato, as informações no sítio do Depen foram disponibilizadas na página inicial, em local de destaque, uma vez que, conforme Rampelotto, Löbler e Visentini (2015), os usuários da *Web* são extremamente impacientes, o que significa que o fato de não encontrarem a informação que estão buscando pode conduzi-los a abandonarem o sítio para nunca mais voltarem e, como consequência, procurarem a forma presencial de atendimento em uma unidade física do órgão.

Desse modo, a iniciativa do Depen em informar a sociedade por meio de ferramentas de TIC se reveste de todos os requisitos necessários para caracterizar uma fonte de *accountability* com participação social, pois no combate à COVID-19, segundo Mansoor (2021), o mais crítico papel desenvolvido pelos governos é diminuir a taxa de mortalidade em conjunto com o atendimento das necessidades básicas dos cidadãos e, para isto, é importante a confiança que o público deposita no governo, que só é possível de se alcançar com um alto nível de transparência governamental, seja por meio de sítios oficiais ou por mídias sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, M. A.; COSTA, M. M. da. Colaboração entre governos e organizações da sociedade civil em resposta a situações de emergência. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 923-935, ago. 2020.
- ANAS, M.; OTHMAN, I.; FATHEY, M. E-government adoption: a systematic review in the context of developing nations. **International Journal of Innovation**, v. 8, n. 1, p. 59-76, 2018.
- BAQUERO, M. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Revista Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 380-413. Campinas, 2008.
- BRAGA, L. V.; ALVES, W. S.; FIGUEIREDO, R. M. da C.; SANTOS, R. R. dos. O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 1, p. 5-21, jan./mar. 2008.
- BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Participação eletrônica e suas relações com governo eletrônico, efetividade governamental e accountability. **Organizações & Sociedade**, v. 23, n. 78, p. 487-506, 2016.
- COELHO, F. de S.; CORRÊA, V.; LISBOA, R. L.; RESCH, S. A Casa de Máquinas da administração pública no enfrentamento à COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 839-859, 2020.
- CORREA, J. R. L.; NOSSA, V. Fatores que Influenciam a Utilização de Sistemas de Monitoramento E-Government no Brasil. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 13, n. 3, p. 258-273, 2019.
- DA SILVA, L. A.; MAGNUS, S.; SILVEIRA, M.; MACIEL, C. Designing help system for e-GOV websites: A Brazilian case study. **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 261-274, 2013.
- DEPEN, DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. Home. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN>. Acesso em: 22 mai. 2020a.
- DEPEN, DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. COVID-19: Ações contra a pandemia. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/covid-19-acoes-contra-a-pandemia>. Acesso em: 22 mai. 2020b.
- DEPEN, DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. COVID-19: Painel de monitoramento dos sistemas prisionais. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/covid-19-painel-de-monitoramento-dos-sistemas-prisionais>. Acesso em: 22 mai. 2020c.
- DEPEN, DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. Coronavírus no Sistema Prisional. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/coronavirus-no-sistema-prisional-1>. Acesso em: 22 mai. 2020d.
- DEPEN, DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. Aquisições emergenciais COVID-19 Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/acesso-a-informacao/llicitacoes-e-contratos/aquisicoes-emergenciais-covid-19/aquisicoes-emergenciais-covid-19>. Acesso em: 22 mai. 2020e.
- DEPEN, DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. Prevenção do Coronavírus no Sistema Prisional. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/prevencao-do-coronavirus-no-sistema-prisional>. Acesso em: 22 mai. 2020f.
- DEPEN, DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. Ministério da Saúde atende solicitação de vacinação antecipada dos profissionais de segurança pública. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/ministerio-da-saude-atende-a-solicitacao-do-mjsp-e-antecipa-vacinacao-dos-profissionais-da-seguranca-publica>. Acesso em: 22 mai. 2020g.

DEPEN, DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. Ações do Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYThhMjk5YjgtZWQwYS00ODlkLTg4NDgtZTFhMTgzYmQ2MGVliwidCl6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTrOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 23 mai. 2020h

DEPEN, DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. Aquisições emergenciais COVID-19 Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/aquisicoes-emergenciais-covid-19/CONSOLIDADA1.xlsx>. Acesso em: 23 mai. 2020i.

DEPEN, DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. Relatório Analíticos Depen Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/br/br>. Acesso em: 17 jul. 2020j.

DOS-REIS, M. C. A.; ISIDRO-FILHO, A. Inovação em Serviços e a Coprodução no Setor Público Federal Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 1, 2020.

FACHIN, J.; ROVER, J. A. Governo eletrônico – E-GOV: análise dos serviços disponíveis no portal do Governo do Estado da Bahia. **Navus - Revista de Gestão e Tecnologia**, p. 40–50, 2015.

FACCHINI, E. et al. Brazil in Search of Transparency E-Gov. Adcaij: Advances in Distributed Computing and Artificial Intelligence, **Journal**, v. 5, n. 1, p. 63, 2016.

FERNANDES, G. A. A. de; PEREIRA, B. L. S. Os desafios do financiamento do enfrentamento à COVID-19 no SUS dentro do pacto federativo. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 595-613, ago. 2020.

FOX, J. A. Social accountability: what does the evidence really say? Elsevier. **World Development**, v. 72, pp. 346-361, mar. 2015.

FURTADO, U. DE M.; JACINTO, K. E-gov e sua importância na desburocratização da administração pública. **HOLOS**, v. 5, p. 56, mar. 2011.

GELMINI, L.; MINUTIELLO, V.; TETTAMANZI, P.; COMOLI, M. Rhetoric, accounting and accountability: Covid-19 and the case of Italy. **Sustainability**, v. 13, n. 8, 7 abr. 2021.

HIKO, A.; WANG, A. H. E. Out-of-Control COVID-19 Pandemic Hampers the Nationalism. **Political Studies Review**, v. 19, n. 2, p. 294-301, mai. 2021.

LIMA FILHO, R. N.; SIMÕES, P. E. M.; SILVA, M. S. da; CHAGAS, S. B. Accountability e Governo Eletrônico: Uma Análise Sobre a Participação Popular. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 5, n. 2, p. 17-32, 2011.

MACHADO, S.; GOLDENBERG, S. Sharpening our public health lens: advancing im/migrant health equity during COVID-19 and beyond. **International Journal for Equity in Health**, v. 20, 2021.

MANSOOR, M. Citizens' trust in government as a function of good governance and government agency's provision of quality information on social media during COVID-19. **Government Information Quarterly**, v. 38, n. 4, out. 2021.

MUSTAFA, A.; IBRAHIM, O.; MOHAMMED, F. **E-government adoption: a systematic review in the context of developing nations**. v. 8, n. 1, p. 59–76, 2018.

O'MALLEY, P & Rainford, J & Thompson, Alison. (2009). Transparency during public health emergencies: From rhetoric to reality. **Bulletin of the World Health Organization**. 2009.

PARRADO, S.; GALLI, D. Intergovernmental veto points in crisis management: Italy and Spain facing the COVID-19 pandemic. **International Review of Administrative Sciences**, v. 87, n. 3, p. 576-592, set. 2021.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005a.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005b.

PEÑA-RAMOS, J. A.; RECUERO-LÓPEZ, F.; SÁNCHEZ-BAYÓN, A.; SASTRE, F. J. Evaluation of Spanish Health System during the COVID-19 Pandemic: Accountability and Wellbeing Results. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 18, n. 24, dez. 2021.

PINHO, J. A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A.; COELHO, T. R. O desenvolvimento dos estudos sobre governo eletrônico no Brasil: um estudo bibliométrico e sociométrico. **Revista Eletrônica de Sistemas de Informação**, v. 14, n. 3, p. 3-24, 2015.

RAMPELOTTO, A.; LÖBLER, M. L.; VISENTINI, M. S. Avaliação do sítio da Receita Federal do Brasil como medida da efetividade do governo eletrônico para o cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 959-984, 2015.

RELYEA, H. C. **E-gov: introduction and overview**. **Government Information Quarterly**, v. 19, n. 1, p. 9-35, 2002.

RODRIGUES, K. F.; CARPES, M. M.; RAFFAGNATO, C. G. Preparação e resposta a desastres do Brasil na pandemia da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 614-634, 2020.

SILVA, S. M.; PIRES, V. Desafios da comunicação pública em contexto de pandemia. **Estadão**, Blogs, Gestão, Política e Sociedade, 6 mai. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/desafios-da-comunicacao-publica-em-contexto-de-pandemia/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

SOBRAL, F.; CARVALHO, J.; ŁAGOWSKA, U.; FURTADO, L. M. G. P.; GROBMAN, M. Melhor prevenir do que remediar: o sensemaking da liderança nos tempos da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 758-781, 2020.

ZAKIR HOSSAIN, A. N. M. Local government response to COVID-19: Revitalizing local democracy in Bangladesh. **International Journal of Sustainable Development and Planning**, v. 16, n. 4, p. 701-712, 26 ago. 2021.

ZITTEI, M. V. M.; FERNANDES, F. C. E-Serviços no Governo Eletrônico: Análise Bibliométrica de Artigos Internacionais. **Future Studies Research Journal: Trends and Strategies**, v. 7, n. 2, p. 43-62, 2015.

DOSSIÊ COVID-19 E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

FORÇAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E A POPULAÇÃO DE RUA EM TEMPOS DE COVID-19: ENCONTROS E DESENCONTROS

EMMANUELLE PEREIRA BRANDT DE AZEREDO

Mestra em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Especialista em Criminologia, Política Criminal e Segurança Pública pela Rede LFG e em Segurança Pública e Atividade Policial pela Faculdade Arnaldo. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora da Academia de Polícia Civil de Minas Gerais e Escrivã na Polícia Civil de Minas Gerais.

País: Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Belo Horizonte

Email: manu.brandt.a@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-7383-6958>

ANDRÉA MARIA SILVEIRA

Médica sanitária e do trabalho, mestre em sociologia, doutora em ciências humanas, professora associada do Departamento de Medicina Preventiva e Social da Faculdade de Medicina da UFMG, Docente do Programa de Pós Graduação em Sociologia e do Mestrado Profissional em Promoção da Saúde e Prevenção da Violência. É pesquisadora do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG).

País: Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Belo Horizonte

Email: silveira@medicina.ufmg.br **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-1180-3875>

MARCUS VINICIUS GONÇALVES DA CRUZ

Doutor em Administração (UFMG). Pesquisador da Fundação João Pinheiro (FJP/MG). Professor da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Integrante do NESP/FJP e InEAC/CNPq. Membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

País: Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Belo Horizonte

Email: marcus.cruz@fjp.mg.gov.br **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-2476-3822>

Contribuições dos autores: Emmanuelle Pereira Brandt de Azeredo é autora principal, responsável pela concepção, planejamento do estudo, coleta, análise e interpretação dos dados e elaboração do manuscrito. Andréa Maria Silveira, orientadora principal, apoio ao planejamento, interpretação dos dados e revisão do manuscrito. Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz, co-orientador, apoio ao planejamento do estudo, interpretação dos dados, revisão do manuscrito.

RESUMO

Trata-se de estudo qualitativo, baseado em entrevistas com agentes da Polícia Militar de Minas Gerais e da Guarda Civil Municipal de Belo Horizonte, sobre sua ação junto às pessoas em situação de rua (PSR) no contexto da pandemia da COVID-19. Os agentes relataram falta de treinamentos para lidar com PSR e seguirem critérios próprios para atender as exigências institucionais e da comunidade, sendo os protocolos parcialmente determinantes dos seus processos decisórios. A ação direcionada para as PSR envolve atos repressivos, "higienistas" e de controle das pessoas e do espaço urbano. As PSR são caracterizadas como elementos da degradação urbana e obstáculos à circulação de pessoas, sendo as forças de segurança açãoadas quando as restrições sociais não conseguem mantê-las controladas. A pandemia foi motivo de apreensão inicial na atuação policial, com posterior relaxamento. O artigo revela a distância entre a norma e a execução do trabalho policial no que se refere a populações vulneráveis.

Palavras-chave: Segurança pública. Polícia. Guarda Municipal. População de rua. COVID-19.

ABSTRACT

PUBLIC SECURITY FORCES AND HOMELESS PEOPLE IN TIMES OF COVID-19: MEETINGS AND MISSINGS

This is a qualitative study, based on interviews with agents of the Military Police of Minas Gerais and Municipal Civil Guard of Belo Horizonte, about their performance with homeless people (PSR) in the context of the pandemic by COVID-19. The agents reported lack of training to deal with PSR and to follow their own criteria to meet institutional and community requirements, with protocols being partially determinants of their decision-making processes. The action directed to the PSR involves repressive actions, "hygienists" and control of people and urban space. PSRs are characterized as agents of urban degradation and obstacles to the movement of people, and security forces are called in when social restrictions cannot keep them under control. The pandemic was a reason for initial apprehension in police action, with subsequent relaxation in prevention actions. The article reveals the distance between the norm and the execution with regard to vulnerable populations, manifested in the execution of police work through its discretion.

Keywords: Public security. Police. Municipal Guard. Homeless population. COVID-19.

Data de Recebimento: 22/11/2021 – **Data de Aprovação:** 25/05/2022

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n3.1633

INTRODUÇÃO

No início do mês de março do ano de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou oficialmente a pandemia da COVID-19, considerando que a população mundial se viu exposta a risco de grave doença infecciosa e letal, com modo de transmissão comunitária (VIEIRA *et al.*, 2020). O novo coronavírus (Sars-CoV-2), agente causador da COVID-19, vem causando danos sociais generalizados, impactando especialmente os setores da saúde e da economia, além de gerar um crescente número de vidas ceifadas. Como inimigo “todo-poderoso”, o coronavírus se apresenta como um vilão capaz de causar “o medo caótico generalizado e a morte sem fronteiras” (SANTOS, 2020, p. 11).

A fim de retardar o avanço progressivo e acelerado na contaminação pelo vírus, autoridades em todo o mundo adotaram medidas de prevenção e controle da pandemia, destacando-se o *lockdown*, mecanismo de restrição sobre a mobilidade espacial da população e o funcionamento da economia (PIRES, 2020). Além de alterar significativamente as dinâmicas socioeconômicas da população no país, estudos correlacionam a prática do isolamento social a novas dinâmicas de criminalidade durante a pandemia (DUTRA *et al.*, 2021), como crimes no ambiente virtual (LALLIE *et al.*, 2020) e casos de violência doméstica e familiar (BRADBURY-JONES; ISHAM, 2020; BUENO; BOHNENBERGER; SOBRAL, 2021; LOBO, 2020; NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2020; ONU MULHERES, 2020; FBSP, 2020; GOH; LU; JOU, 2020).

Num cenário de crise sanitária de amplo alcance, torna-se essencial a promoção de debates e reflexões sobre como o Estado, por meio de suas políticas públicas, vem lidando com as novas demandas e as instabilidades sociais proporcionadas em razão da pandemia da COVID-19. Tais dinâmicas também afetaram as ações no campo da segurança pública e da justiça.

Práticas repressivas de controle social por meio da segurança pública e do sistema de justiça criminal, de dificuldades no acesso à saúde pública, especialmente num contexto de pandemia da COVID-19, denotam

uma sociedade marcada por privilégios e garantias de oportunidades para uma parcela seletiva da sociedade (BAPTISTA *et al.*, 2021), em que pese as agências de Segurança Pública, enquanto prestadoras de serviço essencial, terem como missão a proteção da vida e da incolumidade das pessoas, além da manutenção da ordem pública e da paz social como preconizado na Constituição do país (BRASIL, 1988).

Levantamentos preliminares acerca da interface entre os campos da Saúde, dos Direitos Humanos e da Justiça sugerem que a pandemia tem colocado em risco e agravado a situação de vulnerabilidade de grande parcela da população, que inclui grupos específicos como as pessoas em situação de rua (FENLEY, 2021; MONTGOMERY *et al.*, 2020; MILLER *et al.*, 2020), a população carcerária (VASCONCELOS; MACHADO; WANG, 2020; FRÓIS, 2020), as mulheres expostas à violência doméstica (BUENO; BOHNENBERGER; SOBRAL, 2021; LOBO, 2020), os indígenas, os negros, dentre outros grupos socialmente desfavorecidos (ESTRELA *et al.*, 2020; MATTA *et al.*, 2021).

Nessa esteira, é fundamental analisar como a atuação das forças públicas de segurança têm se adaptado às novas contingências estabelecidas pela pandemia da CODIV-19 (ALCADIPANI *et al.*, 2020), já que se trata de um serviço público que não pode ser interrompido e nem cessado (SKOLNICK; BAYLEY, 2002) e que é composto por um corpo de agentes que, *a priori*, realiza suas atividades nas ruas, em contato direto e face a face com o cidadão, nos termos descritos por Lipsky (2019) como burocratas de nível de rua.

Por sua vez, pessoas em situação de rua têm menos acesso aos serviços e cuidados com a saúde, e estão longe de cumprirem os mandamentos de prevenção à COVID-19 disseminados pelas organizações de saúde, como lavar as mãos com frequência, manter-se isoladas das outras pessoas e procurar um médico ao sentir sintomas, o que pode favorecer a disseminação do vírus entre essa população já vulnerável. Para esses sujeitos, não vale a recomendação tão difundida pelas autoridades e repercutida nas mídias e redes sociais "#ficaemcasa" (ROLIM NETO *et al.*, 2020, p. 1).

Estima-se que aproximadamente 221 mil pessoas no Brasil vivam de modo contínuo nas ruas e em outros espaços públicos, expostas a intempéries, insegurança e insalubridade (SILVA; NATALINO; PINHEIRO, 2020). Tal panorama atesta a evidente incapacidade do Estado em cumprir o que SANTOS (2011, p. 6) denominou de "promessas da modernidade" (promoção de cidadania, acesso à justiça, reconhecimento dos excluídos), e reforça o processo de diferenciação e exclusão social a que estão submetidos certos segmentos da sociedade (OLIVEIRA, 2016). Em tempos de enaltecimento dos valores hegemônicos e de padrões de "normalidade" na sociedade e na vida urbana, ressalta-se o valor e a atualidade de estudos interdisciplinares e o foco nas diferenças, pensando-se a cidade a partir de metodologias sob perspectivas mais sensíveis e humanizadas.

Ante esse cenário, o presente artigo realiza um estudo problematizando as percepções dos agentes das forças públicas de segurança, vinculados à Polícia Militar de Minas Gerais e a Guarda Civil Municipal de Belo Horizonte, acerca de suas atuações policiais, bem como de sua relação com os sujeitos em situação de rua, no contexto da pandemia da COVID-19. Os encontros entre esses dois atores são descritos neste artigo como situações diversas que envolvem os protocolos policiais, bem como contato, relação, aproximação e outros termos de mesmo conteúdo semântico. O argumento do estudo sustenta-se na conjunção de três elementos principais: o cidadão, o Estado e o contexto, representados respectivamente pelos indivíduos em situação de rua, os agentes das forças públicas de segurança, durante o cenário de pandemia da COVID-19.

Defende-se que a temática suscitada neste artigo se mostra contemporânea e de grande relevância pública, considerando-se que a reflexão sobre o padrão de ação estatal de gestão, controle e vigilância repressivos sobre a população de rua pode contribuir na ressignificação de ações e atenção dos poderes públicos acerca da temática (TSAL; WILSON, 2020). É fundamental compreender quais são os argumentos que sustentam essa atuação e como se dá o controle da ordem pública, da violência e do crime (KYPRIANIDES *et al.*, 2020), sem perder de vista o reconhecimento dos direitos e das especificidades da população de rua (PARSELL; CLARKE; KUSKOFF, 2020), principalmente no contexto de pandemia da COVID-19.

Este artigo é composto por três partes, além deste texto introdutório e das considerações finais. A síntese teórica vem em continuidade, abordando o contexto da pandemia e seus principais impactos para a atuação das forças públicas de segurança em seu contato com a população em situação de rua. Em seguida, o percurso metodológico do estudo é explicitado, sendo complementado com a seção destinada à apresentação dos resultados da pesquisa.

ATUAÇÃO POLICIAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA

Ao estampar um fenômeno crítico e desafiador com poucos precedentes na história, a pandemia da COVID-19 é considerada um evento mundial de alcance significativo e extraordinário, com impactos ainda pouco dimensionados e pressões difusas no que se refere às dimensões individuais, organizacionais e sociais. Estudos sinalizam que o modo como os governos são capazes de enfrentar a crise gera grandes repercussões na atuação dos agentes públicos ou burocratas de nível de rua durante a pandemia, que inclui maior exposição ao risco, maior ambiguidade das políticas (por falta de informação e diretrizes contraditórias) e ampliação do campo da discricionariedade (ALCADIPANI, 2020; ALCADIPANI *et al.*, 2020; DAVIDOVITZ; COHEN; GOFEN, 2021; GOFEN; LOTTA, 2021; LOTTA *et al.*, 2020; LOTTA *et al.*, 2021).

As recomendações das agências de saúde internacionais e brasileiras soam no sentido de evitar ou reduzir a propagação da doença e a contaminação, por meio da aplicação de mecanismos preventivos como vacinação em massa, quarentena, isolamento e distanciamento social ou espacial, além dos cuidados rigorosos com a higiene e a ampliação das rotinas de limpeza (lavagem frequente das mãos, higienização de superfícies e objetos, uso de máscaras e outros equipamentos de proteção individual, uso de produtos de limpeza como álcool em concentração 70%) (OPAS, 2020; CONASS, 2020).

O exame sobre os impactos da pandemia da COVID-19 informa que as várias populações estão expostas a diferentes graus de riscos de contaminação pelo novo coronavírus. Especialmente sobre grupos vulneráveis, Santos (2020) e Silva e Maciel (2020) alertam sobre os efeitos discriminatórios que podem surgir desse processo crítico, particularmente em se tratando do grupo que inclui os sujeitos em situação de rua. Tais efeitos aparecem num cenário permanentemente marcado pela assimetria ou desigualdade social e assumem contornos mais graves para as populações já consideradas em desvantagem social e econômica.

Os riscos de contágio ficam agravados quando se trata da população em situação de rua, em virtude do reduzido acesso à água potável, às condições de saúde e higiene e à informação. Tsai e Wilson (2020) e Rolim Neto *et al.* (2020) argumentam que esses sujeitos estão expostos a problemas crônicos que podem afetar sua saúde mental e física, o que compromete seu sistema imunológico, além de ser comum outras circunstâncias agravantes, como o uso abusivo de entorpecentes e a exposição a diferentes formas de violências.

Fenley (2021) tece reflexões basilares sobre a limitação no exercício da cidadania pelos sujeitos em situação de rua durante o contexto pandêmico. Diante do quadro de disseminação do vírus, as autoridades determinaram ordens de permanência em casa, limitando o acesso aos espaços públicos pelos cidadãos, o que parece incoerente quando se trata de indivíduos que vivem nas ruas e estão alijados de recursos necessários à sobrevivência e principalmente desprovidos do exercício do direito à habitação. Com a pandemia, os problemas que as pessoas sem-teto enfrentam foram exacerbados e a existência de injustiças sociais restou ampliada. Portanto, seu *status* de cidadão no sentido “cotidiano”, nos termos de Fenley (2021), se mostra intrinsecamente comprometido, considerando-se a impossibilidade de a pessoa em situação de rua participar de atos coprodutivos de forma equitativa entre todos os membros da comunidade, exercendo poder e controle sobre espaços públicos de modo compartilhado.

Baseando-se na experiência australiana, Parsell, Clark e Kuskoff (2020) examinam o reenquadramento da situação de rua de um indivíduo para uma crise de saúde pública, de modo que as vulnerabilidades vivenciadas pelos sem-teto são identificadas como uma ameaça, não apenas para sua própria saúde (numa perspectiva individual), mas também para a saúde do público em geral. O estudo demonstra como a articulação entre participantes do governo e do setor sem fins lucrativos é a melhor aposta no sucesso da abordagem voltada para desabrigados durante a pandemia. Em suma, num cenário pós-pandemia, a situação de rua necessita ser encarada como um problema de justiça habitacional e não como produto de deficiências individuais.

Para além de questões sanitárias, os impactos econômicos e sociais da pandemia da COVID-19 incidem drasticamente sobre a população de rua, considerando que o espaço público (a rua) se encontra restrito e com a circulação de pessoas densamente reduzida, em virtude do isolamento social ou espacial. É nas ruas e das ruas que os sujeitos em situação de rua produzem e retiram seu sustento (CORECON/MG, 2020). Dificuldades como a testagem em massa para identificação de pessoas com sintomas da doença, o isolamento social ou a distribuição de doentes para locais onde possam receber tratamento adequado representam alguns desafios para o cuidado com a população em situação de rua em tempos de COVID-19 (VIEIRA *et al.*, 2020; LIMA *et al.*, 2020).

No Brasil, o enfrentamento à pandemia da COVID-19 vem desvelando a fragilidade das instituições burocráticas e as tensões entre os entes federativos, em razão da ausência de articulação e cooperação entre as esferas municipais, estaduais e federal, ou seja, de um pacto federativo organizado e planejado de ações para viabilizar alternativas à crise sistêmica que se instalou no país e afetou os diversos setores (saúde, economia, educação etc.) durante a pandemia da COVID-19. Diante da escassez de recursos públicos e das dificuldades na implantação de políticas públicas, o país se deparou com o acirramento das desigualdades sociais, num cenário em que se assiste à politização da burocracia pública em detrimento da sua profissionalização, com impactos graves na gestão e na autonomia decisória (PECI; TEIXEIRA, 2021).

Assim, a desigualdade jurídica se materializa de modo semelhante quando se comparam a aplicação de políticas públicas, o acesso a direitos e a imposição de sanções. Os segmentos da população que se encontram em um patamar de vulnerabilidade e fragilidade social sofrem sobremaneira os impactos de ações e negligências estatais que, inúmeras vezes, seguem na contramão da prevenção, da atenção e do cuidado à população equitativamente (LIMA *et al.*, 2020).

Isso contradiz a perspectiva contemporânea proposta por Moore (2003 p. 116), que sugere a relevância da articulação das polícias junto à comunidade e a outros órgãos e agências, para uma “análise cuidadosa

e criativa dos problemas que os cidadãos trazem", incluindo a prevenção de crimes e a atenção às mais variadas emergências sociais. No caso brasileiro, as organizações policiais ainda preservam certa tradição autoritária, com foco mais voltado para estratégias de repressão e imposição da força, em detrimento da prevenção e negociação de conflitos na sociedade, apesar de discretos avanços na efetivação de uma sociedade mais segura e garantidora de direitos (BATITUCCI, 2019; COSTA, 2021).

A simples presença de um policial uniformizado, no interior de uma viatura policial, já denota a presença do Estado, o que soa como expectativa de imposição de limites ao cidadão comum, ainda que contrariamente à sua vontade, sendo possível a ação evoluir ou regredir de acordo com a avaliação do agente policial, podendo seguir a partir de critérios legítimos e legais ou, ainda, segundo contornos arbitrários (BUENO; LIMA; TEIXEIRA, 2019).

Trazendo à tona outros elementos de análise que orbitam sobre a noção de policiamento, há que se falar ainda no duplo caráter de imperatividade e discricionariedade do poder estatal corporalizado na ação da polícia, o que limita os contornos do saber e da práxis policiais por meio das várias funções ou padrões de policiamento reativos ou de prevenção, bem como suas atividades do cotidiano, como realizar abordagens, "atendimento de emergências, aplicar a lei, manter a ordem pública, preservar a paz social, mediar conflitos, auxiliar, assistir, advertir, socorrer, dissuadir, reprimir", dentre outras (MUNIZ; SILVA, 2010, p. 450).

Um dos principais atores da cena urbana, a polícia se faz presente nos diversos espaços da cidade, mantendo contato direto com diferentes segmentos sociais (RIBEIRO; SOARES, 2018). Assim, os agentes das forças públicas de segurança transformam em rotinas e ações concretas as políticas pelas quais são responsáveis, bem como acessam elementos da complexa relação que esses agentes estabelecem com os sujeitos em situação de rua, também destinatários dos serviços e das políticas públicas. Tal configuração se mostra ainda mais essencial pelo contexto de uma crise sanitária sem precedentes como a causada pela COVID-19.

Investigações como as de Alcadipani, Cabral, Fernandes e Lotta (2020) sinalizam que a pandemia foi capaz de gerar impactos na ação das forças públicas de segurança, em razão do alinhamento dos valores das agências policiais de controle do crime e da cultura ocupacional política e policial. Foram identificados ainda conflitos no trabalho policial, bem como nas interações entre polícia e sociedade, o que sugere impactos negativos em diferentes dimensões para os policiais (política, cultura ocupacional e material). Ao responderem à crise durante a pandemia, os agentes públicos acabam se valendo da discricionariedade para buscar respostas criativas ou ainda se veem diante da incapacidade de ação.

Kyprianides *et al.* (2021) discutem os efeitos profundos da pandemia da COVID-19 sobre os limites do policiamento, bem como nas organizações policiais, na execução da atividade policial, nas relações com os públicos que os agentes atendem e sobre os próprios policiais. Para estes autores, a pandemia da COVID-19 estendeu os limites do policiamento, trazendo novas pressões para lidar com tal situação e outras formas de controle do público para muito além do que havia sido anteriormente estabelecido como legítimo. Três fatores relevantes para a pandemia foram associados ao bem-estar e/ou à adesão ao policiamento democrático em momentos de emergência: o contexto no qual a polícia precisa atuar na hora da crise; o sentido de identificações dos agentes; e o nível de confiança que eles têm em sua própria autoridade. Especificamente no contexto da pandemia da COVID-19, a resposta governamental à crise e o modo como estabelecem regras claras e consistentes aos agentes das forças policiais, a partir de normas estabelecidas, está diretamente relacionado ao grau de confiança em sua autoridade e em seu modo de atuação.

Refletir sobre essa dinâmica em articulação com as normas, com os valores da ação ocupacional das agências policiais e com os protocolos de ação gerados pela pandemia importa para revelar a distância entre a norma e a execução da sua prática, sobretudo no que se refere às populações vulneráveis.

PERCURSO METODOLÓGICO

No sentido de compreender a percepção das forças públicas de segurança sobre sua atuação profissional e seu contato com a população em situação de rua, especialmente em tempos de pandemia da COVID-19, a pesquisa conjugou processos eminentemente qualitativos (OLABUÉNAGA, 2012), mediante investigação de dados e percepções sobre um fenômeno social complexo (MINAYO, 2004). A pandemia causada pelo novo coronavírus se apresenta como um contexto delicado e serve de pano de fundo que limita e guia as estratégias metodológicas de pesquisa.

Optou-se por um estudo de caso por meio da análise da Guarda Civil Municipal de Belo Horizonte (GMBH) e da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), cujos integrantes mantêm frequentes contatos e relações com os sujeitos em situação de rua, em razão de sua atribuição funcional e de seu posicionamento ostensivo e rotineiro nas ruas, com atuação voltada para o controle da ordem social e a prevenção e repressão do crime.

Ambas as instituições, no âmbito do município de Belo Horizonte, atuam de modo complementar e integrado, especialmente em operações, *blitz*, grandes eventos e ocorrências ou situações que demandem maior efetivo de força (KOPITTKE, 2016). Dentre as principais semelhanças entre a PMMG e a GMBH, elenca-se o caráter ostensivo (uso de viaturas, uniformes ou fardamento e armamento) e de prevenção à criminalidade e à desordem social, bem como o fato de que ambas empreendem esforços no sentido de fiscalizar o cumprimento das leis (especialmente durante a pandemia), de zelar pelo bem-estar e pela proteção da população, valendo-se do poder de polícia e do uso da força (inclusive letal). Apesar desses pontos de convergência, a GMBH detém jurisdição municipal, estando subordinada diretamente ao Prefeito de Belo Horizonte, sendo considerada uma corporação de caráter civil, com aspectos de regramento militar (CARDEAL, 2018). Já a PMMG representa uma instituição regida pela doutrina militar e tem como limite de atuação o estado de Minas Gerais, subordinando-se hierarquicamente ao Governador (BATITUCCI, 2019).

A coleta de dados adotada para coligir conteúdos e análises visando atender aos objetivos deste estudo, deu-se por meio da realização de trabalho de campo (GODOY, 1995), utilizando levantamento documental (SILVA; EMMENDOERFER; CUNHA, 2020) e entrevistas semiestruturadas com agentes das forças públicas de segurança (COLOGNESE; MELO, 1998).

Para esta análise, foram entrevistados 16 agentes das forças públicas de segurança que atuam efetivamente em Belo Horizonte, sendo 8 policiais militares (designados Entrevistado PMMG) e 8 guardas civis municipais (designados Entrevistado GMBH), nos termos de Thiry-Cherques (2009), selecionados por amostragem não probabilística intencional, via indicação conhecida como “bola de neve”, como sugerem Marcus *et al.* (2017). Em razão de cautelas éticas e metodológicas, no sentido de evitar a identificação dos entrevistados, optou-se por referenciá-los no masculino, ainda que houvesse 3 agentes do sexo feminino.

O quadro abaixo refere-se ao perfil dos entrevistados da GMBH:

QUADRO 1

Caracterização dos agentes da Guarda Civil Municipal de Belo Horizonte entrevistados

| Entrevistado | Patente ou Posto Hierárquico | Setor de atuação | Trajetória funcional | Tempo de serviço |
|--------------|------------------------------------|---|--|------------------|
| GMBH 01 | Guarda Civil de Classe Distinta | Administrativo | Grupamento de Trânsito; Guarda Patrimonial; Atuação Preventiva em escolas | 18 anos |
| GMBH 02 | Subinspetor | Grupamento de Emprego Especializado | Atuação Preventiva em Centro de Apoio Comunitário e na Rodoviária; Central de Atendimento BH Resolve | 13 anos |
| GMBH 03 | Guarda Civil Municipal I | Administrativo (1ª Inspetoria) | Guarda Patrimonial; Grupamento de Trânsito; Patrulhamento ordinário; Atuação Preventiva Unidades de Saúde, em Escolas, em Parques, na Rodoviária | 16 anos |
| GMBH 04 | Guarda Civil Municipal I | Observatório do Espaço Urbano - Centro Integrado de Operações - COP | Atuação Preventiva em Unidade de Saúde; Grupamento de Emprego Especializado; Grupamento de Transporte Coletivo (Viagem Segura); Administrativo - DOP | 12 anos |
| GMBH 05 | Não informado | Administrativo (Diretoria Geral de Operações) | Atuação Preventiva em Escolas e em Unidade de Saúde; Grupamento de Trânsito; Centro Integrado de Operações - COP; Grupamento de Ação Preventiva a Pessoas em Situação de Rua | 10 anos |
| GMBH 06 | Subinspetor | Departamento de Ordem Pública | Atuação preventiva; Inteligência; Coordenação Administrativa de Regionais; Coordenação Operacional no DOP; Treinamento de Guardas | 10 anos |
| GMBH 07 | Guarda Civil Municipal I | Grupamento Sentinela - DOP | Atuação Preventiva em Escolas, em Centro de Saúde, em Parques, Motopatrulha | 12 anos |
| GMBH 08 | Guarda Civil de Classe Distinta II | Grupamento de Ação Preventiva a Pessoas em Situação de Rua - Centro Sul | Atuação preventiva no CRAS, em Abrigos, em Unidades de Saúde, em órgãos administrativos da PBH | 15 anos |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

*Dentre a amostra de entrevistados, 1 guarda civil é do sexo feminino, e 2 policiais militares são do sexo feminino, todos não identificados em razão do sigilo ético.

Na sequência, as características dos entrevistados da PMMG são apresentadas no Quadro 2 abaixo:

QUADRO 2

Caracterização dos agentes da Polícia Militar de Minas Gerais entrevistados

| Entrevistado | Patente ou Posto Hierárquico | Setor de atuação | Trajetória funcional | Tempo de serviço |
|--------------|------------------------------|------------------------------------|--|------------------|
| PMMG 01 | Cabo | Inteligência | Patrulhamento ordinário; Tático Móvel; administrativo | 17 anos |
| PMMG 02 | Sargento | Patrulhamento ordinário motorizado | Patrulhamento ordinário; Administrativo; Policiamento montado (Cavalaria); Comunicação Institucional; | 22 anos |
| PMMG 03 | Sargento | Tático Móvel | Patrulhamento ordinário motorizado | 12 anos |
| PMMG 04 | Sargento | GEPAR | Choque, policiamento a pé, posto de Observação e Vigilância (POV) e no atendimento de polícia comunitária. | 4 anos |
| PMMG 05 | Cabo | Administrativo (Recursos Humanos) | GEPAR | 14 anos |
| PMMG 06 | Tenente | Comando de Setor na região Central | Patrulhamento ordinário; GEPAR; Policiamento Comunitário | 17 anos |
| PMMG 07 | Tenente | Comando de Setor na região Central | Trânsito; Inteligência; Operacional no / Policiamento ordinário | 14 anos |
| PMMG 08 | Tenente | Comando de Setor na Região Central | Postos Fixos, POV, Sentinelas, Policiamento a pé, de eventos, Rádio Patrulha, | 10 anos |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

*Dentre a amostra de entrevistados, 1 guarda civil é do sexo feminino, e 2 policiais militares são do sexo feminino, todos não identificados em razão do sigilo ético.

Respalhado na análise das narrativas dos agentes, o estudo buscou aprofundamento sobre a execução das tarefas e rotinas de trabalho (SKOLNICK; BAYLEY, 2002), bem como sobre a maneira como elaboraram as representações sobre os indivíduos em situação de rua (SILVA; MACIEL, 2020), e como esse juízo influencia suas atuações cotidianas, especialmente no contexto crítico da pandemia (ALCADIPANI *et al.*, 2020; ALCADIPANI; MATARAZZO; FERNANDES, 2020). A pesquisa foi submetida à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), conforme definido na Resolução Nº 466/12 do Ministério da Saúde, obtendo-se aprovação mediante Parecer Nº 4.950.882.

A coleta de dados no campo ocorreu durante a pandemia da COVID-19, período em que na cidade de Belo Horizonte estavam vigentes as restrições sanitárias relacionadas com obrigatoriedade do uso de máscaras, proibição de aglomeração, limitação de funcionamento do comércio e horários restritos de circulação do transporte público (BELO HORIZONTE, 2020).

As entrevistas ocorreram no período de janeiro a junho de 2021 e tiveram a duração média de 69 minutos, sendo 15 delas gravadas e, posteriormente, transcritas e analisadas. Dentre os entrevistados, somente um não autorizou o registro da entrevista por meio de gravação, procedendo-se às anotações em caderno de campo. No texto, optou-se pela inserção dos excertos das falas dos entrevistados em seu modo mais completo para o sentido da análise, o que propiciou inserções mais longas para a manutenção da essência

e descrição do fenômeno estudado. Utilizou-se a análise de conteúdo para interpretação das entrevistas nos moldes propostos por Bardin (1994), uma vez que vincula um conjunto de significações produzidas no âmbito das comunicações entre os sujeitos, de modo a ampliar a exploração de tal fenômeno (SILVA; GOBBI; SIMÃO, 2005).

A seleção dos temas e das categorias para análise dos dados neste artigo foram estabelecidos a partir do contexto da pesquisa e da literatura (CRESWELL, 2007; 2014). Desse modo, a análise de conteúdo interpretou a perspectiva dos entrevistados, cujos relatos foram tratados em fases, quais sejam: pré-análise, exploração do material ou descrição analítica, e tratamento dos resultados ou interpretação referencial, segundo destacam Godoy (1995) e Triviños (1987). No Quadro 3, são apresentadas, a seguir, as respectivas dimensões de análise, seus elementos principais para fins deste artigo e o suporte teórico básico utilizado.

QUADRO 3

Categorias de análise dos dados

| DIMENSÕES DE ANÁLISE | ELEMENTOS DE ANÁLISE | SUporte TEÓRICO |
|----------------------|--|--|
| Pandemia da COVID-19 | Percepção dos agentes sobre o sujeito em situação de rua | Vieira <i>et al.</i> , 2020; Lima <i>et al.</i> , 2020; Matta <i>et al.</i> , 2021; Santos, 2020; Silva; Maciel, 2020; Tsai; Wilson, 2020; Rolim Neto <i>et al.</i> , 2020; Fenley, 2021; Parsell <i>et al.</i> , 2020; Peci; Teixeira, 2021 |
| | Percepção dos agentes sobre o contexto pandêmico | Alcadipani; Cabral; Lotta; Fernandes, 2020; Alcadipani; Matarazzo; Fernandes, 2020; Davidovitz <i>et al.</i> , 2021; Gofen; Lotta, 2021; Lotta, Sobral, Corrêa, Alcadipani, Bueno, 2020; Lotta <i>et al.</i> , 2021 |
| | Procedimentos policiais e protocolos institucionais de prevenção e controle à doença | |

Fonte: Elaboração própria com base no suporte teórico

A seguir, são apontados os principais aspectos levantados na coleta de dados relacionados à percepção sobre o trabalho policial e o modo como se comportam os agentes da Guarda Civil e da Polícia Militar, num contexto crítico que exige uma maior aproximação com a comunidade e com os públicos vulneráveis.

POLÍCIA, INDIVÍDUO EM SITUAÇÃO DE RUA E CONTEXTO PANDÊMICO: ENCONTROS E DESENCONTROS

O estudo revelou alguns reflexos do cenário pandêmico da COVID-19 nas dimensões individuais, operacionais e sociais, que permeiam o encontro cotidiano entre os agentes das forças públicas pesquisadas e as pessoas em situação de rua, no cenário urbano circunscrito ao município de Belo Horizonte, Minas Gerais.

De modo geral, os agentes das forças públicas de segurança ouvidos nesta pesquisa evidenciaram que, ao agirem, seguem seus próprios critérios de discricionariedade, no sentido de cumprirem satisfatoriamente

as exigências institucionais e da comunidade, considerando as condições de incerteza e eventual falta de recursos inerentes à sua atividade, bem como suas prioridades pessoais. Os protocolos legais e institucionais são, portanto, parcialmente (e às vezes, minimamente) determinantes do processo decisório dos agentes. A investigação sinalizou ainda importantes elementos associados à difusão da cultura policial, da doutrina, da falta de formação permanente e do aprendizado pelo hábito no bojo das duas instituições, aproximando das proposições de Costa (2021), Kopittke (2016), Poncioni (2021) e Batitucci (2019), mesmo no contexto de crise pandêmica.

Destaca-se também que as entrevistas traçam com riqueza de atributos a caracterização do trabalho policial, que incluem a imprevisibilidade, a exposição aos riscos iminentes e um contexto de insegurança, além de outras peculiaridades relacionadas com as atividades de polícia no seio da sociedade – conflito, desordem e crime, delineados em Skolnick e Bayley (2002) e Lipsky (2019), como ilustra o Entrevistado PMMG 4, expondo que sua unidade lida com “problemas comuns às grandes cidades, como manifestações, alto número de moradores de rua e muitos crimes”. Enquanto o Entrevistado PMMG 8 menciona percepções ambivalentes geradas por sua inserção na área da Segurança Pública, especialmente nesse momento de pandemia:

Eu às vezes me sinto um pouco exposto, porque poderia tá em casa, poderia estar sem circular, mas a nossa atividade é presencial. Não tem como abrir mão dessa condição e quando a gente faz o compromisso, mesmo com o sacrifício da própria vida, eu acho que nós estamos no momento de teste disso. Será que você tá mesmo, mesmo com sacrifício da própria vida? Então eu me sinto indo pra guerra, entendeu? Todo dia, todo dia... Eu vou ter que abordar uma pessoa, eu tô me expondo. Quando o soldado vai pra guerra, não corre risco de tomar um tiro? Hoje eu tô correndo risco de pegar um COVID, entendeu? E eu não sei se eu já peguei, se eu já me curei, eu ainda não me vacinei, então eu me sinto exposto, né, mas eu me sinto exposto mas na sincera convicção que eu sei que tem que ser feito isso e eu me sinto orgulhoso de tá participando disso, entendeu? Eu tenho essa sensação, de exposição e orgulho ao mesmo tempo... Medo e orgulho ao mesmo tempo. Então é esse meu sentimento. (Entrevistado PMMG 4).

Alcadipani (2020) e Alcadipani, Cabral, Fernandes e Lotta (2020) mencionam pesquisas sobre o valor do culto à masculinidade como eixo estruturante dessa lógica de cultura ocupacional, reforçando que nas organizações policiais prevalecem ações, valores e crenças associados à dimensão masculina. Os agentes das duas instituições citadas se autoperccebem como heróis masculinos, que assumem os perigos de manter a ordem e lutar contra o mal comum, personificado na figura do “criminoso”, do “infrator”, segundo uma lógica hegemônica de masculinidade, nos termos discutidos nas pesquisas de Connell e Messerschmidt (2013).

Há que se ressaltar que os relatos das agentes do sexo feminino entrevistadas denotaram maior aderência à atuação legal e legítima das instituições policiais, maior foco na qualificação e no aprimoramento dos agentes, bem como sugeriram a necessidade de maior proximidade com a comunidade.

Por sua vez, os sujeitos em situação de rua são caracterizados pelos agentes das forças públicas de segurança como poluidores do ambiente urbano, como aqueles que reviram o lixo da cidade, que atrapalham a circulação das pessoas e que infringem as normas do ordenamento do espaço urbano, nos mesmos termos indicados por Rui, Martinez e Feltran (2016). Sua presença gera degradação, sujeira, odor, caos e tensão. E quando os mecanismos de higienização, de afastamento e restrição sociais não funcionam de modo adequado, as forças públicas de segurança são chamadas a neutralizá-los e mantê-los distantes.

Dentre as principais barreiras ou entraves que interferem no modo como os agentes das forças públicas de segurança atuam diante das pessoas em situação de rua, foram detectadas nas entrevistas a referência às suas condições de higiene pessoal, à sua posse de materiais ilícitos ou que possam causar lesões aos agentes, à presença delas em grupo, além de outros, sinalizando a necessidade de maior cautela ou de uma postura mais ofensiva dos agentes:

Eles estão muito sujos. Então, querendo ou não, toda vez que a gente chega, tem que usar a luva. Antes de abordar, eu já coloco. Se já sabe que vai abordar, já coloca a luva dentro da viatura mesmo, para evitar. Então, a questão da higiene corporal deles e do lugar que eles ficam, das coisas que eles jogam. (Entrevistado PMMG 3).

[...] mas talvez se fosse uma outra equipe, tinha deixado passar batido, porque é o morador de rua e está fedendo. A gente imaginava, né, ele tava, o pé dele tava... Nossa!! Ele fedeu a viatura, fedeu a delegacia inteira... Em outra oportunidade, talvez a gente não teria abordado. "Mexer com morador de rua? Deixa pra lá, só"; a Guarda evita e eu acredito que as outras instituições também evitam o confronto, evitam a abordagem, porque ele tá fedendo, ele não toma banho, ele tá sujo, é essa a avaliação que eu faço, a gente evita o contato [...] (Entrevistado GMBH 4).

Os agentes da Guarda Civil e da Polícia Militar inserem-se num contexto excepcional de insegurança e exposição ao risco de contaminação, em que parece se desenhar um novo fluxo de demandas direcionadas a essas organizações, que ultrapassam o controle e a contenção do crime. Poucos trabalhos analisam como esses profissionais lidam com o cidadão e como se ajustam a momentos críticos ou de emergência, como é o caso dos agentes das forças públicas de segurança durante a pandemia (ALCADIPANI, 2020; LOTTA *et al.*, 2021; MØLLER, 2021).

Considerando, em regra, a impossibilidade de atuar em *home office*, os agentes de segurança pública foram compelidos a realizarem ajustes e adaptações, em virtude de novas demandas humanitárias, sociais e institucionais. Desse modo, na lide face a face com os cidadãos, assumiram uma posição de risco adicional em relação ao vírus, o que potencializou as chances de adoecimento, morte, ou mesmo de se tornarem vetores de contaminação (ALCADIPANI *et al.*, 2020; ALCADIPANI; MATARAZZO; FERNANDES, 2020; GOFEN; LOTTA, 2021).

Os relatos indicaram que, com a pandemia, houve um agravamento das circunstâncias críticas a que normalmente os agentes das forças públicas de segurança já se encontravam expostos, como escassez de recursos, intensa jornada de trabalho, imprevisibilidade, risco e novas demandas da comunidade e do poder público. Num contexto de pandemia, o Estado se viu pressionado a dar respostas urgentes de controle à doença, que incluem ações de fiscalização ao cumprimento das medidas de distanciamento social, sobretudo no que se refere aos estabelecimentos comerciais (bares, restaurantes, lojas, espaços de festas), bem como ações humanitárias e de proteção aos cidadãos mais vulneráveis (ALCADIPANI; MATARAZZO; FERNANDES, 2020).

Assim, inicialmente, na lide com a população, os agentes das forças públicas estavam diariamente expostos ao vírus, sem vacina durante a maior parte do período endêmico, tendo que realizar ajustes na operacionalização de suas atividades e rotinas diárias. O Entrevistado PMMG 7 questiona: "a gente deveria tá atuando? Sim, mas eu acho que a gente deveria ter uma prioridade maior em ser vacinado, pra proteção da tropa". Já os agentes da GMBH mencionaram que passaram a atuar constantemente no apoio aos fiscais municipais (na restrição e no fechamento de comércio), em razão dos decretos da Prefeitura de Belo Horizonte, repassando orientações, sanando dúvidas e explicando os modos de funcionamento autorizados.

O estudo indicou a existência de diversos protocolos de atuação relacionados à pandemia da COVID-19 voltados para as forças públicas de segurança, que incluem procedimentos operacionais padrões (POP), memorandos, resoluções, protocolos conjuntos entre instituições de Justiça e Segurança Pública, planos de contingenciamento nas esferas estadual mineira e municipal de Belo Horizonte, para além da regulamentação já prevista e estabelecida por autoridades internacionais, federais, estaduais e municipais no enfrentamento à COVID-19.

Identificou-se que, em relação às instruções disponibilizadas e repassadas aos agentes das forças públicas de segurança, de modo a orientar seu modo de execução das tarefas diárias durante a pandemia, a maior parte delas se deu pelo ambiente virtual da Intranet, bem como pelos contatos diários e informais entre os superiores e os agentes de rua, antes dos turnos, nos procedimentos conhecidos como instrução pré-turno ou *briefing*, nas duas instituições observadas. Além disso, vários agentes relataram o acesso à informação disponível nas mídias sociais e nos noticiários, frutos de buscas pessoais complementares.

A orientação voltada para os protocolos institucionais de prevenção e controle à doença, bem como os procedimentos policiais, é mencionada como mais um processo mergulhado na discricionariedade de cada agente, considerando-se que cada policial ou guarda dava o seu tom particular quando da execução de suas atividades diárias, em contato com a população, além de ter trazido à tona que não houve um treinamento formal, direcionado, obrigatório, contínuo e supervisionado pelas duas instituições pesquisadas. Os resultados apontam que mesmo com as normas sobre a COVID-19, os indivíduos das forças públicas de segurança não seguiram rigidamente os protocolos determinados, como argumentado pelo Entrevistado GMBH 2:

Principalmente depois da pandemia, a guarda tem dado aos agentes. Dentro das viaturas a gente sempre tem as máscaras, luvas descartáveis, álcool em gel e é pedido que todos trabalhem com a máscara. Aí, vai também do próprio agente: eu, por exemplo, só trabalho de luva, uma luva tática. E dependendo da situação, eu tiro a luva tática e coloco a descartável. O tempo todo de máscara. Quando eu retorno pra viatura, retiro as luvas descartáveis, uso álcool em gel na mão. Então existe todo um protocolo dentro da instituição, porém mais importante do que esse protocolo é o próprio agente ali fazendo a sua segurança para que não haja nenhum tipo de contaminação (Entrevistado GMBH 2).

Questionados sobre a disponibilização de equipamentos de proteção individual (EPIs) pelas instituições, os agentes foram unânimes em dizer sobre a oferta de instrumentos, como luvas, máscaras e materiais sanitizantes como o álcool 70%, destinados para o uso pessoal dos agentes, a limpeza dos ambientes e das viaturas utilizadas (volantes, encostos, bancos, maçanetas etc.), mencionando ainda eventuais repasses para os cidadãos, quando necessário, em razão de abordagens ou mesmo de campanhas de distribuição voltadas para a população.

Ao longo do tempo, verificou-se a partir do relato dos entrevistados que o temor e o receio iniciais foram cedendo espaço para certa naturalização e banalização da epidemia, com os integrantes das forças públicas de segurança assumindo suas funções na pandemia como se isso já fizesse parte do contexto e não fosse uma excepcionalidade que mobiliza toda a sociedade. Nesse sentido, o Entrevistado GMBH 2 narra o que sentia:

Muito inseguro, principalmente pelo que está sendo veiculado pela mídia e porque na sua unidade eles trabalham em grupo. São 22 pessoas que trabalham juntas, desde o início do turno até o final do serviço.

Além de trabalhar numa viatura externa, fazendo abordagem, acompanhando fiscalização, entrando em tudo que é local, com muita aglomeração, como baile funk. Isso traz uma insegurança muito grande. Além disso, quando chega na unidade, entra em contato com mais 21 agentes que já tiveram contato com inúmeras pessoas. Então, se eu trabalhasse sozinho ou na esfera administrativa, esse receio seria menor. Eu estaria num ambiente controlado. Mas trabalhando no operacional, trouxe uma insegurança muito grande, num primeiro momento. Porém, como depois o tempo vai passando, o ser humano vai se adaptando, vai acostumando à situação. (Entrevistado GMBH 2).

A observação no contexto do levantamento de campo revela a manifestação do receio de contaminação dos agentes em razão da exposição na execução de suas atividades, bem como o discurso de adequação ao recomendado pelas normas das instituições públicas de segurança. Apesar dos relatos, ao longo do tempo da pandemia, a prática no cotidiano mostrou uma postura de relaxamento, seguindo para o desleixo e o descaso, como a recusa de vacinação por alguns agentes, não utilização ou uso compartilhado de máscaras e a não manutenção de regras de distanciamento espacial, como se as forças públicas de segurança estivessem mergulhadas no contexto, que deveria ser enfrentado pelos agentes de modo destemido. Ou seja, a pandemia seria apenas mais uma situação de desafio, restrição e crise.

No que se refere à percepção dos agentes em relação às pessoas em situação de rua, a partir da experiência no cotidiano, as expressões dos agentes da Guarda Civil de Belo Horizonte, bem como da Polícia Militar mineira entrevistados, constataram o expressivo crescimento populacional como reportado por Dias (2021), e relataram um movimento migratório dos sujeitos em situação de rua, ultrapassando os limites do hipercentro do município e avançando para outros bairros, à procura de outros meios de sobrevivência e fonte de renda, como alimentos e materiais recicláveis. Nesse sentido, o Entrevistado GMBH 1 afirmou que:

Com o fechamento da cidade, e consequentemente de fontes de recursos, a dispersão para a periferia foi verificada pela diminuição do controle das posturas, maior proximidade de uma população mais caridosa, e que poderiam obter mais recursos para sua sobrevivência. (Entrevistado GMBH 1).

Em seu relato, o Entrevistado PMMG 6 descreve os fenômenos de crescimento e migração da referida população durante a pandemia:

Eu tô percebendo um fenômeno interessante que hoje... Antigamente os moradores de rua concentravam mais aqui na região da Contorno, Helena Greco, na Praça Rio Branco, mas como essa população tá aumentando muito, eu não tenho, assim, estatística, mas a gente percebe que tá aumentando porque algumas áreas que a gente não percebia a presença deles hoje eles já tão ocupando. Estão em áreas nobres igual bairro Santo Agostinho, onde que tem gente com alto poder aquisitivo, alta renda, né? Já vi morador de rua lá, e a gente vê um conflito, sabe, das pessoas que têm o poder aquisitivo acionando o 190, porque eles não querem o morador de rua na sua porta, né? (Entrevistado PMMG 6).

Importante mencionar ainda que, em que pese durante o período pandêmico estarem ocorrendo simultaneamente diversas ações intersetoriais voltadas para o público em situação de rua, como novos espaços de acolhimento, os agentes das forças públicas de segurança demonstraram estar alheios a tais ações, não mencionando qualquer participação ou envolvimento da PMMG. Em relação à GMBH, somente os Entrevistados GMBH 3 e GMBH 6 citaram ter ciência de tais intervenções sociais, sem, no entanto, mencionarem se houve nem como se deu a participação de sua instituição.

Cabe destacar ainda que foram unâimes os relatos de que não são difundidos organizacionalmente treinamentos e orientações formais para lidar com a população em situação de rua, de modo específico, nem em tempos normais nem em momentos de crise. Levando-se em consideração a pandemia da COVID-19, um contexto de turbulência social com sérias exigências de pronta-resposta e de maior proximidade com a comunidade, principalmente para os agentes públicos vinculados às forças de segurança, não foram identificados nos relatos protocolos de educação formal estabelecendo procedimentos policiais a serem adotados, nem cautelas no trato com as pessoas em situação de rua, sendo a ação policial concretizada, em regra, nos limites da tomada de decisão discricionária pelos agentes, como ilustra o Entrevistado PMMG 6:

Olha, a gente recebeu diversos protocolos de atuação com comerciante, protocolo de atuação pro COVID em geral, mas em específico morador de rua não, protocolo, assim, como proceder, fazer, nada assim, mas a gente teve uma padronização, sim, em relação à pandemia, como atuar em relação aos comerciantes, às igrejas, sempre tem uma preocupação da instituição com relação a esses principais problemas atuais aí. (Entrevistado PMMG 6).

Ademais, o levantamento de campo não identificou aspectos dignos de nota, do ponto de vista dos entrevistados, sobre eventual articulação entre as corporações, notadamente naqueles relacionados com o indivíduo em situação de rua, objeto do estudo. Não houve, ainda, menção a planejamentos conjuntos, seja no nível tático ou no operacional entre as instituições pesquisadas. Tais achados corroboram com os estudos sobre o sistema de justiça “frouxamente articulado”, como no caso brasileiro (SAPORI, 2007).

Por meio da pesquisa foi possível captar um nítido diferencial dos agentes da GMBH e da PMMG quanto à interpretação sobre as questões urbanas, as políticas públicas e os públicos distintos de modo geral. Enquanto os guardas municipais denotam maior grau de imersão e de apreensão das circunstâncias do contexto urbano, indicando zelo, atenção e maior proximidade com a comunidade, por sua vez, os policiais militares apresentam maior aquiescência aos pressupostos afetos ao modelo de policiamento tradicional, de persecução do “inimigo”.

Em suma, diante da análise dos elementos demonstrados nas narrativas dos entrevistados, o presente estudo reflete sobre o encontro entre os agentes das forças públicas de segurança e os sujeitos que vivem em situação de rua. A ação concreta e aplicada desses agentes, para além do formalmente prescrito, a partir da leitura do espaço urbano e do modo como percebem os sujeitos que vivem nas ruas, manifesta-se na execução do trabalho policial, essencialmente por meio de sua discricionariedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise permitiu identificar como os agentes de segurança percebem os vínculos estabelecidos com a organização na qual estão inseridos, como ressignificam sua atuação a partir da aderência aos modelos de policiamento e aos valores da cultura institucional, e que elementos consideram ao estabelecer seus processos decisórios e de ação enquanto lidam com os sujeitos em situação de rua no espaço urbano, especialmente em se tratando de contextos graves, como é o caso da pandemia da COVID-19.

Os principais achados da pesquisa referem-se ao entendimento de que não é possível eliminar a discricionariedade dos agentes, sendo esse um núcleo inerente à atividade das forças públicas de segurança. Considerando-se ainda a complexidade humana e social subjacente a essa atuação e a

inexistência de respostas prontas diante de demandas sociais, organizacionais e individuais, constatou-se que os agentes estatais lidam com as pessoas em situação de rua a partir de um viés preconceituoso e estigmatizante, em que o elemento urbano configura e estabelece os contornos da forma de atuação.

O estudo evidenciou ainda que a pandemia da COVID-19, inicialmente, despertou nos agentes certo temor e tensão, ao trazer para perto de si o inimigo desconhecido, o que depois cedeu lugar para certa acomodação e assimilação dos agentes ao contexto. Ainda foi possível identificar que as atuações dos agentes de segurança, quando direcionadas para o público em situação de rua, envolveram, em essência, atuações repressivas e “higienistas”, de fiscalização e controle das pessoas e do espaço urbano, geralmente voltados para outros interesses (comerciantes, agentes imobiliários, residentes...) e não àquelas necessidades das populações vulneráveis.

No plano teórico, a pesquisa permitiu resgatar como as percepções dos agentes se traduzem na prática. Ainda sob o prisma teórico, esta pesquisa lançou bases reflexivas sobre a construção e o delineamento do que pode ser identificado como o perfil ajustado e pertinente de um agente mais próximo do cidadão. Destes se espera atuação pautada em princípios democráticos e no incremento de uma formação humana, técnica e legal continuada, principalmente em tempos de crise, em que a figura do agente estatal sofre novas e constantes demandas e pressões.

Dentre as contribuições empíricas, destacam-se aquelas especialmente voltadas para a importância de novos padrões de formação continuada e de socialização, que incluem um olhar multidisciplinar para as questões sensíveis da sociedade e para os públicos vulneráveis, considerando que as interações desses agentes entre si e com os demais cidadãos afetam o modo como são postas em prática as políticas públicas pelas quais são responsáveis. A atuação dos agentes tem, portanto, interferência na modulação de desigualdades sociais e seria repercussão e impacto sobre a vida dos sujeitos com os quais eles se relacionam.

No que diz respeito às limitações que surgiram no percurso desta pesquisa, vale mencionar que a pandemia da COVID-19 restringiu o escopo da coleta de dados, em termos de interação com os sujeitos da pesquisa. Acrescenta-se a estas particularidades, a dificuldade de incorporar alguns interlocutores no início do levantamento de dados, que se recusaram ou se mostraram indiferentes ao convite de participação na pesquisa.

A pretexto de colaborar com o aprofundamento sobre o tema, propõe-se que pesquisas futuras se debrucem sobre a dimensão formativa e empírica do trabalho dos agentes de segurança enquanto sua relação com grupos em situação de vulnerabilidade, como é o caso dos sujeitos em situação de rua. É possível ainda propor estudos que desvalem como se portam as redes de proteção, atenção e cuidado voltadas para as pessoas em situação de rua, em conexão com as forças de segurança pública, o que ressalta a importância de se pensar sobre a participação desses agentes em políticas e práticas intersetoriais que articulam diferentes organizações e agências público-privadas em prol de um ambiente urbano mais acolhedor e uma sociedade mais igualitária.

Finalmente, na interface entre os três elementos principais, “CIDADÃO”, “ESTADO” e “CONTEXTO”, os indivíduos em situação de rua simbolizam, nesta pesquisa, aqueles “invisíveis vigiados” pelas forças públicas de segurança do Estado, representadas na figura de seus agentes, todos imersos no contexto da crise sistêmica imposta pela COVID-19.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCADIPANI, R. Pandemic and macho organizations: wakeup call or business as usual?. **Gender, Work & Organization**, v. 27, n. 5, p. 734-746, 2020.
- ALCADIPANI, R.; CABRAL, S.; FERNANDES, A.; LOTTA, G. Street-level bureaucrats under COVID-19: police officers' responses in constrained settings. **Administrative Theory & Praxis**, v. 42, n. 3, p. 394-403, 2020. DOI: 10.1080/10841806.2020.1771906. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10841806.2020.1771906>. Acesso em: 10 set. 2021.
- ALCADIPANI, R.; MATARAZZO, G.; FERNANDES, A. Organizações policiais frente à pandemia: *sensemaking*, liderança e discricionariedade. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 898-908, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200178>. Acesso em: 7 out. 2021.
- BAPTISTA, B. G. L.; DUARTE, F.; LIMA, M. L. T.; IORIO FILHO, R. M.; LIMA, R. K. de. A justiça brasileira sob medida: A pandemia no Brasil entre direitos e privilégios. **Fórum Sociológico**, série II, n 39, p. 19-30, 2021.
- BARDIN, I. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições Setenta, 1994.
- BATITUCCI, E. C. Gerencialismo, estamentalização e busca por legitimidade: o campo policial militar no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n. 101, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3410111/2019>. Acesso em: 21 out. 2021.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura. **Decreto Nº 17.328, de 8 de abril de 2020**. Diário Oficial do Município (DOM), ano XXVI, n. 5992, extra. Disponível em: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1227725>. Acesso em: 5 maio 2022.
- BRADBURY-JONES, C.; ISHAM, L. The pandemic paradox: the consequences of COVID-19 on domestic violence. **Journal of Clinical Nursing**, v. 29, n. 13-14, p. 2047-2049, 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2021.
- BUENO, S.; BOHNENBERGER, M.; SOBRAL, I. A violência contra meninas e mulheres no ano pandêmico. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. BUENO, S.; LIMA, R. S. de. (Coords.). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021**. São Paulo: FBSP, p. 93-100, 2021.
- BUENO, S.; LIMA, R. S.; TEIXEIRA, M. A. C. Limites do uso da força policial no Estado de São Paulo. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, n. esp., p. 783-799, nov. 2019. DOI:10.1590/1679-395177322. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebapec/1679-395177322>?format=html&lang=pt. Acesso em: 12 ago. 2021.
- CARDEAL, C. C. **De guarda patrimonial a polícia municipal**: a guarda municipal de Belo Horizonte e o seu processo de institucionalização. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/385>. Acesso em: 5 maio 2022.
- COLOGNESE, S. A.; MELO, J. L. B. A técnica de entrevista na pesquisa social. **Cadernos de Sociologia**, v. 9, n. 4, p. 143-160, 1998.
- CONNELL, R. W.; MESSERSCHMIDT, J. W. Masculinidade hegemônica: repensando o conceito. **Revista de Estudos Feministas**, v. 21, n. 1, p. 241-282, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE – CONASS. Novo coronavírus: o que é, causas, sintomas, tratamento, diagnóstico e prevenção. **CONASS**, 31 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conass.org.br/novo-coronavirus-o-que-e-causas-sintomas-tratamento-diagnostico-e-prevencao/>. Acesso em: 13 mar. 2020.

CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA DE MINAS GERAIS – CORECON/MG. Sobre curvas e pirâmides: a geometria da desigualdade na pandemia. **Observatório das Desigualdades**, Boletim Nº 9, p. 1-29, abr. 2020. Disponível em: <http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/Boletim-n%C2%BA9-Corona-com-Anexo-1.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2021.

COSTA, A. T. A Polícia Militar e seus dilemas identitários. **Contemporânea**, v. 11, n. 1, p. 287-312, jan./abr. 2021.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2 ed. Trad. Luciana de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. Porto Alegre: Penso, 2014.

DAVIDOVITZ, M.; COHEN, N.; GOFEN, A. Governmental response to crises and its implications for street-level implementation: policy ambiguity, risk, and discretion during the COVID-19 pandemic. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 23, n. 1, p. 120-130, 2021. DOI: 10.1080/13876988.2020.1841561. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13876988.2020.1841561>. Acesso em: 21 out. 2021.

DIAS, A. L. F. (Org.). **Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil**. Relatório técnico-científico. Plataforma de Atenção em Direitos Humanos, Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: Marginália Comunicação, 2021.

DUTRA, G. J.; ALMEIDA A. C.; SANTOS F. N. F.; TRUZZI B. A ocorrência de crimes durante a pandemia de Covid 19: investigações iniciais para o estado do Rio Grande do Sul. Texto para Discussão Nº 23. **Observatório Socioeconômico da COVID-19**. Ministério da Educação, Universidade Federal de Santa Maria, 11 jan. 2021. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/820/2021/01/Textos-para-Discussao-23-A-ocorrencia-de-crimes-durante-a-Pandemia-de-Covid-19.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2021.

ESTRELA, F. M.; SOARES, C. F. S.; CRUZ, M. A. da; SILVA, A. F. da; SANTOS, J. R. L.; MOREIRA, T. M. de O.; LIMA, A. B.; SILVA, M. G. Pandemia da Covid 19: refletindo as vulnerabilidades a luz do gênero, raça e classe. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 9, p. 3431-3436, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.14052020>. Acesso em: 10 out. 2021.

FENLEY, V. M. Everyday citizenship and COVID-19: "staying at home" while homeless. **Administrative Theory & Praxis**, v. 43, n. 2, p. 245-257, 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19**. Nota Técnica. Ed. 3. São Paulo: FBSP, 2020.

FRÓIS, C. Covid-19 pandemic and social distancing in prisons. **Anthropology Today**, v. 36, n. 36, p. 25-26, 2020. DOI: 10.1111/1467-8322.12578.

GODOY, A. S. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas possibilidades: Uma revisão histórica dos principais autores e obras que refletem esta metodologia de pesquisa em Ciências Sociais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rae/a/wf9_CgwXVjpLFVgpwNkCgnnC/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

GOFEN, A.; LOTTA, G. Street-level bureaucrats at the forefront of pandemic response: a comparative perspective street-level. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 23, n. 1, p. 1-13, jan. 2021. DOI: 10.1080/13876988.2020.1861421. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13876988.2020.1861421>. Acesso em: 10 set. 2021.

GOH, K. K.; LU, M. L.; JOU, S. Impact of COVID-19 pandemic: Social distancing and the vulnerability to domestic violence. **Psychiatry Clinical Neuroscience**, v. 74, n. 1, p. 612-613, ago. 2020. DOI: 10.1111/pcn.13130.

KOPITKE, A. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p.72-87, 2016.

KYPRIANIDES, A.; BRADFORD, B.; BEALE, M.; SAVIGAR-SHAW, L.; STOTT, C.; RADBURN, M. Policing the COVID-19 pandemic: police officer well-being and commitment to democratic modes of policing. **Policing and Society**, p. 1-18, 2021. DOI: 10.1080/10439463.2021.1916492.

LALLIE, H. S.; SHEPHERD, L. A.; NURSE, J. R.; EROLA, A.; EPIPHANIOU, G.; MAPLE, C.; BELLEKENS, X. Cyber security in the age of COVID-19: a timeline and analysis of cyber-crime and cyber-attacks during the pandemic. **Computer & Security**, v. 105, jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cose.2021.102248>. Acesso em: 12 ago. 2021.

LIMA, N. N. R.; SOUZA, R. I. de; FEITOSA, P. W. G.; MOREIRA, G. L. de S.; SILVA, C. G. L. da; ROLIM NETO, M. L. People experiencing homelessness: Their potential exposure to COVID-19. **Psychiatry Research**, v. 288, p. 112945, jun. 2020. DOI: 10.1016/j.psychres.2020.112945. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0165178120306491?via%3Dihub>. Acesso em: 12 ago. 2021.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

LOBO, J. C. Uma outra pandemia no Brasil: as vítimas da violência doméstica no isolamento social e a "incomunicabilidade da dor". **Tessituras**, v. 8, n. 1, p. 20-26, jan./jun. 2020. DOI: 10.15210/TES.V8I0.18901.

LOTTA, G. S.; MAGRI, G. M.; NUNES, A. C.; BENEDITO, B. S.; ALIBERTI, C.; RIBEIRO, E. C.; SILVA, F. L.; THOMAZINHO, G.; PEREIRA, G.; MIRANDA, J. R.; CORRÊA, M. G.; SILVEIRA, M. C.; KRIEGER, M. G. M.; BARCELLOS, T.; SANTOS, A. The impact of the Covid-19 pandemic on the performance of street level bureaucrats in Brazil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 35, abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.243776>. Acesso em: 2 set. 2021.

LOTTA, G. S., SOBRAL, I., CORRÊA, M.; ALCADIPANI, R., BUENO, S. **A pandemia de Covid-19 e os policiais brasileiros**. Nota Técnica. São Paulo: FGV/FBSP, 18 maio 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/policias-covid-19-v3.pdf>. Acesso em: 11 set. 2021.

MARCUS, B.; WEIGELT, O.; HERGERT, J.; GURT, J.; GELLÉRI, P. The use of snowball sampling for multi source organizational research: Some cause for concern. **Personnel Psychology**, v. 70, n. 3, p. 635-673, 2017. DOI: 10.1111/peps.12169. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/peps.12169>. Acesso em: 12 ago. 2021.

MATTA, G. C.; REGO, S.; SOUTO, E. P.; SEGATA, J. (Orgs.). **Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia**. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19; Editora Fiocruz, 2021. Série Informação para ação na Covid-19. ISBN: 978-65-5708-032-0. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786557080320>. Acesso em: 12 ago. 2021.

MILLER, J. P.; PHILLIPS, G.; HUTTON, J.; MACKELPRANG, J. L.; O'REILLY, G. M.; MITCHELL, R. D.; SMITH, C.; MITRA, B. COVID-19 and emergency care for adults experiencing homelessness. **Emergency Medicine Australasia**, v. 32, n. 6, p.1084-1086, dez. 2020. DOI: 10.1111/1742-6723.13652.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 23 ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

MØLLER, M. Ø. The dilemma between self-protection and service provision under Danish Covid-19 guidelines: a comparison of public servants' experiences in the pandemic frontline. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 23, n. 1, p. 95-108, 2021. DOI: 10.1080/13876988.2020.1858281. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13876988.2020.1858281>. Acesso em: 10 set. 2021.

MONTGOMERY, M. P.; CARRY, M. G.; GARCIA-WILLIAMS, A. G.; MARSHALL, B.; BESRAT, B.; BEJARANO, F.; CARLSON, J.; RUTLEDGE, T.; MOSITES, E. Hand hygiene during the COVID-19 pandemic among people experiencing homelessness – Atlanta, Georgia, 2020. **Journal of Community Psychology**, n. 49, n. 7 p. 441–2453, set. 2021. DOI: 10.1002/jcop.22583.

MOORE, M. H. Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas. In: TONRY, M.; MORRIS, N. (Orgs.). **Policiamento moderno**. São Paulo: Universidade de São Paulo, p. 115-176, 2003.

MUNIZ, J. O.; SILVA, W. F. da. Mandato policial na prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa. **Cadernos CRH**, v. 23, n. 60, p. 449-473, set./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/9Yj8pMFbp3N4Rmgwb6Cv9rj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2021.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Chefe da ONU alerta para aumento da violência doméstica em meio à pandemia do coronavírus. **Nações Unidas Brasil**, Notícias, 6 abr. 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/chefe-da-onu-alerta-para-aumento-da-violencia-domestica-em-meio-a-pandemia-docoronavirus/amp/>. Acesso em: 25 jun. 2020.

OLABUÉNAGA, J. R. **Metodología de la investigación cualitativa**. Bilbao: Universidad de Deusto, 2012.

OLIVEIRA, L. M. F. A construção das “populações-alvo” nas políticas públicas: o caso dos moradores de rua em São Carlos/SP. In: RUI, T.; MARTINEZ, M.; FELTRAN, G. (Orgs.). **Novas faces da vida nas ruas**. v. 1. São Carlos: EDUFScar, p. 67-88, 2016.

ONU MULHERES. **Diretrizes para atendimento em casos de violência de gênero contra meninas e mulheres em tempos da pandemia da COVID-19**. Brasília: ONU Mulheres, jul. 2020. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Diretrizes-para-atendimento_ONUMULHERES.pdf. Acesso em: 16 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE – OPAS. OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia. **OPAS**, Notícia, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>. Acesso em: 20 mar. 2020.

PARSELL, C.; CLARKE, A.; KUSKOFF, E. Understanding responses to homelessness during COVID-19: an examination of Australia. **Housing Studies**, p. 1-14, 2020. DOI: 10.1080/02673037.2020.1829564.

PECI, A.; TEIXEIRA, M. A. C. Desafios da administração pública brasileira. **GV-Executivo**, v. 20, n. 1, p. 37-39, jan./mar. 2021. DOI: 10.12660/gvexec.v20n1.2021.83462. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/gvexecutivo/article/view/83462/79222>. Acesso em: 12 ago. 2021.

PIRES, R. R. C. **Os efeitos sobre grupos sociais e territórios vulnerabilizados das medidas de enfrentamento à crise sanitária da COVID-19: propostas para o aperfeiçoamento da ação pública.** Nota Técnica Nº 33. Brasília: IPEA; 2020. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=357. Acesso em: 14 abr. 2020.

PONCIONI, P. **Tornar-se policial:** o processo de construção da identidade profissional do policial nas academias de polícia. Curitiba: Appris, 2021.

RIBEIRO, L. M. L.; SOARES, F. C. Rotulação e seleção da polícia: óbices à institucionalização da democracia no Brasil. **Revista Estudos Históricos**, v. 31, n. 63, p. 89-108, jan./abr. 2018. DOI: 10.1590/S2178-14942018000100006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eh/a/NKtYvTzDfznkq8FtFwVGRL/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 12 ago. 2021.

ROLIM NETO, M. L.; SOUZA, R. I. de; QUEZADO, R. M. M.; MENDONÇA, E. C. S.; ARAÚJO, T. I. de; LUZ, D. C. R. P.; SANTANA, W. J. de; SAMPAIO, J. R. F.; CARVALHO, P. M. de M.; ARRAIS, T. M. S. N.; LANDIM, J. M. M.; SILVA, C. G. L. da. When basic supplies are missing, what to do? Specific demands of the local street population in times of coronavirus – a concern of social psychiatry. **Psychiatry Research**, v. 288, jun. 2020. DOI: 10.1016/j.psychres.2020.112939. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0165178120306119?via%3Dihub>. Acesso em: 12 ago. 2021.

RUI, T.; MARTINEZ, M.; FELTRAN, G. (Orgs.). **Novas faces da vida nas ruas.** São Carlos: EDUFSCar, 2016.

SANTOS, B. S. **Para uma revolução democrática da justiça.** São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, B. S. **A cruel pedagogia do vírus.** Coimbra: Edições Almedina S. A., 2020.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil:** desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVA, C. R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/878/87817147006.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2021.

SILVA, J. L.; EMMENDOERFER, M. L.; CUNHA, N. R. S. Análise Documental Ilustrada em Administração Pública: Uma Proposta Operacional (Re)Aplicável. **Teoria e Prática em Administração**, v. 10, n. 2, p. 23-41, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Jorge-Hanai/publication/343084946_Illustrated_Documentary_Analysis_in_Public_Administration_a_ReApplicable_Operational_Proposal/links/5f31d1a6299bf13404b714b2/Illustrated-Documentary-Analysis-in-Public-Administration-a-ReApplicable-Operational-Proposal.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

SILVA, M. G.; MACIEL, L. M. Quem não tem casa não se isola: População em situação de rua diante da pandemia. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v.14, n. 3, p. 1-6, 2020.

SILVA, T. D.; NATALINO, M.; PINHEIRO, M. B. **População em situação de rua em tempos de pandemia: um levantamento de medidas municipais emergenciais.** Nota Técnica Nº 74. Brasília/DF: IPEA, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200610_nt_74_diset.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policimento Comunitário.** São Paulo: Edusp, 2002.

THIRY-CHERQUES, H. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, n. 3, p. 20-27, 2009. Disponível em: http://www.revistapmkt.com.br/Portals/9/Edicoes/Revista_PMKT_003_02.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TSAI, J.; WILSON, M. COVID-19: a potential public health problem for homeless populations. **The Lancet Public Health**, v. 5, n. 4, mar. 2020. DOI: 10.1016/S2468-2667(20)30053-0. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(20\)30053-0/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(20)30053-0/fulltext). Acesso em: 12 ago. 2021.

VASCONCELOS, N. P. de; MACHADO, M. R.; WANG, D. COVID-19 in prisons: a study of habeas corpus decisions by the São Paulo Court of Justice. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 5, p. 1472-1485, nov. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200536x> <https://doi.org/10.1590/0034-761220200536>. Acesso em: 7 out. 2021.

VIEIRA, C. M.; FRANCO, O. H.; RESTREPO, C. G.; ABEL, T. COVID-19: The forgotten priorities of the pandemic. **Maturitas**, n. 136, p. 38-41, jun. 2020. DOI: 10.1016/j.maturitas.2020.04.004. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0378512220302346>. Acesso em: 12 ago. 2021.

VIEIRA, P. R; GARCIA, L. P; MACIEL, E. L. N. Isolamento social e aumento da violência doméstica: o que isso nos revela?. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 23, p.1-5, abr. 2020. DOI: 10.1590/1980-549720200033. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-549720200033>. Acesso em: 7 nov. 2021.

DOSSIÊ COVID-19 E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A INTERNAÇÃO PROVISÓRIA DE ADOLESCENTES E O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO: UMA ABORDAGEM CRIMINOLÓGICA DAS DECISÕES PUBLICADAS DURANTE A PANDEMIA

PATRÍCIA SILVEIRA DA SILVA

Mestranda em Direito na Universidade Federal do Paraná (PPGD/UFPR), com bolsa CAPES/PROEX (2021/2022). Graduada em Direito pela Faculdade Meridional - IMED, com bolsa integral PROUNI. Pesquisadora na área da Criminologia Crítica, relações raciais, gênero e juventude. Advogada.

País: Brasil **Estado:** Paraná **Cidade:** Curitiba

Email: patricia.silveira@ufpr.br **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-4042-329X>

KATIE SILENE CÁCERES ARGUELLO

Doutora pelo Departamento de Antrhopologie et Sociologie du Politique - Université Paris 8 - Vincennes-Saint-Denis. Professora da Graduação e da Pós-graduação em Direito da UFPR. Coordenadora do Núcleo de Criminologia e Política Criminal (PPGD/UFPR) e do Grupo de Estudos em Criminologia Crítica (CNPq).

País: Brasil **Estado:** Paraná **Cidade:** Curitiba

Email: arguellokatie@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-9360-293X>

Contribuições dos autores: Patrícia ficou responsável por fazer a busca das decisões, fazer a análise de conteúdo e redigir a revisão de literatura. Katie orientou o trabalho e ficou responsável por escrever a segunda parte de revisão de literatura e considerações finais.

RESUMO

O trabalho tem como objetivo geral analisar o conteúdo das decisões publicadas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo sobre a internação provisória de adolescentes em conflito com a lei, a partir de uma abordagem criminológica crítica. Assim, este trabalho pretende responder o seguinte problema de pesquisa: como o TJ/SP decidiu sobre a internação provisória de adolescentes em conflito com a lei durante a pandemia? Optou-se pela análise de conteúdo dos acórdãos publicados no mês de agosto de 2020, por ter sido o mês com o maior número de decisões publicadas sobre o tema. O método de exploração de literatura e de análise de conteúdo foram utilizados para a construção da pesquisa. A conclusão aponta que o TJ/SP, apesar da pandemia, contrariou a legislação e as recomendações sobre o tema, reproduziu discursos paternalistas, subverteu a excepcionalidade da internação em regra, e mitigou a saúde e a liberdade de adolescentes ao, majoritariamente, estender o prazo da internação provisória.

Palavras-chave: Adolescentes. Criminologia crítica. Decisões. Internação provisória. Tribunal de Justiça de São Paulo.

ABSTRACT

THE TEMPORARY INTERNATION OF THE TEENAGERS AND THE COURT OF JUSTICE OF SÃO PAULO: A CRIMINOLOGICAL APPROACH TO DECISIONS PUBLISHED DURING THE PANDEMIC

The work has as general objective to analyze the content of the decisions published by the Court of Justice of São Paulo on the provisional detention of adolescents in conflict with the law, from a critical criminological approach. Thus, this work intends to answer the following research problem: how did the TJ/SP decide on the provisional internation of adolescents in conflict with the law during the pandemic? It was chosen analyze the content of judgments published in August, as it was the month with the highest number of decisions published on the theme. The method of literature exploration and content analysis were used for the construction of the research. The conclusion shows that the TJ/SP, despite the pandemic, contradicted the legislation and recommendations on the theme, reproduced paternalistic discourses, subverted the exceptionality of hospitalization as a rule, and mitigated the health and freedom of adolescents and, for the most part, extended the term of provisional internation.

Keywords: Teenagers. Critical criminology. Decisions. Provisional internation. Court of Justice of São Paulo.

Data de Recebimento: 01/12/2021 – **Data de Aprovação:** 21/04/2022

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n3.1653

INTRODUÇÃO

Em março de 2020 houve o reconhecimento pela Organização Mundial da Saúde (OMS) da COVID-19 como pandemia, doença causada pela contaminação pelo novo coronavírus Sars-Cov-2. Devido a essa situação, embora o Governo Federal tenha propagado discurso negacionista, emergiu uma preocupação por grande parte da sociedade e de seus representantes regionais para promover medidas de contenção da proliferação do vírus. Medidas de isolamento social foram decretadas para a população em geral e a recomendação do uso de máscaras e álcool em gel para aqueles e aquelas que precisassem se ausentar das suas residências. No âmbito do sistema prisional e socioeducativo, locais em que por suas condições de superlotação é praticamente impossível manter o isolamento social, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou as Recomendações Nº 62/2020 e Nº 91/2021, orientando que o Poder Judiciário adotasse medidas de desencarceramento para minimizar o contágio dentro das prisões e das unidades de internação.

Diante da existência dessas recomendações do Conselho Nacional de Justiça, torna-se necessário verificar de que maneira o Poder Judiciário atuou para reduzir a contaminação dentro dos espaços de privação de liberdade no âmbito socioeducativo, com destaque para a internação provisória. A Recomendação Nº 62, em seu art. 2º, determinou a revisão de decisões que tratassesem sobre a internação provisória de adolescentes, e que fossem priorizadas as medidas em meio aberto, com o intuito de reduzir o contágio dentro das unidades. Nesse sentido, a internação provisória está prevista no art. 108 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), e consiste na internação do(a) adolescente pelo prazo máximo de quarenta e cinco dias, antes de proferida a sentença, desde que presentes os indícios de autoria e materialidade e demonstrada a necessidade da medida.

Contudo, algumas pesquisas indicam que esse prazo estava sendo prorrogado por alguns tribunais (SILVA, 2020), mesmo durante a pandemia, ainda que em desacordo com a determinação legal, e contrário às

recomendações do Conselho Nacional de Justiça acerca da preferência de medidas desencarceradoras. Assim, esta pesquisa pretende responder à seguinte questão: como o Tribunal de Justiça do estado de São Paulo decidiu sobre a internação provisória de adolescentes em conflito com a lei durante a pandemia?

O estado de São Paulo foi escolhido para ser analisado, pois é o estado com mais adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação provisória, segundo informações do último *Levantamento Anual do Sinase* (BRASIL, 2019) e do Boletim publicado pela própria Fundação Casa (2021b). Além disso, é o estado com o maior número de mortes ocasionadas pela COVID-19 dentro do sistema prisional, incluindo pessoas presas e agentes penitenciários(as), e no sistema socioeducativo entre os(as) agentes socioeducadores(as) (BRASIL, 2021; CNJ, 2021).

Para responder ao problema da pesquisa será feita uma análise dos acórdãos publicados sobre o tema, com a procura do termo “prorrogação da internação provisória” no campo de busca jurisprudencial no *site* do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo. A consulta no *site* do Tribunal de Justiça resultou em cinquenta e sete acórdãos sobre o tema, durante o período de um ano, de março de 2020, início da pandemia, até março de 2021. Deste modo, como a presente pesquisa pretende fazer uma análise qualitativa do teor dos acórdãos, optou-se pela análise de conteúdo dos acórdãos publicados no mês de agosto, por ter sido o mês com a maior publicação de decisões, no total de dez. No entanto, o artigo pretende também expor os dados quantitativos da pesquisa de jurisprudência.

A metodologia aplicada é predominantemente indutiva, e a coleta de dados foi a partir da técnica de pesquisa documental, e os dados obtidos foram analisados a partir do método da análise de conteúdo (BARDIN, 2011). O marco teórico foi trabalhado pelo método de exploração da literatura, para a construção de uma análise a partir da criminologia crítica. O trabalho está estruturado em duas partes. Na primeira parte serão analisados os acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo, momento em que inicialmente será exposto o contexto do sistema socioeducativo em São Paulo, os dados quantitativos da pesquisa e, por fim, o resultado da análise de conteúdo dos acórdãos publicados no mês de agosto de 2020. Na segunda parte, será desenvolvida a relação entre os dados coletados e o marco teórico da criminologia crítica.

O CONTEXTO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO EM SÃO PAULO

Inicialmente, antes de realizar a análise de conteúdo dos acórdãos, torna-se necessário contextualizar o sistema socioeducativo no estado de São Paulo. Até o dia 22 de outubro de 2021 eram 4.994 adolescentes cumprindo medida de internação, desses, 758 estavam em internação provisória, de acordo com o *Boletim Estatístico Diário da Fundação Casa* (2021b). Referente ao contágio pela COVID-19 no sistema socioeducativo de São Paulo, segundo o *Boletim COVID Diário na Fundação Casa*, publicado pela Fundação Casa (2021a), os dados dão conta que eram, até 25 de outubro de 2021, 1.045 adolescentes confirmados com a doença, 926 curados e nenhum óbito. Entre os(as) servidores(as) foram confirmados 2.066 casos, 2.058 curados(as) e 34 óbitos.

Os aspectos raciais, sociais e de gênero das unidades em meio fechado do estado sob análise também são necessários para o desenvolvimento da pesquisa. O *Boletim Estatístico Diário da Fundação Casa* indica que de 4.994 adolescentes institucionalizados(as), 95,70% eram do sexo biológico masculino, e 4,30% do sexo biológico feminino. O que evidencia a reprodução do caráter sexista do sistema penal no sistema socioeducativo.

Além disso, 71,85% foram considerados(as) negros(as)¹, 27,47% brancos(as), 0,38% amarelos(as), e 0,30% indígenas. Isso demonstra que a seletividade do sistema penal também aparece no sistema socioeducativo, visto que são os adolescentes negros os mais suscetíveis a serem selecionados pelo sistema.

Quanto ao nível de escolaridade, a maioria, 2.775 adolescentes, encontrava-se cursando o Ensino Fundamental Ciclo II, com destaque para 41 adolescentes com o Ensino Médio completo, e 19 cursando o Ensino Superior. Essa seletividade é importante para a análise que será desenvolvida adiante, pois evidencia o quanto o sistema socioeducativo prioriza o controle social de adolescentes com nível baixo de escolaridade, para manutenção da estratificação da sociedade.

Sobre o aspecto de gênero, de acordo com o *Levantamento Anual do Sinase* (SECRETARIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2019), com dados correspondentes ao ano de 2017, o estado de São Paulo não divulgou dados acerca do gênero dos(as) adolescentes em cumprimento de medida, o que indica que continua atrelando a identidade de gênero ao sexo biológico, por isso que não é possível dimensionar o critério de gênero dentro das instituições. A orientação sexual dos(as) adolescentes em cumprimento da medida também não foi informada.

Além dos dados demográficos da medida de internação no estado de São Paulo, para melhor compreensão do objeto desta pesquisa, é necessário contextualizar a internação provisória na seara da infância e da juventude. A medida socioeducativa de internação está prevista do art. 121 até o art. 125 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e, embora seja uma medida de privação de liberdade, é amparada pelos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (BRASIL, 1990). Esses princípios também norteiam a internação provisória, que está prevista no art. 108 do ECA, e determina que o(a) adolescente poderá ser internado(a) antes da conclusão do processo, pelo prazo máximo de quarenta e cinco dias, desde que comprovado indícios de autoria e materialidade e a imprescindibilidade da medida.

Assim, destaca-se que a legislação, ao mencionar que a conclusão do processo de adolescente internado(a) provisoriamente deve ocorrer dentro do prazo máximo de quarenta e cinco dias, determina que o prazo é improrrogável. No entanto, existem pesquisas sobre o tema que indicam que alguns Tribunais de Justiça prorrogam a internação (DIAS; SILVA, 2020; SILVA, 2020). Desse modo, contextualizado o sistema socioeducativo no estado de São Paulo, e como dispõe a legislação sobre a medida socioeducativa da internação provisória, passa-se à análise dos dados de forma quantitativa, e posteriormente de forma qualitativa.

A GESTÃO DA INTERNAÇÃO PROVISÓRIA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO: EXPLORAÇÃO DOS DADOS QUANTITATIVOS

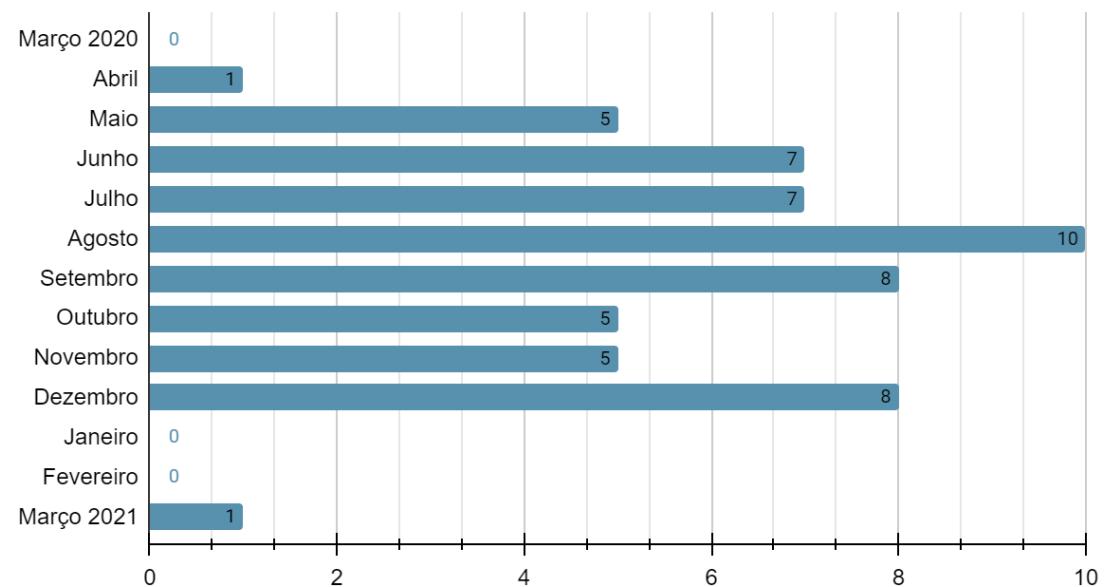
Embora a pesquisa esteja voltada para a análise de conteúdo dos acórdãos publicados no mês de agosto de 2020, a metodologia empregada no trabalho permite que os dados quantitativos sejam explorados, pois serão úteis na fase de verificação das hipóteses (BARDIN, 2011, p. 115). Nesse sentido, torna-se importante destacar que durante o primeiro ano de pandemia, março de 2020 a março de 2021, foram publicados cinquenta e sete acórdãos pelo Tribunal de Justiça do estado de São Paulo sobre o tema da internação provisória. Os dados quantitativos da busca realizada no site do Tribunal podem ser mais bem visualizados com o gráfico a seguir.

¹ É importante esclarecer que nesta pesquisa optou-se pela utilização da categoria negra, que inclui pessoas autodeclaradas pretas e pardas, além de que o conceito de raça é utilizado como um construto social, e não como uma categoria biológica.

GRÁFICO 1

Número de acórdãos publicados pelo Tribunal de Justiça de São Paulo sobre a prorrogação da internação provisória durante o primeiro ano de pandemia

Acórdãos publicados TJ/SP: março 2020 a março 2021



Fonte: Elaboração própria a partir da análise das decisões no site do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Entre os cinquenta e sete acórdãos publicados no período de análise, trinta e dois acórdãos prorrogaram a internação provisória de adolescentes, ao passo que vinte e cinco acórdãos não autorizaram a prorrogação do prazo. Durante o período, duas adolescentes do sexo feminino tiveram a sua internação provisória prorrogada ilegalmente, e todos os outros casos trataram-se de adolescentes do sexo biológico masculino. Saliente-se, ainda, que em quatro oportunidades o pedido de liberdade foi promovido por defesa particular, sendo que em três casos o adolescente foi assistido por advogadas do sexo biológico feminino. De forma inesperada, em um caso o Ministério Público impetrou *Habeas Corpus*, em face da decisão de primeiro grau que prorrogou a internação provisória de adolescente institucionalizado, ocasião em que a liberdade foi concedida. Em todos os demais casos, os(as) adolescentes foram assistidos pela Defensoria Pública.

Os atos infracionais encontrados nos acórdãos não variam, e foram identificados atos infracionais equiparados ao crime de tráfico, roubo majorado e tentativa de homicídio. Esses dados vão ao encontro daqueles publicados pelo *Levantamento Anual do Sinase* (2019), e do Boletim elaborado pela Fundação Casa (2021b), uma vez que se tratam dos atos infracionais que mais passam pelo processo de criminalização. Não foi possível identificar a raça/cor/etnia dos(as) adolescentes, uma vez que este dado não aparece nas decisões.

Um dado quantitativo que merece destaque é o de que nos acórdãos em que foram analisados o conteúdo foi identificado que o termo “excepcional” ou “excepcionalidade” apareceu noventa e nove vezes para justificar a prorrogação da internação provisória. O termo foi utilizado para fundamentar o pedido pelo Ministério Público e para fundamentar a prorrogação pelo voto divergente nas decisões que não autorizaram a prorrogação. No entanto, esse dado será abordado detalhadamente quando os acórdãos forem analisados pelo seu conteúdo.

A análise quantitativa dos acórdãos publicados durante o primeiro ano de pandemia dá conta que o Tribunal de Justiça do estado de São Paulo majoritariamente prorrogou a internação provisória dos(as) adolescentes, violando o disposto no art. 108 do ECA (BRASIL, 1990). Além disso, também de forma majoritária, não observou a Recomendação Nº 62 publicada pelo CNJ, no sentido de evitar a privação de liberdade de adolescentes, colocando em risco eles(as) e os(as) próprios(as) agentes estatais responsáveis pela execução da medida.

No próximo tópico, será realizada a análise de conteúdo dos acórdãos publicados no mês de agosto de 2020, ocasião em houve a publicação de mais decisões sobre o tema da prorrogação da internação provisória.

OS ACÓRDÃOS PUBLICADOS EM AGOSTO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO SOBRE A INTERNAÇÃO PROVISÓRIA DE ADOLESCENTES: UMA ANÁLISE DE CONTEÚDO

O método de análise de conteúdo, conforme destaca Bardin (2011), é um método que utiliza técnicas de análise das comunicações, sendo que a construção de inferências, de conhecimentos de conteúdo e de produção são, via de regra, qualitativos, podendo ou não ser quantitativos. A metodologia desenvolvida pela autora possui três principais características: (i) pré-análise; (ii) exploração do material; e (iii) tratamento dos resultados, inferência e interpretação (BARDIN, 2011, p. 95).

A primeira fase desse método consiste na leitura de todo material objeto da pesquisa, bem como na criação de hipóteses e objetivos, elaboração de indicadores, exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência (BARDIN, 2011, p. 95-100). A segunda fase, de exploração do material, “consiste na construção das operações de codificação, considerando-se os recortes dos textos em unidades de registros, a definição de regras de contagem e a classificação e agregação das informações em categorias simbólicas ou temática” (SILVA; FOSSÁ, 2015, p. 4). Nessa segunda fase, significa que os dados coletados serão analisados e classificados dentro de categorias, de acordo com temas semelhantes, de modo a responderem a problemática apresentada, sendo que o resultado servirá para a construção de inferências. Na terceira e última fase desse método, será realizado o tratamento dos resultados, por meio da comparação entre as categorias, sejam elas semelhantes ou diferentes (BARDIN, 2011). Explicado de forma sintetizada o método adotado, parte-se para a demonstração dos resultados obtidos a partir da análise realizada.

A primeira semelhança identificada nos acórdãos publicados no mês de agosto é que todos foram provenientes de Agravo de Instrumento promovidos pelo Ministério Público em face de decisão interlocutória de primeiro grau que determinou a liberação do(a) adolescente internado(a) provisoriamente após o transcurso do prazo de quarenta e cinco dias. Isso significa que no mês em análise há um protagonismo do Ministério Público como autor do pedido de prorrogação do referido prazo, mesmo sendo contrário à lei, e ainda que em desacordo com a Recomendação Nº 62, do CNJ, que determinou a revisão de todas as internações provisórias.

Outra semelhança constatada é que das dez decisões proferidas no mês de agosto pelo TJ/SP, nove rejeitaram o recurso do Ministério Público, ou seja, não autorizaram a prorrogação da internação provisória. Saliente-se que todas as decisões que não autorizaram a prorrogação não foram unânimes, sempre havia um desembargador com voto contrário que autorizava a prorrogação. Além disso, em todos os recursos o parecer da Procuradoria Geral de Justiça foi pela prorrogação da internação provisória.

Ao analisar o acórdão que prorrogou a internação provisória, e todos os votos divergentes que se posicionaram favoráveis à prorrogação, observou-se que o contexto da pandemia foi utilizado como pretexto para a mitigação de direitos dos(as) adolescentes. A justificativa da prorrogação foi de que ela seria em prol de um bem maior ou em prol de interesse comum. Embora esse argumento não tenha sido associado a uma explicação de qual seria o bem maior que estava sendo privilegiado, é possível compreender em leitura das decisões que este bem maior mencionado seria a ordem pública e a tranquilidade social, pois há menção que a situação excepcional da pandemia permitiria a prorrogação do prazo.

Outro fundamento utilizado para a prorrogação da internação provisória foi a suspensão das audiências pelo Provimento TJ/SP Nº 2545/2020 e pela Recomendação Nº 62 do CNJ. O Ministério Público e o desembargador (que se manifestou favorável à prorrogação nos votos divergentes) mencionaram que a pandemia ocasionada pelo novo coronavírus levou à morosidade na conclusão do processo e por isso a prorrogação seria possível, diante da situação excepcional. O Ministério Público também baseou o pedido de prorrogação da internação provisória na Resolução Nº 313/2020, publicada pelo Conselho Nacional de Justiça, que determinou a suspensão dos prazos processuais e das audiências, por conta da pandemia ocasionada pela COVID-19. Assim, essa suspensão também se estenderia ao prazo da internação provisória, ou seja, o prazo de quarenta e cinco dias também estava suspenso.

Isso indica que a Recomendação Nº 62 do CNJ e as demais recomendações normativas publicadas que determinavam a revisão das internações provisórias e suspendiam a realização de audiências foram, na realidade, utilizadas para prorrogação do prazo, e não com o intuito original de desinternação. No entanto, é possível afirmar que a Recomendação Nº 62 do CNJ foi utilizada de forma ambígua. Isso porque ela apareceu para fundamentar a improrrogabilidade do prazo, pois nos votos dos(as) desembargadores(as) que não autorizaram a prorrogação do prazo, a Recomendação foi utilizada para justificar que os prazos de suspensão não se estendiam à internação provisória, que possui prazo peremptório e improrrogável.

Essas recomendações publicadas pelo TJ/SP e pelo próprio CNJ também apareceram no pedido do Ministério Público e nos votos divergentes para informar que as audiências tanto de apresentação quanto a de instrução estavam autorizadas a acontecerem de forma virtual. Assim, a fundamentação de que o(a) adolescente em liberdade colocaria óbice à realização da audiência virtual também foi utilizada para manutenção da internação provisória além do prazo previsto. No entanto, esse posicionamento não considera que não era o(a) adolescente que obstaculizaria a realização da audiência virtual, mas sim a sua condição de miserabilidade, e a consequente ausência de internet. A pesquisa realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação aponta que cerca de 4,8 milhões de crianças e adolescentes viveram sem internet no Brasil em 2020 (NIC.br, 2020). Logo, essa fundamentação apresentada pelos órgãos de controle social é completamente desconexa com a realidade, sobretudo com as características do sistema socioeducativo, que tem como alvo os(as) adolescentes de baixa renda e provenientes de locais periféricos.

A gravidade do ato infracional criminalizado e a reincidência do(a) adolescente também apareceram como fundamentação para a prorrogação da internação provisória. O discurso paternalista de que a privação de liberdade seria benéfica ao(à) adolescente também apareceu nos acórdãos, sobretudo no voto divergente, e foi relacionado com a reincidência, a evasão escolar e a ausência de imposição de limites. Isso foi identificado ao ter sido mencionado nas decisões que, ao ter a internação provisória prorrogada, o(a) adolescente estaria seguro(a), e a sua ressocialização seria possível por meio da internação. Ao revés do que prevê o ECA, pois este tem como princípio norteador a excepcionalidade e a brevidade da medida de internação.

A única decisão que por unanimidade prorrogou a internação provisória seguiu a fundamentação já utilizada nos votos divergentes, principalmente ao destacar que a prorrogação do prazo por mais trinta dias seria necessária para ressocialização do adolescente e garantia da ordem pública. Além disso, a fundamentação de que as audiências seriam realizadas por videoconferência também apareceu nesta decisão de prorrogação do prazo.

As nove decisões publicadas no mês de agosto, que por maioria não autorizaram a prorrogação, foram baseadas no entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que possui o entendimento de ser improrrogável a internação provisória. A Jurisprudência do próprio TJ/SP também apareceu como fundamento, sobretudo o entendimento do desembargador que estava proferindo os votos divergentes, pois em outra oportunidade ele já havia se manifestado de forma contrária à prorrogação. Os dispositivos da lei, como os art. 108 e art. 183, ambos do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), foram utilizados para fundamentar que o prazo de quarenta e cinco dias é improrrogável, mesmo que os atos infracionais supostamente cometidos tenham sido graves.

Os dados qualitativos da pesquisa expõem que o Tribunal de São Paulo majoritariamente prorrogou a internação provisória de forma contrária à lei, contudo, no mês em análise a maioria dos acórdãos não autorizou a prorrogação. A saúde dos(as) adolescentes e dos(as) agentes socioeducadores(as) não foi levada em consideração para as decisões que não autorizaram a prorrogação, de modo que se pode concluir pelo descaso do Poder Judiciário com essas vidas. Em recente reportagem publicada pela Ponte Jornalismo (MENDONÇA 2021), há informações de familiares de que os casos de COVID-19 na Fundação Casa ainda existem, com adolescentes tendo crises de falta de ar, de modo que os cuidados com os(as) adolescentes devem permanecer, embora não haja morte entre eles(as), até porque os efeitos colaterais da doença ainda estão sendo estudados. Além disso, evitar a internação provisória ilegal de adolescente deve ser priorizada para evitar o contágio entre os(as) servidores(as), uma vez que há um número de mortes considerável, devendo o direito à vida e à dignidade humana dessas pessoas ser preservado.

Sendo assim, no próximo tópico serão explorados os dados qualitativos da pesquisa, por meio do marco teórico da criminologia crítica, a fim de visualizar como o sistema de justiça atua como um reproduutor de desigualdades, por estar atrelado ao controle social formal, criado justamente para manter essa estrutura de desigualdades.

O CONTROLE SOCIAL FORMAL EXERCIDO SOBRE OS(AS) ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI: QUANDO A EXCEPCIONALIDADE VIRA REGRA

A criminologia crítica com viés marxista teve seu início por volta da década de setenta, e trouxe para o campo criminológico aprimoramentos à teoria do *labelling approach* ou teoria do etiquetamento. Para a criminologia crítica, o sistema de justiça criminal atua de forma seletiva ao direcionar o seu controle somente em alguns casos em prol de outros, de modo que o desvio, enquanto algo criado pelos próprios agentes de controle, vai ser direcionado para os estratos mais baixos da sociedade, ou seja, àqueles e àquelas que não interessam ao sistema capitalista de produção. No âmbito da América Latina, alguns autores e autoras tiveram o protagonismo na contextualização da criminologia para uma compreensão desde a margem, como Juarez Cirino dos Santos (1981), Eugenio Raúl Zaffaroni (1991), Rosa Del Olmo (2004) e Lola Aniyar de Castro (2005).

No campo criminológico, a criminologia crítica também passou por aprimoramento, após críticas dos movimentos feministas e negros, sobretudo pelas ausências de inclusão de aspectos raciais e de gênero em sua teoria (BARATTA, 1999; FLAUZINA, 2008; ANDRADE, 2012; MENDES, 2014; GÓES, 2016; DUARTE, 2017; BATISTA, 2003). Essas contribuições à criminologia crítica vão acrescentar no debate brasileiro sobre o tema, principalmente para compreensão de que os aspectos racial e de gênero também são importantes para a análise da estrutura do sistema penal, principalmente para deslegitimar esse sistema que atua de forma seletiva (ZAFFARONI, 1991).

Ao incluir no debate da criminologia crítica questões raciais e de gênero, torna-se importante visualizar de que modo o sistema de justiça criminal e infracional atua para a manutenção do *status quo* de desigualdades, que majoritariamente encarcera e interna jovens negros e periféricos. No sistema socioeducativo, esse recorte interseccional também é necessário, sobretudo pelo sistema socioeducativo de São Paulo, ora sob análise, ser composto majoritariamente por adolescentes negros e negras, de modo que as decisões de prorrogação da internação provisória vão interferir diretamente na vida desses(as) adolescentes.

Sobre o tema da criminalização seletiva de adolescentes e jovens, o criminólogo Alessandro Baratta (2011) aduz que o ambiente escolar vai ser o primeiro ambiente de estigmatização e marginalização da sociedade. Para o autor existe uma complementação entre as funções do sistema escolar e do sistema penal, sendo que ambas vão servir para conservar a realidade social de desigualdade, sobretudo na distribuição de recursos e benefícios, intrínseca do sistema capitalista (BARATTA, 2011, p. 171). A exclusão perpetrada pelo sistema escolar e complementada pelo sistema penal tem a função não declarada de estratificar a sociedade, além de criar processos de marginalização. Aquele(a) que não concluir o ensino formal de educação se torna alvo do processo de criminalização; não à toa que a maioria dos(as) adolescentes internados(as) na Fundação Casa possui nível de escolaridade baixa.

Essa complementação entre os sistemas como conceituada por Baratta apareceu na análise dos acórdãos. Observa-se que nos votos divergentes analisados, que autorizaram a prorrogação da internação provisória, a evasão escolar apareceu como fundamento para a sua prorrogação. A fundamentação de prorrogação da internação provisória foi baseada na tese de que ela seria benéfica ao adolescente por afastá-lo do ambiente infracional e promover sua ressocialização. No entanto, isso faz parte desse processo de exclusão e de estigma que a criminologia aponta iniciar desde o ambiente escolar. Esse discurso paternalista encontrado nas decisões de que a privação de liberdade dos adolescentes seria benéfica é típica da teoria da Situação Irregular, vigente durante o período do Código de Menores (1927 e 1979), e possui relação intrínseca com a criminologia positivista ao associar pobreza com criminalidade.

O autor Juarez Cirino (2002) sustenta a teoria de que a infração não é a função do adolescente infrator, mas sim a sua condição normal.

O conhecimento de que atos infracionais próprios da fase da adolescência aparece como um fenômeno normal do desenvolvimento psicossocial se completa com a noção de sua ubiquidade: pesquisas mostram que todo jovem comete pelo menos 1 ato infracional, e que a maioria comete várias infrações – explicando-se a ausência de uma criminalização em massa da juventude exclusivamente pela variação das malhas da rede de controles de acordo com a posição social do adolescente, o que coloca em linha de discussão o problema da cifra oculta da criminalidade juvenil. (CIRINO DOS SANTOS, 2002, p. 92).

Desse modo, adolescentes praticarem atos contrários à lei passa a ser algo esperado, e a sua internação vai ser possível por meio da seletividade do sistema, que vai direcionar para o encarceramento excessivo de

adolescentes, sobretudo pobres e negros. Encarceramento esse que possui o aval de todos os órgãos do sistema infracional, iniciando pela polícia, depois pelo Ministério Público e por fim pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido, a criminologia crítica, a partir de um viés minimalista, e a doutrina da Proteção Integral, que teve início ainda que teoricamente com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, não se entrecruzam a partir da perspectiva de que a privação da liberdade deve ser aplicada de maneira excepcional, para preservar a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento dos(as) adolescentes. Contudo, embora a previsão de que a internação deva ocorrer de modo excepcional, esse fundamento foi utilizado de modo extremamente descontextualizado nos votos divergentes, a fim de manter a segregação ilegal de adolescentes. Isso aconteceu na oportunidade em que os termos “excepcional” e “excepcionalidade” apareceram noventa e nove vezes nas decisões, apontando uma subversão ao que verdadeiramente é excepcional, a privação de liberdade.

Isso ocorreu por dois motivos. Primeiro, porque há uma convivência do Poder Judiciário na internação excessiva de adolescentes, atuando enquanto reproduutor de desigualdades (CARVALHO, 2015). Segundo, porque – conforme amplamente alertado por García Méndez (2006) – há uma crise de implementação e de interpretação dessa inovadora legislação. “Em todo caso, se a primeira remete ao reiterado *déficit* de financiamento nas políticas sociais básicas, a segunda é de natureza político-cultural” (GARCÍA, 2006, p. 3)².

No caso da presente pesquisa, esta crise de interpretação foi identificada no momento em que a excepcionalidade passou a ser a regra nos votos divergentes, na decisão que autorizou a prorrogação e no pedido de prorrogação formulado pelo Ministério Público. A análise qualitativa dos acórdãos apontou que, além do discurso paternalista ter preponderado nos votos divergentes e no posicionamento do Ministério Público, a própria legislação foi interpretada de forma ambígua, de modo a relativizar os direitos dos(as) adolescentes sob a custódia estatal, o que agrava a crise de interpretação.

Assim, como o sistema de justiça e o próprio Direito estão estruturalmente ligados ao capital, eles não se propõem a efetivamente garantir uma sociedade menos desigual e garantidora de direitos. Ao esperar que o Poder Judiciário atue em conformidade com a legislação para evitar que a internação provisória seja estendida além do prazo determinado, não é condizente à sua função não declarada enquanto legitimador de violação de direitos. Soares (2019) corrobora com este pensamento, sobretudo ao afirmar que as polícias e o sistema de justiça criminal (inclui-se aqui o sistema de justiça infracional) são promotoras de desigualdades.

O modo impreciso e autoritário com que o sistema judicial assimila o resultado do trabalho policial e o valida, enquanto lastro probatório de suas decisões, representa o mais grave problema de violação de direitos constitucionais e de erosão do sentido democrático do modelo de polícia, segurança pública e justiça criminal. (FREITAS, 2021, p. 53).

De modo geral, pesquisas sobre como o Poder Judiciário decidiu sobre os pedidos de liberdade ou prisão domiciliar dão conta que a pandemia não foi o suficiente para eles serem concedidos, corroborando com essa perspectiva de legitimador de violações, sobretudo violação à liberdade e ao direito à saúde, ambos previstos constitucionalmente. Os dados coletados pela Defensoria Pública de São Paulo apontam que somente 3% dos pedidos de liberdade com base na Recomendação Nº 62 do CNJ foram deferidos (DEFENSORIA PÚBLICA, 2020). Outro estudo publicado sobre o tema pelas pesquisadoras Natalia

² Tradução nossa.

Vasconcelos e Maíra Machado e pelo pesquisador Daniel Wang (2020) indica que 88,63% dos *Habeas Corpus* impetrados no Tribunal de Justiça de São Paulo foram decididos desfavoravelmente aos(as) pacientes. Embora essa pesquisa tenha tido como objeto o Tribunal de São Paulo, não há menção na pesquisa sobre os dados de HCs impetrados por adolescentes. Isso indica que a Recomendação Nº 62 do CNJ teve pouca ou quase nenhuma aplicabilidade pelo Tribunal de São Paulo, tanto na seara penal como na seara infracional.

No caso desta pesquisa, torna-se importante observar que a seletividade do sistema socioeducativo é operacionalizada por todas as esferas do controle social formal, desde a apreensão em flagrante, perpassando pela autuação do Ministério Público, e consolidada pelo Poder Judiciário. A análise quantitativa apresentada aponta que majoritariamente o Tribunal de Justiça de São Paulo prorrogou a internação provisória, e nos momentos em que não autorizou a prorrogação, houve voto divergente proferido por integrante da Câmara Recursal.

Em momento algum foi mencionado nas decisões as condições de superlotação e/ou *déficit* de vagas dos centros de internação de São Paulo, e sequer foi ponderado o risco dos(as) adolescentes e servidores(as) com a contaminação da doença ocasionada pela COVID-19, que já havia vitimado muitas pessoas. O conteúdo encontrado nos acórdãos vai ao encontro do constatado pelas pesquisadoras e pelo pesquisador que analisaram acórdãos do TJ/SP referente aos *Habeas Corpus* impetrados:

Ademais, a concepção equivocada sobre os riscos relativos dentro e fora das prisões é potencializada pela ponderação em que se afirma entre segurança pública e saúde pública realizada por alguns juízes e juízas – que é mais importante manter o restante da sociedade mais segura que proteger a vida e a saúde de pessoas presas, mesmo aquelas acusadas de crimes que não envolvem violência ou grave ameaça. (VASCONCELOS; MACHADO; WANG, 2020, p. 1481-1482).

Verificou-se que a fundamentação da necessidade da preservação da ordem pública e de um interesse comum foram priorizados em face dos direitos individuais dos(as) adolescentes que tiveram a sua internação provisória prorrogada. Essas constatações evidenciam que a saúde e a liberdade de adultos e adolescentes foram violadas pelo Poder Judiciário na análise das decisões.

Segundo essa crítica criminológica tecida ao Poder Judiciário, Carvalho (2015) trabalha com a teoria de que o Poder Judiciário tem se eximido da responsabilidade da seletividade do sistema socioeducativo. Isso foi possível concluir através da sua pesquisa, oportunidade em que foi constatado que os atores e as atrizes do campo jurídico não dissertam sobre violência e racismo institucional, e têm direcionado as críticas ao campo legislativo.

Portanto, além de o Poder Judiciário ser responsável pela seletividade do sistema penal, no caso deste trabalho foi evidenciada a atuação do Ministério Público na reprodução dessa seletividade. O seu protagonismo foi decisivo para a violação da determinação contida na legislação, mesmo que a Constituição Federal de 1988 lhe confira o papel de guardião da constituição e dos direitos e das garantias individuais.

Os dados coletados nesta pesquisa direcionam para a conclusão de que a pandemia não foi o suficiente para que mudanças estruturais – ou até mesmo pontuais, como a prioridade de concessão de medidas em meio aberto –, na seara da internação provisória, fossem possíveis. Pelo contrário, enquanto deveriam ser evitadas, o Poder Judiciário de forma majoritária acabou prorrogando o prazo de internação, atuando

de forma ativa na reprodução de desigualdade e violação da legislação e das recomendações publicadas. Essa constatação vai ao encontro do trabalho realizado por Maíra Machado e Natália Vasconcelos (2021) sobre como a pandemia pode ser considerada uma chance perdida para reforma no sistema penal, o que se estende aqui para o sistema socioeducativo. Mesmo com a recomendação para que todas as internações provisórias e prisões preventivas fossem reanalisadas pelo Poder Judiciário, o fato é que devido à racionalidade penal moderna – em que há uma prioridade dos meios de controle pela segregação e violação de direitos – isso não foi possível.

Dessa maneira, durante a pandemia, o Poder Judiciário, representado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, de forma majoritária, não revisou as prisões no âmbito do sistema penal, e não concedeu os pedidos de liberdade formulados, e essa posição foi reproduzida na seara do sistema socioeducativo. Identificou-se que houve violação à legislação e às Recomendações publicadas pelo Conselho Nacional de Justiça, além de não ter sido preservada a vida e a saúde dos(as) adolescentes, e sobretudo dos(as) agentes socioeducadores(as). O caráter paternalista e a seletividade do sistema infracional apareceram de forma preponderante, consolidando o Tribunal de Justiça de São Paulo, o Ministério Público e a Procuradoria Geral de Justiça como promotores(as) de desigualdades sociais, raciais e de gênero, ao colocarem em risco a saúde de adolescentes e servidores(as) com a prorrogação ilegal do prazo da internação provisória.

CONCLUSÃO

O presente trabalho se propôs a responder como o Tribunal de Justiça do estado de São Paulo decidiu sobre a internação provisória de adolescentes em conflito com a lei durante a pandemia. A busca resultou em cinquenta e sete acórdãos sobre o tema, durante o primeiro ano de pandemia, março de 2020 até março de 2021. A análise de conteúdo foi direcionada para os acórdãos publicados no mês de agosto, por ter sido o mês com o maior número de decisões publicadas sobre o tema, no total de dez.

Os dados quantitativos da pesquisa mostram que o Tribunal de Justiça de São Paulo, majoritariamente, prorrogou ilegalmente a internação provisória de adolescentes, em desacordo com os art. 108 e art. 183, ambos do Estatuto da Criança e do Adolescente, e da própria Recomendação Nº 62 do Conselho Nacional de Justiça, que determinou a revisão das internações provisórias durante a pandemia. A pesquisa também apontou para um protagonismo do Ministério Público, que foi o autor de todos os recursos objeto das decisões que originaram a análise de conteúdo.

Embora no mês de agosto somente uma das dez decisões analisadas tenha autorizado a prorrogação da internação provisória, todas contaram com votos divergentes, que se manifestaram favoráveis à prorrogação do prazo. O caráter paternalista e seletivo do sistema de justiça também foi preponderante, sobretudo pela prorrogação do prazo por fundamentos como a evasão escolar dos(as) adolescentes, além de que a internação seria benéfica aos(as) adolescentes. O contexto da pandemia apenas serviu para justificar a não realização das audiências, consequentemente com a impossibilidade de conclusão dos processos no prazo previsto em lei, e não foi atrelada a necessidade de preservação da saúde dos(as) adolescentes e agentes do sistema.

A pandemia que gerou a morte de aproximadamente trinta e quatro agentes socioeducadores(as) no estado não foi o suficiente para que medidas de desinternação fossem priorizadas. Conclui-se, portanto, que existe uma conivência do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Procuradoria-Geral de Justiça

enquanto agentes do controle social formal, com as práticas violadoras de direitos dos(as) adolescentes institucionalizados. Além disso, atuaram como agravantes na propagação das desigualdades raciais, sociais e de gênero, por terem mitigado a saúde e a liberdade dessa parcela da população que possui prioridade absoluta conferida pela Constituição, ao, majoritariamente, prorrogarem de forma ilegal as internações provisórias de adolescentes em conflito com a lei durante a pandemia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, V. R. P. de. **Pelas mãos da criminologia**: O controle penal para além da (des)ilusão. Rio de Janeiro: Revan, 2012.
- BARATTA, A. O paradigma do gênero: da questão criminal à questão humana. In: CAMPOS, C. H. de (Org.). **Criminologia e Feminismo**. Porto Alegre: Sulina, 1999, p. 19-80.
- BARATTA, A. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**. Tradução: Juarez Cirino dos Santos. 6 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reta e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BATISTA, V. M. **Difíceis ganhos fáceis**: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan; ICC, 2003.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069compilado.htm. Acesso em: 18 out. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 jul. 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927**. Consolida as leis de assistência a proteção a menores. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943Aimpressao.htm. Acesso em: 7 jul. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697impressao.htm. Acesso em: 07 jul. 2022.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Medidas adotadas para prevenção do Coronavírus (COVID-19)**. 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYThhMjk5YjgtZWQwYS00ODlkLTg4NDgtZTFhMTgzYmQ2MGVlliwidCl6ImViMDkwNDIwLT-Q0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 7 jul. 2022.
- CARVALHO, S. de. O encarceramento seletivo da juventude negra brasileira: a decisiva contribuição do Poder Judiciário. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 67, p. 623-652, 2015.
- CASTRO, L. A. de. **Criminologia da libertação**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- CIRINO DOS SANTOS, J. **A Criminologia Radical**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- CIRINO DOS SANTOS, J. O adolescente infrator e os direitos humanos. In: ANDRADE, V. (Org.). **Verso e Reverso do Controle Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2002, p. 119-131.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Boletim CNJ de Monitoramento Covid-19 – Registro de casos e óbitos.** Atualizado em: 15 out. 2021. [DEPEN; PNUD; CNJ]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/monitoramento-casos-e-obitos-covid-19-201021.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Recomendação nº 62, de 17 de março de 2020.** Recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo Coronavírus – Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Recomendação nº 91, de 15 de março de 2021.** Recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo Coronavírus – Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original22294820210315604fdfdc5ee46.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Resolução nº 313, de 19 de março de 2020. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, regime de Plantão Extraordinário, para uniformizar o funcionamento dos serviços judiciários, com o objetivo de prevenir o contágio pelo novo Coronavírus – Covid-19, e garantir o acesso à justiça neste período emergencial. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original221425202003195e73eec10a3a2.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2022.

DEL OLMO, R. **A América Latina e sua criminologia.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Só 3% dos processos de pessoas presas em grupo de risco para Covid-19 ou outros indicados pelo CNJ para contenção da pandemia recebem alvará de soltura em SP, aponta estudo da Defensoria, 2020.** Disponível em: < https://www.defensoria.sp.def.br/web/guest/busca?p_p_id=com_liferay_portal_search_web_search_results_portlet_SearchResultsPortlet_INSTANCE_pgx&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_com_liferay_portal_search_web_search_results_portlet_SearchResultsPortlet_INSTANCE_pgx_mvcPath=%2Fview_content.jsp&_com_liferay_portal_search_web_search_results_portlet_SearchResultsPortlet_INSTANCE_pgx_assetEntryId=658691&_com_liferay_portal_search_web_search_results_portlet_SearchResultsPortlet_INSTANCE_pgx_type=content&p_l_back_url=%2Fbusca%3Fq%3D%25C3%25B3%2525%2Bdos%2Bprocesso >. Acesso em: 7 jul. 2022.

DIAS, F. da V.; SILVA, P. S. da. O prazo de internação provisória é prorrogável? Uma análise das decisões do Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul no ano de 2018. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, v. 8, n. 1, p. 219-237, 2020.

DUARTE, E. P. **Criminologia & Racismo.** 2 ed. Curitiba: Juruá, 2017.

FLAUZINA, A. L. P. **Corpo negro caído no chão:** sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

FREITAS, F. da S. Racista, ilegal e ineficaz: o modelo brasileiro de segurança pública e o policial ostensivo. In: SANTOS, A. C. (Coord.). **Iniciativa negra por uma nova política sobre drogas:** um olhar preciso. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021, p. 50-60.

FUNDAÇÃO CASA. **Boletim COVID Diário na Fundação Casa.** Posição de 25/10/2021. 2021a. Disponível em: <https://fundacaocasa.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/ADOLESCENTES-25-10-2021.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.

FUNDAÇÃO CASA. **Boletim Estatístico Diário da Fundação Casa**. Out. 2021. 2021b. Disponível em: <https://fundacaocasa.sp.gov.br/index.php/outubro-2021/>. Acesso em: 25 out. 2021.

GARCÍA MÉNDEZ, E. **Adolescentes y responsabilidad penal**: un debate latinoamericano. Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires. . Disponível em: http://23118.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/informacion_adicional/practicas_de_investigacion/775/textos_y_articulos/Adolescentes_responsabilidad_penal_Garcia_Mendez.pdf. Acesso em: 27 out. 2021.

GÓES, L. **A “tradução” de Lombroso na obra de Nina Rodrigues**: o racismo como base estruturante da criminologia brasileira. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

MACHADO, M. R.; VASCONCELOS, N. P. de. Uma conjuntura crítica perdida: a COVID-19 nas prisões brasileiras. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, p. 2015-2043, 2021.

MENDES, S. R. **Criminologia Feminista**: novos paradigmas. 1 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

MENDONÇA, J. ‘Meu filho ligou dizendo que estava com falta de ar’, diz mãe de adolescente internado na Fundação Casa. **Ponte Jornalismo**, Matéria, Reportagem, 26 out. 2021. Disponível em: <https://ponte.org/meu-filho-ligou-dizendo-que-estava-com-falta-de-ar-diz-mae-de-adolescente-internado-na-fundacao-casa/>. Acesso em: 26 out. 2021.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR – NIC.br (Ed.). **Pesquisa sobre o uso da Internet por crianças e adolescentes no Brasil**: TIC Kids Online Brasil, ano 2020: edição COVID-19: metodologia adaptada. 1 ed. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2021.

SECRETARIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Levantamento Anual SINASE 2019**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/LevantamentoAnualdoSINASE2017.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 16, n. 1, 2015. Disponível em: <http://arquivo.revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/2113/1403>. Acesso em: 21 out. 2021.

SILVA, P. A Covid-19 e o sistema socioeducativo. **Covid nas prisões**, Análise, 25 ago. 2020. Disponível em: <https://www.covidnasprisoes.com/blog/covid-19-e-sistema-socioeducativo>. Acesso em: 20 out 2021.

SOARES, L. E. Polícia Militar e Justiça Criminal como promotoras de desigualdades. In: SOARES, L. E. **Desmilitarizar**: segurança pública e direitos humanos. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 34–35.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **Consulta de jurisprudências**. Disponível em: < <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 7 jul. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **Provimento Conselho Superior da Magistratura nº 2545/2020**. Estabelece o sistema especial de trabalho. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/Coronavírus/Comunicados/Provimento_CSM_20200316.pdf. Acesso em: 7 jul. 2022.

VASCONCELOS, N. P. de; MACHADO, M. R.; WANG, D. W. L. COVID-19 nas prisões: um estudo das decisões em habeas corpus no Tribunal de Justiça de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1472-1485, 2020.

ZAFFARONI, E. R. **Em busca das penas perdidas**: a perda de legitimidade do sistema penal. Rio de Janeiro: Revan, 1991.



DOSSIÊ COVID-19 E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

E-GOV E O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: AS REDES SOCIAIS ONLINE COMO MECANISMO DE INTERAÇÃO COM O PÚBLICO EM TEMPOS DE PANDEMIA

DANIEL VICTOR DE SOUSA FERREIRA

Bacharel em administração pela Universidade Federal de Viçosa. Mestrado e doutorando em administração pela Universidade Federal de Uberlândia. Policial militar.

País: Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Uberlândia

Email: thunder.danvic@hotmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-4663-2009>

LUCILA BATISTA OLIVEIRA

Psicóloga da Universidade Federal de Rondônia (UNIR) e Mestranda em Gestão Organizacional pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

País: Brasil **Estado:** Rondônia **Cidade:** Porto Velho

Email: lucila.batista@unir.br **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-7807-5315>

LUCIANA CARVALHO

Doutora em Economia e professora Associada da Faculdade de Gestão e Negócio/UFU.

País: Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Uberlândia

Email: lucarvalho@ufu.br **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-9645-8718>

CINTIA RODRIGUES DE OLIVEIRA

Doutora em Administração pela EAESP/FGV. Professora Associada da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia. Bolsista Produtividade CNPQ.

País: Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Uberlândia

Email: cintia@ufu.br **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-7999-9002>

Contribuições dos autores:

Daniel Victor de Sousa Ferreira: desenho de pesquisa, coleta de dados, análise dos dados, redação e revisão final. Lucila Batista Oliveira: coleta de dados, análise dos dados, redação e revisão. Luciana Carvalho: orientação da pesquisa. Cíntia Rodrigues de Oliveira: orientação da pesquisa, redação e revisão final do texto.

RESUMO

O isolamento social imposto pela pandemia da COVID-19, em março de 2020, desafiou diferentes setores de atividade, incluindo a segurança pública, que buscou alternativas para fomentar a relação Estado-Sociedade suportadas pelo Governo Eletrônico, especificamente, as práticas de policiamento comunitário, que pressupõem a proximidade com a comunidade. Este artigo tem como objetivo analisar a atuação das polícias militares brasileiras na rede social Instagram, durante a pandemia da COVID-19. Para tanto, realizou-se uma pesquisa documental online nos perfis oficiais das 27 polícias militares brasileiras. A Análise de Conteúdo das postagens resultou em imagens do policial, da sociedade e de suas

interações em duas categorias finais: o braço forte e a mão amiga. As polícias militares não exploram todo o potencial das redes sociais online como instrumento para o policiamento comunitário, na valorização da e-participação e da e-democracia.

Palavras-chave: Polícia Comunitária. Governo Eletrônico. Redes sociais online.

ABSTRACT

E-GOV AND COMMUNITY E-POLICING: ONLINE SOCIAL NETWORKS AS A MECHANISM OF INTERACTION WITH THE PUBLIC IN TIMES OF PANDEMICS

The social isolation imposed by the Covid-19 pandemic in March 2020 challenged different sectors of activity, including public security, which sought alternatives to foster the State-society relationship supported by the Electronic Government, specifically, community policing practices, which presuppose proximity to the community. This article aims to analyze the performance of Brazilian military police on the Instagram social network, during the Covid-19 pandemic. Therefore, an online documentary research was carried out on the official profiles of the 27 Brazilian military police forces. Content Analysis of the posts resulted in images of the police, society and their interactions in two final categories: the strong arm and the helping hand. The military police do not exploit the full potential of online social networks as tools for community e-policing, in the valorization of e-participation and e-democracy.

Keywords: Community Police. Electronic Government. Social networks.

Data de Recebimento: 18/03/2021 – **Data de Aprovação:** 22/09/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n3.1661

INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19 trouxe regimes de isolamento social à população mundial. Embora importante no combate à pandemia, esse regime desafiou as diversas organizações, dentre as quais, aquelas do serviço público de segurança, especificamente as polícias militares, no que diz respeito ao público a quem destinam seus esforços preventivos. O desafio foi além do atendimento das emergências policiais, consideradas obrigatórias, alcançando, principalmente, o policiamento preventivo, cuja principal atividade está no contato direto – uma iniciativa não urgente, nem diretamente obrigatória – do policial com o cidadão, sob a perspectiva da denominada Polícia Comunitária.

O modelo de Polícia Comunitária tem avançado no Brasil desde os anos 1990 (FERRAGI, 2011; FRÜHLING, 2006). Entretanto, com o isolamento social decorrente da pandemia da COVID-19, várias atividades de policiamento comunitário foram restrinpidas, como a interrupção de palestras, as reuniões de vizinhos, o acompanhamento de problemas em famílias, as escolas, praças, ruas e os aglomerados urbanos diversos, dentre tantas outras atividades policiais preventivas que dependem do contato direto do policial com as comunidades atendidas (LOTTA *et al.*, 2020). No contexto pandêmico, diversos contatos comunitários foram interrompidos pelas polícias militares brasileiras, colocando em risco os avanços já alcançados na direção de uma melhoria na relação Estado-Sociedade. Segundo uma nota técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, mais de 80% dos policiais brasileiros perceberam alteração na forma de se relacionar com os cidadãos (LOTTA *et al.*, 2020).

Nesse período, emergiram, por todo o país, iniciativas que valorizam o relacionamento desses policiais com as comunidades na modalidade remota, com o auxílio da internet (AZEVEDO, 2021; LOTTA *et al.*,

2020). Embora tenha sido intensificado no período pandêmico o uso da internet por organizações públicas, já ocorria no Governo Eletrônico uma política pública que se beneficia dos avanços da tecnologia da informação para ofertar serviços de qualidade por meio da participação social e da relação governo-sociedade (BARBOSA, 2017; MEDEIROS; GUIMARÃES, 2005; 2006), indo além da disponibilização de informações e serviços aos cidadãos (CURTIN; SOMMER; VIS-SOMMER, 2003).

No Brasil, a política de governo eletrônico foi criada no ano de 2000, com a publicação do Decreto Presidencial de 3 de abril, com a criação de um grupo de trabalho interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação, com três frentes de atuação: junto ao cidadão; na melhoria da gestão interna; e na integração com parceiros e fornecedores (BRASIL, 2019a). A partir do progresso das iniciativas do governo federal é que os estados e municípios institucionalizaram seus projetos de governo eletrônico (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2005).

Face ao regime de distanciamento físico decorrente da pandemia, o Governo Eletrônico é uma possibilidade para fomentar a interação da polícia com a comunidade, respeitando os protocolos de segurança sanitária na promoção de uma segurança pública cidadã e participativa.

Considerando que, durante a crise sanitária da COVID-19, a relação governo-sociedade tem sido intensificada nas plataformas *online*, dentre elas, as redes sociais (LIMA *et al.*, 2021), este artigo articula as temáticas governo eletrônico e policiamento comunitário com o objetivo de analisar a atuação das polícias militares brasileiras na rede social Instagram, durante a pandemia da COVID-19. Como procedimentos metodológicos, utilizou-se a pesquisa documental online, sendo o *corpus* formado por postagens das polícias militares brasileiras no Instagram, as quais foram submetidas à análise de conteúdo.

A pesquisa é relevante por apontar a utilização das redes sociais online no policiamento comunitário, em tempos de pandemia, o que amplia a compreensão das práticas policiais militares realizadas durante o contexto de isolamento social, no combate à pandemia da COVID-19. O termo e-police (e-policamento) refere-se a um sistema baseado na internet que fornece suporte total para o trabalho da polícia (FARSOLE; KENE; BHUJADE, 2014). Este artigo também busca contribuir ao indicar uma possível emergência de um e-policamento comunitário, na direção do Governo Eletrônico, apontando que as redes sociais online podem ser mecanismos para o diálogo e a participação democrática.

Após esta introdução, apresenta-se a revisão da literatura. Na sequência, apresentam-se os percursos metodológicos adotados, seguidos dos resultados da pesquisa e das considerações finais.

E-GOVERNO: ABORDAGENS CONCEITUAIS E CONTEXTUAIS

Desde o advento da internet e dos avanços da tecnologia da informação e comunicação, o ambiente dos negócios focou na adaptação das tecnologias baseadas na web para as relações com clientes, fornecedores e parceiros, e mais recentemente setores públicos passaram a prestar parte dos serviços e das informações aos cidadãos (DAVISON; WAGNER; MA, 2005). Esse movimento no fornecimento de serviços governamentais levou ao modelo de governo eletrônico ou e-gov (CERQUINHO; TAVARES; PAULA, 2014; CRISTÓVAM; SAIKALI; SOUSA, 2020), que se apoia nas premissas de transparéncia, eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos (HALDENWANG, 2004).

O significado de governo eletrônico não tem um consenso na literatura. Abdou (2021), por exemplo, fala em burocracia digital para se referir à gestão eletrônica do governo com o objetivo de melhorar os indicadores básicos na boa governança pública, que são: transparência, responsabilidade, eficiência e efetividade. Já para Maclean e Titah (2021), o termo governo eletrônico compreende serviços com diferentes tipos de interações, como a obtenção de informações, a realização de transações e o estabelecimento de contratos, excluindo serviços especializados como e-participação, e-democracia, governo aberto, governo inteligente e o uso de redes e mídias sociais, por compreenderem que se trata de uma tradução para o e-commerce utilizado no ambiente de negócios.

O governo eletrônico, na esteira do *New Public Management* (DAVISON; WAGNER; MA, 2005; MALODIA *et al.*, 2021), é compreendido como uma política da gestão pública (BARBOSA, 2017; MEDEIROS; GUIMARÃES, 2005; 2006) que utiliza da tecnologia da informação para otimizar seus processos e ofertar serviços de qualidade aos cidadãos e às organizações públicas e privadas, bem como estimular a participação social (BARBOSA, 2017; HERINGER; CARVALHO; LEITE, 2019; RIBEIRO; BARBOSA, 2016; SILVA NETO *et al.*, 2008). Todavia, como Haldenwang (2004) alerta, o modelo e-gov não é neutro, podendo levar a distorções políticas, privilegiando interesses de grupos específicos.

Os estudos de Cristóvam, Saikali e Sousa (2020), Medeiros e Guimarães (2006) e Silva Neto *et al.* (2008) discutem os termos governo eletrônico 2.0 ou e-gov 2.0. O e-gov 2.0 seria a evolução do governo eletrônico (HERINGER; CARVALHO; LEITE, 2019). Bannister e Connolly (2012) entendem que, enquanto o e-gov é feito em mão única do governo para o cidadão, no e-gov 2.0 os cidadãos interagem com o governo, demandam serviço, negociam políticas públicas e se engajam em campanhas oficiais. O e-gov 2.0 vai além do governo eletrônico, sendo uma nova forma de governança eletrônica, com potencial para promover mudanças estruturais na forma de governar; já o governo eletrônico se atém à oferta de informações e serviços públicos por meio das Tecnologias de Informação e Comunicação – TICs (BANNISTER; CONNOLLY, 2012).

Medeiros e Guimarães (2005) definem governança eletrônica como a influência da participação social (cidadãos civis e organizações públicas e privadas) através de sua manifestação política com relação aos processos decisórios do governo, bem como na formulação, no acompanhamento e na fiscalização das políticas públicas por meios eletrônicos. É a ampliação do relacionamento sociedade-governo, através das TICs, promovendo a participação social e a difusão da e-democracia.

A política do governo eletrônico favorece o *accountability*, a eficiência no acesso a informações, a transparência, a redução de custos e o bom relacionamento com o público, com o adequado incentivo à participação do cidadão (HALDENWANG, 2004; MEDEIROS; GUIMARÃES, 2005; PINHO, 2008; RIBEIRO; BARBOSA, 2016). Ao aproximar a polícia da sociedade por meio de canais de comunicação fáceis e rápidos, como aqueles disponibilizados pelas redes sociais *online*, abrem-se caminhos para o conhecimento da sociedade acerca das informações a respeito do cidadão, tratado como cliente, na mesma perspectiva da nova gestão pública (DAVISON; WAGNER; MA, 2005), o que é contestado por vários autores que rejeitam essa visão, como Mintzberg (1996).

Além do avanço tecnológico e da *Internet*, também foram preponderantes para o surgimento do governo eletrônico a necessidade de aumento da arrecadação por parte das administrações públicas e a pressão da sociedade por processos mais transparentes e eficientes, e serviços com acesso universal e igualitário (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2005). Todavia, o processo de transição do modelo de governo para o governo

eletrônico foi e é desafiado por barreiras, como a segurança e a privacidade de dados e informações, a qualificação inadequada de cidadãos para utilização dos sistemas, bem como de servidores públicos, e ainda a desigualdade digital, isto é, o acesso ao e-gov não é o mesmo para toda a população (DAVISON; WAGNER; MA, 2005). Além disso, para que a participação social se efetive, é necessário aproximar as demandas dos cidadãos das ações propostas pelo governo (CERQUINHO; TAVARES; PAULA, 2014).

Estudos em âmbito internacional abordam a temática com distintos focos. Banghui, Yonghan e Guitao (2020), Perez-Morotea, Pontones-Rosaa e Nunez-Chicharrob (2020), Maclean e Titah (2021), e Khan *et al.* (2021) encontraram uma relação positiva entre o governo eletrônico e a confiança pública no governo. Khan *et al.* (2021) concentram-se no uso das redes sociais online como uma plataforma tecnológica para acesso aos serviços do governo eletrônico, no Paquistão, encontrando que privacidade percebida, segurança percebida, qualidade da informação, garantias estruturais e facilidade de uso percebida são antecedentes importantes para obter a confiança da população. Perez-Morotea, Pontones-Rosaa e Nunez-Chicharrob (2020) sugerem que o uso do governo eletrônico, apesar de não impedir o declínio da confiança do cidadão em relação ao governo, pode levar a uma maior confiança dos cidadãos. Os autores explicam que altos níveis de confiança da população no governo estimulam o crescimento do uso de recursos do governo eletrônico.

O contexto da pandemia foi considerado por Yasir *et al.* (2020), que analisaram o papel do governo eletrônico durante a pandemia, em Wuhan e Anhui (China), concluindo que, nesse período, como as pessoas tiveram mais tempo para participar das redes sociais online, elas se sentiram estimuladas a participarem das medidas de proteção contra a COVID-19 e a oferecerem sugestões para um desempenho positivo do governo no combate à pandemia. Também considerando a pandemia da COVID-19, Dawi *et al.* (2021) identificaram a influência do *e-government* e das mídias sociais nas atitudes do público para adotar comportamento protetivo.

Desde os primórdios do governo eletrônico no Brasil, se discutia a ampliação do acesso à *Internet*, ainda incipiente em várias localidades, e a inclusão digital, que vai além do aspecto estrutural de acesso às tecnologias, englobando todos os aspectos da acessibilidade digital, como o instrutivo e de compreensão, permitindo acesso igualitário aos serviços eletrônicos e às políticas públicas (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2006; SILVA NETO *et al.*, 2008). Ao pesquisar o papel da tecnologia no avanço dos valores democráticos no país, Pinho (2008) analisou portais de governo eletrônico de estados no Brasil, concluindo que haveria muita tecnologia e pouca democracia no governo eletrônico brasileiro, o que vai ao encontro das conclusões de Perez-Morotea, Pontones-Rosaa e Nunez-Chicharrob (2020) quanto à insuficiência de uma plataforma de governo eletrônico para a participação pública, sem uma política centrada no cidadão e sem estratégias adequadas para promover a interação com os cidadãos.

Barbosa (2017) analisa o perfil da produção científica brasileira sobre governo eletrônico, apontando que há uma lacuna que diz respeito ao aprimoramento dos instrumentos de governo eletrônico, com a necessidade de buscar maior eficiência e interação. Nesse sentido, Cristóvam, Saikali e Sousa (2020), ao discutirem o governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil, concluem ser necessária uma disruptão com a política atual de governo eletrônico para algo que efetivamente fomente e impulsionne o acesso e a participação social.

REDES SOCIAIS ONLINE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Dentro das ferramentas do e-gov 2.0, as redes sociais online criam vias para o governo interagir com os cidadãos, tornando-se mais participante e acessível (BANNISTER; CONNOLLY, 2012; HERINGER; CARVALHO; LEITE, 2019; KHAN *et al.*, 2021), sendo utilizadas pelas polícias do Reino Unido desde 2008 para relacionar com a comunidade e buscar sua confiança (SILVA, 2019). As redes sociais online permitem o compartilhamento de informações com possibilidade de interação e estreitam as relações governo-sociedade (CORDEIRO *et al.*, 2012), permitem a divulgação de informações, a prestação de serviços online, a transparência dos dados governamentais e possibilitam a formação de espaços para debate público e deliberação (LENHARD, 2016; PENTEADO; CRUZ JUNIOR, 2019). Porém, as funções mais usuais do *e-government*, não apenas no Brasil, ainda são aquelas relacionadas com as plataformas de serviços públicos e de informações (DAVISON; WAGNER; MA, 2005; YASIR *et al.*, 2020).

Até o ano de 2016, o governo brasileiro promovia a participação social por meio de *websites*, não explorando o potencial das redes sociais online e dos aplicativos móveis (FREITAS, 2016). No entanto, as redes sociais online têm se mostrado uma aliada para impulsionar a participação social nas decisões governamentais e na adesão às políticas públicas (HANADA; TAVARES; COSTA, 2020; HERINGER; CARVALHO; LEITE, 2019; KHAN *et al.*, 2021; SÁ, 2019). Ferigato *et al.* (2018), ao investigarem as redes sociais online como dispositivos de políticas públicas de saúde, confirmaram empiricamente seu potencial para a promoção da participação social. Os autores apontaram para o potencial das redes sociais online como instrumento para educação em saúde, adesão aos tratamentos, colaboração entre os usuários e desenvolvimento das políticas em saúde.

O uso de TICs visando a maior participação dos cidadãos nas decisões governamentais, gerando assim mudanças sociais, é conhecido por e-participação (RIBEIRO; BARBOSA, 2016) ou por e-democracia (CRISTÓVAM; SAIKALI; SOUSA, 2020). Sá (2019) ressalta o esforço da gestão pública com a comunidade local, afirmando que as redes sociais online podem ser consideradas ferramentas de participação cidadã, e para desenvolvimento do relacionamento Estado e Sociedade.

Freitas (2016) pesquisou a transformação social advinda das iniciativas do governo brasileiro para a participação social, citando algumas plataformas criadas por entes federativos para promoção da democracia digital. No entanto, reforça que a desigualdade social é reproduzida na participação social digital, devido à desigualdade de acesso às TICs e ao campo político brasileiro.

Ao pesquisar como o Legislativo brasileiro utiliza o Facebook para promoção da participação cidadã, Lenhard (2016) concluiu que comparado a outros órgãos, o Legislativo apresenta mais publicações destinadas ao incentivo da participação pública. O Senado utiliza a rede para informar sobre leis e auxílio ao cidadão, a Câmara dos Deputados tem o Facebook como *media release*, uma forma de autopromoção dos feitos dos deputados. Outro ponto importante da pesquisa de Lenhard (2016) é de que as principais instituições do governo brasileiro mantêm contas em redes sociais online, mas não utilizam todo seu potencial para participação social, colaboração e engajamento públicos, mantendo essas contas apenas com a finalidade informacional para promoção do próprio governo.

No segmento dos policiais, diversos estudos abordam a utilização das redes sociais online por policiais, por exemplo, Silva (2019) analisou a performance institucional da Polícia Militar de Pernambuco, considerando as publicações da *fanpage* oficial da organização no Facebook, em 2015, e entrevistas com

membros da Assessoria de Comunicação da PMPE. A pesquisa aponta que a organização não explora as oportunidades das novas mídias digitais, pois a comunicação institucional está voltada para divulgação do trabalho da polícia, retratando uma polícia voltada para o controle do crime e da vigilância, não se orientando para informar ao cidadão sobre os serviços prestados pela instituição. A autora discute ainda as implicações desses resultados, principalmente, quanto à reprodução da imagem do trabalho policial com foco na repressão do crime.

Alcadipani e Medeiros (2016, p. 605) apontaram que os policiais encontraram no Facebook “um espaço propício para manifestações diversas, incluindo a resistência cotidiana, na forma de oferecer versões particulares de acontecimentos, projetos e visões de mundo”, abrindo discussões sobre o que seja o espaço público no contexto das redes sociais online. Os policiais nas redes online também foram tema de uma discussão provocada pelo CESec (Centro de Estudos de Segurança e Cidadania) da Universidade Cândido Mendes, a convite da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). Nesse estudo, os pesquisadores realizaram o primeiro levantamento dos *blogs* sobre segurança pública, constatando, à época, que era crescente o fenômeno que chamaram de *blogosfera policial* (RAMOS; PAIVA, 2009). Interessando-se também pelo estudo do fenômeno dos *blogs* policiais, Angelim (2015) apresenta uma pesquisa etnográfica na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro sobre os Policiais Militares que editam *blogs* sobre segurança pública.

A partir de 2020, o contexto pandêmico incorporou às redes sociais online um papel importante também para a gestão pública. Os estudos de Lima *et al.* (2021) apontaram as redes sociais online como ferramentas de transparência em tempos de COVID-19. É nesse contexto de ampliação das possibilidades de interação humana que surgem iniciativas para implantação de sistemas de “*e-police*”, com o uso de aplicativos e plataformas baseados na internet. Como se apresenta a seguir, o policiamento comunitário, por suas características, pressupõe o relacionamento estreito entre policiais e comunidade, não excluindo as relações mediadas por plataformas e aplicativos.

POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: UM MODELO BASEADO EM INTERAÇÕES DA POLÍCIA COM A COMUNIDADE

Presente também no policiamento de outros países democráticos, a Polícia Comunitária, vista aqui como um modelo de organização e de prática do policiamento, tem o intuito de representar “o lado progressista e avançado do policiamento” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 15) e seus objetivos são alcançados no relacionamento estreito dos policiais com as comunidades locais. Polícia Comunitária pressupõe a participação social da comunidade, alvo das políticas públicas de segurança (FRÜHLING, 2006; 2007; ROSENBAUM, 2012; SKOLNICK; BAYLEY, 2006; TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994).

Os esforços em direção ao modelo da Polícia Comunitária promoveram no Brasil a criação de vários programas e práticas que, no geral, buscavam, por meio da participação social, incluir as comunidades locais nas práticas de segurança pública, compartilhando uma visão comunitária do policiamento preventivo. Como, por exemplo, o sistema japonês *Koban*, adaptado nos estados de São Paulo (FERRAGI, 2011); as UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) no Rio de Janeiro (MORAES; MARIANO; DE SOUZA FRANCO, 2015; MUNIZ; MELLO, 2015; RIBEIRO; VILAROUCA, 2018) e o seu antecessor GPAE – Grupamento de Policiamento de Áreas Especiais (ARIAS; UNGAR, 2009; CANO, 2006; RICCIO *et al.*, 2013); o Grupo Especializado de Policiamento em Áreas de Risco (GEPAR) em Minas Gerais (BATITUCCI *et al.*, 2016;

SOUZA, 2007); o Ronda Quarteirão no estado do Ceará (PINTO *et al.*, 2012); o Fica Vivo em Belo Horizonte (ALVES; ARIAS, 2012; BEATO FILHO *et al.*, 2017); os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs) em São Paulo (GONZÁLEZ, 2016; 2019; HAUBRICH; WEHRHAHN, 2015); a Rede de Vizinhos Protegidos no estado de Minas Gerais (BATITUCCI *et al.*, 2016); o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD) em todos os estados brasileiros (MASSARDI; SILVA, 2013; SHAMBLEN *et al.*, 2014; TASCA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012), dentre tantos outros.

Desde os anos 1990, os policiais militares brasileiros têm sido incentivados a falar e a ouvir, a orientar e a serem orientados pelo público a quem prestam o serviço de segurança, num movimento que parecia se fortalecer no Brasil (FRÜHLING, 2006; 2007). Tais mudanças são contextualizadas pela evolução institucional da polícia no mundo, especialmente no século XIX (BATITUCCI, 2010; GOLDSTEIN, 2003); e também pelas iniciativas de reforma policial na América Latina, influenciadas pelos processos de democratização ocorridos no continente durante as décadas de 1980 e 1990 (FRÜHLING, 2007). Por exemplo, em 2019, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) instituiu a Diretriz Nacional de Polícia Comunitária como documento institucional orientador, destinado à criação e à estruturação do Sistema Nacional de Polícia Comunitária, reunindo estratégias e filosofias para a aproximação entre polícia e comunidade (BRASIL, 2019b).

A Polícia Comunitária, como um modelo de organização e de prática do policiamento, acontece orientada por um dos seus principais pressupostos: o relacionamento estreito do policial com seu público, com o objetivo de solucionar problemas locais, mesmo que estes não estejam relacionados com a persecução penal (ROSENBAUM, 2012; SKOLNICK; BAYLEY, 2006; TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994). O crime legislado não deixa de ser importante, no entanto, valoriza-se qualquer problema que tenha relação com a qualidade de vida da comunidade local, mesmo que o problema não tenha relação com a lei, propriamente dito. Então, para que a polícia possa tratar o medo do crime é primordial que exista o relacionamento pessoal de um policial (conhecedor do lugar e das pessoas que nele habitam) com seu público (disposto a exercitar a cidadania, tornando-se coprodutor de segurança), para além do tratamento estatístico e impessoal dos índices criminais.

Sob a égide da Polícia Comunitária, pode-se afirmar que as polícias brasileiras têm buscado criar e incentivar o desenvolvimento de práticas policiais que incluem a própria comunidade nas políticas públicas de segurança, de forma que seja possível valorizar a qualidade de vida, para além dos índices criminais (FERRAGI, 2011; FRÜHLING, 2006, 2007; GODINHO *et al.*, 2016). Os avanços alcançados nas últimas décadas são possíveis de serem identificados pelo país; no entanto, todos são baseados nas interações próximas dos policiais com a comunidade local, o que pode ter sido afetado pela pandemia da COVID-19. Sejam em palestras, reuniões com vizinhos ou em salas de aulas na rede de ensino (pública ou privada), os policiais empregados no policiamento comunitário foram surpreendidos pelas restrições sanitárias de 2020 e 2021, que tornou o contato direto do policial com seu público, com objetivos não emergenciais, impossível de acontecer. Assim como se pontuou no caso para o ensino em administração pública de Ferreira, Alves e Oliveira (2021), uma das alternativas para não se perder os avanços alcançados em policiamento comunitário no país, em tempo de pandemia, foi o uso da internet e das redes sociais online, já institucionalizado pela Polícia Militar.

O uso das redes sociais online já auxiliava a execução do policiamento comunitário, mesmo antes da pandemia da COVID-19. Em 2015, Baccin e Cruz (2015) destacaram a importância do papel das redes sociais online na segurança pública, especialmente para a Polícia Comunitária. Os autores mostraram que

a Polícia Militar do estado brasileiro de Santa Catarina, assim como as polícias dos Estados Unidos e da Austrália, já reconhecia as redes sociais online como uma ferramenta do trabalho policial.

Com as medidas restritivas e de isolamento social, no combate à pandemia da COVID-19, novos desafios se apresentaram para o policiamento comunitário, levando os policiais a buscarem alternativas de aproximação com a população, dentre as quais as redes sociais online. Discutido o conceito de governo eletrônico e as possibilidades de relação do governo-sociedade através das redes sociais online, bem como a participação social no policiamento comunitário, promovido pelas polícias militares brasileiras, assumiram-se os procedimentos metodológicos descritos a seguir.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta pesquisa, a atuação das polícias militares brasileiras na rede social Instagram foi analisada numa abordagem qualitativa. Caracterizando-se como uma pesquisa documental (RICHARDSON, 2012) nas redes sociais online, os dados foram posteriormente submetidos à Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977) para o alcance dos objetivos da pesquisa.

O material empírico, de acesso público, foi obtido pela busca de perfis oficiais de agências policiais militares brasileiras na internet (Tabela 1). Inicialmente, foram priorizados para a análise aqueles perfis que pudessem ser considerados como “conta verificada”. Essa ferramenta, disponibilizada pelo Instagram, permite identificar tais perfis por um selo azul característico, fixado ao lado do nome, conforme regras da plataforma. Este é um recurso atribuído aos perfis considerados socialmente relevantes, incluindo entidades governamentais, o que traz maior credibilidade e segurança aos perfis analisados (FREIRE, 2021). Dentre as 27 polícias militares, 11 delas têm perfil autenticado no Instagram como “conta verificada”. Incluímos aqui a Brigada Militar (Rio Grande do Sul), embora essa organização se denomine de maneira diversa de outros estados. As organizações policiais militares dos 25 estados e do Distrito Federal, bem como a Brigada Militar/RS, foram consideradas neste estudo de maneira conjunta. Totalizaram-se 27 organizações policiais, abrangendo todo o território nacional.

Posteriormente, expandiram-se as análises para outros perfis, de forma a abranger todas as contas no Instagram das polícias militares do país. Juntas, as contas no Instagram que se apresentavam como sendo de propriedade oficial da Polícia Militar de cada estado somaram quase três milhões de seguidores.

O Instagram é uma plataforma de rede social online que permite que os perfis realizem, no mínimo, três formas de postagens aos seus seguidores: são os denominados *Direct*, *Stories* e *Feed*. O primeiro refere-se às trocas de mensagens de caráter privado, participando apenas dois usuários; o segundo, embora sejam destinados a todos os seguidores, são postagens rápidas que ficam no ar durante apenas 24 horas. Pela incapacidade de operacionalizar a coleta dos dados, a primeira e a segunda forma de postagem não foram priorizadas. A coleta dos dados deu-se apenas no *Feed* de mensagens, composto por publicações abertas ao público, tanto para seguidores do perfil, quanto para aqueles que não são seguidores. Durante a coleta dos dados, constatou-se que quando se tratava de perfis de organizações públicas, os *Feed*'s não possuíam restrições de apresentação. Todos os internautas tinham acesso às postagens.

Do total de 72.686 postagens (*Feed*) que compuseram o *corpus* da pesquisa, foram selecionadas para análise 33.903, que atendiam o critério de constar a data de publicação compreendida entre o surgimento

da pandemia de COVID-19 (março de 2020) até outubro de 2021. Sem a utilização de *softwares*, a cada uma das postagens era atribuída uma ou mais codificações e, com o auxílio do *software* de gestão de planilhas (Excel), as codificações eram organizadas em categorias. Esse processo de análise foi circular, voltava-se ao *corpus* a cada nova categoria criada, de forma que pudessem ser validadas pelos pesquisadores.

Aplicou-se a Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977) na busca por compreender como se davam a atuação das polícias militares brasileiras na rede social Instagram, durante a pandemia da COVID-19. Na primeira etapa da análise de conteúdo, na pré-análise, realizaram-se os procedimentos para a análise propriamente dita: seleção do *corpus* de análise, e formulação dos objetivos da análise e dos indicadores. Em seguida, procedeu-se à codificação do material empírico, considerando padrões, regularidades e distinções.

TABELA 1

Público da pesquisa: material empírico

| Polícia Militar | Estado brasileiro | Perfil oficial no Instagram | Conta verificada | Data de entrada* | Número de publicações** | Número Seguidores |
|------------------------|--------------------------|------------------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| PMAC | Acre | pmacoficial | Não | 05/12/2016 | 1.660 | 31.900 |
| PMAL | Alagoas | pmal.oficial | Não | 31/08/2017 | 3.360 | 71.700 |
| PMAP | Amapá | policiamilitardoamapa | Não | Indefinido | 1.962 | 34.500 |
| PMAM | Amazonas | pmamazonas | Não | 14/11/2012 | 2.320 | 73.700 |
| PMBA | Bahia | pmdabahia | Sim | 03/01/2014 | 4.688 | 242.000 |
| PMCE | Ceará | policiamilitardoceara | Sim | 13/04/2016 | 1.835 | 136.000 |
| PMDF | Distrito Federal | pmdfoficial | Sim | 01/04/2014 | 3.150 | 145.000 |
| PMES | Espírito Santo | policiamilitar.pmes | Não | 30/05/2017 | 871 | 45.800 |
| PMGO | Goiás | policiamilitargo | Não | 16/02/2014 | 7.525 | 291.000 |
| PMMA | Maranhão | pmmaoficial | Não | Indefinido | 589 | 32.200 |
| PMMT | Mato Grosso | pmmt_oficial | Não | 01/12/2015 | 4.316 | 61.800 |
| PMMS | Mato Grosso do Sul | pmmsoficial | Não | Indefinido | 1.264 | 15.400 |
| PMMG | Minas Gerais | pmmg.oficial | Sim | 23/05/2016 | 1.455 | 218.000 |
| PMPA | Pará | policiamilitarpaoficial | Não | 27/09/2013 | 1.310 | 44.700 |
| PMPB | Paraíba | pmpboficial | Sim | 11/05/2017 | 1.503 | 70.300 |
| PMPPR | Paraná | pmproficial | Não | 21/08/2017 | 1.095 | 87.900 |
| PMPE | Pernambuco | pmpeoficial | Sim | 23/04/2015 | 1.906 | 128.000 |
| PMPI | Piauí | pmpi_oficial | Não | Indefinido | 1.166 | 25.500 |
| PMERJ | Rio de Janeiro | policiamilitar_rj | Sim | 04/03/2015 | 3.373 | 312.000 |
| PMRN | Rio Grande do Norte | pmrnoficial | Não | 06/09/2012 | 7.139 | 42.300 |
| PMRS | Rio Grande do Sul | brigada_militaroficial | Não | 07/01/2016 | 4.391 | 63.200 |
| PMRO | Rondônia | pmro_oficial | Não | Indefinido | 1.277 | 12.300 |
| PMRR | Roraima | pmrroficial | Não | Indefinido | 1.965 | 20.500 |
| PMSC | Santa Catarina | pmscoficial | Sim | 05/08/2015 | 3.977 | 134.000 |
| PMESP | São Paulo | policiamilitarsp_oficial | Sim | 01/10/2015 | 4.159 | 495.000 |
| PMSE | Sergipe | pmsergipe | Sim | 08/08/2016 | 2.860 | 95.300 |
| PMTO | Tocantins | pmto_oficial | Sim | 30/03/2015 | 1.570 | 42.900 |
| Total | | | | 72.686 | 2.972.900 | |

* O Instagram não informa a data de entrada na plataforma de contas com baixo número de seguidores.

** O número de publicações refere-se ao dia 05/11/2021.

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa.

Sem estabelecer categorias iniciais *a priori*, analisamos as postagens *Feed* (Tabela 1), com números variados de comentários em cada uma delas, de todas as 27 polícias militares brasileiras, atribuindo, inicialmente, um código/expressão (categoria inicial) que sintetizasse o seu conteúdo de forma descriptiva. A partir de então, esses códigos puderam ser considerados como categorias iniciais, sendo, posteriormente, agrupadas em categorias intermediárias. O processo de análise resultou, como categorias finais, na diáde: braço forte e mão amiga (Quadro 1 e Quadro 2). Inspiradas no lema do Exército Brasileiro, o braço forte representa o conteúdo online que teria sido orientado para o fortalecimento corporativo; e a mão amiga, o conteúdo orientado para a participação social.

Essas categorias emergiram ao ser verificado que as postagens em análise apontam que as redes sociais online são mecanismos para dois tipos de atuação: a expansão do espaço público para interação com a sociedade; e a expansão do espaço institucional para comunicação com a sociedade. Se, por um lado, a polícia busca interagir com a sociedade, numa visão de relacionamento próximo com o cidadão, ouvindo-o; por outro lado, a polícia busca apenas comunicar, sem a necessidade de ouvir.

Embora seja um desafio enfrentado nas mudanças institucionais, essas duas categorias podem ser consideradas como dimensões na possível emergência do e-policiamento comunitário, visto sua capacidade de interagir com o público (“mão amiga”) e, também, reforçando os pressupostos institucionais nos adjetivos militares (“braço forte”). Essas duas dimensões são relacionais e, sendo assim, deveriam caminhar juntas na direção das reformas policiais, valorizando a melhoria dos serviços públicos de segurança. Como defende Rosa (2007, p. 309), há um perigo em tratar de forma dual essas imagens na Polícia Militar, numa divisão simbólica existente entre “o braço forte que luta e a mão amiga que ajuda [...] deixando de ver essas duas dimensões da organização de um ponto de vista relacional, em que sem o braço, a mão não se apoia e, sem a mão, o braço não tem força”.

Por fim, na terceira etapa, realizaram-se a inferência e a interpretação, considerando o objetivo da pesquisa, cujos resultados são apresentados a seguir.

A E-PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

As postagens (*Feed*), constituídas de imagens, termos e expressões, e os comentários dos perfis das polícias militares brasileiras permitiram identificar duas categorias finais: o braço forte e a mão amiga. As características de cada uma dessas categorias estão indicadas no Quadro 1. Embora não tenham sido elencadas as categorias *a priori*, a análise de conteúdo (Quadro 2) das postagens do Instagram resultou, enquanto categoria final, o braço forte e a mão amiga, que juntas acabam promovendo imagens distintas do policial, da sociedade e das suas interações.

QUADRO 1

Imagens do braço forte e da mão amiga

| Categoria Imagen | Braço Forte | Mão Amiga |
|--|--|---|
| Imagen do policial militar | Guerreiro e temido pelos criminosos | Amigo conhecido pela comunidade local |
| Imagen da sociedade civil | Indiferente e não responsável pela segurança | Sociedade ativa e corresponsável pela segurança |
| Imagen da interação do policial militar com os civis | Relacionamento distante | Relacionamento próximo |

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa.

A análise inicial apontou que o uso das redes sociais online pelas organizações militares dos estados e do Distrito Federal não se iniciou como uma resposta ao contexto pandêmico. A maioria das contas foi criada antes da pandemia de 2020 (Tabela 1), embora seu uso tenha se intensificado com o regime de isolamento social no combate à pandemia da COVID-19. Quanto à frequência das postagens, observou-se que nem todas as polícias promovem interações diárias, algumas, como a organização policial militar de Goiás, fazem mais de 10 *posts* por dia, e em outras, como a do Maranhão, as publicações são mais raras.

Nas redes sociais online analisadas, observou-se o interesse das organizações policiais militares pelas imagens do Braço Forte (como, por exemplo, na PMGO). Já na categoria final que se chamou de Mão Amiga, observam-se inovações policiais na busca pela aproximação do público civil (como, por exemplo, o apelo humorístico das postagens da PMBA). Além das atividades de relações públicas e de assistência social, foram identificadas atividades (Quadro 2) que objetivavam, especificadamente, a aproximação do público civil, de maneira direta, dentre elas a do policiamento comunitário mediado pelas RSO, o que denominamos aqui de *e-policiamento comunitário*; em referência ao termo *e-police*, que se refere a um serviço do governo eletrônico que utiliza sistemas baseados na internet, como aplicativos e plataformas, para promover a interação com o público civil e aumentar a eficiência da segurança pública (MANDLER, 2000; MARTIN, 2015; MOLLAH; ISLAM; ISLAM, 2012; MOLLAH; ISLAM; ULLAH, 2012).

Dentre as atividades sobre a realização do policiamento comunitário remoto, de maneira especializada, identificadas pela expressão *e-policiamento comunitário*, destacam-se duas modalidades principais: (a) divulgação de meios alternativos para contato entre policiais e a comunidade, para além das chamadas de emergência no 190, como números personalizados de telefone celulares dos policiais, o próprio WhatsApp e outros aplicativos de comunicação remota; e (b) divulgação de *Lives* e palestras de prevenção realizadas pela internet, como no caso do Proerd.

QUADRO 2

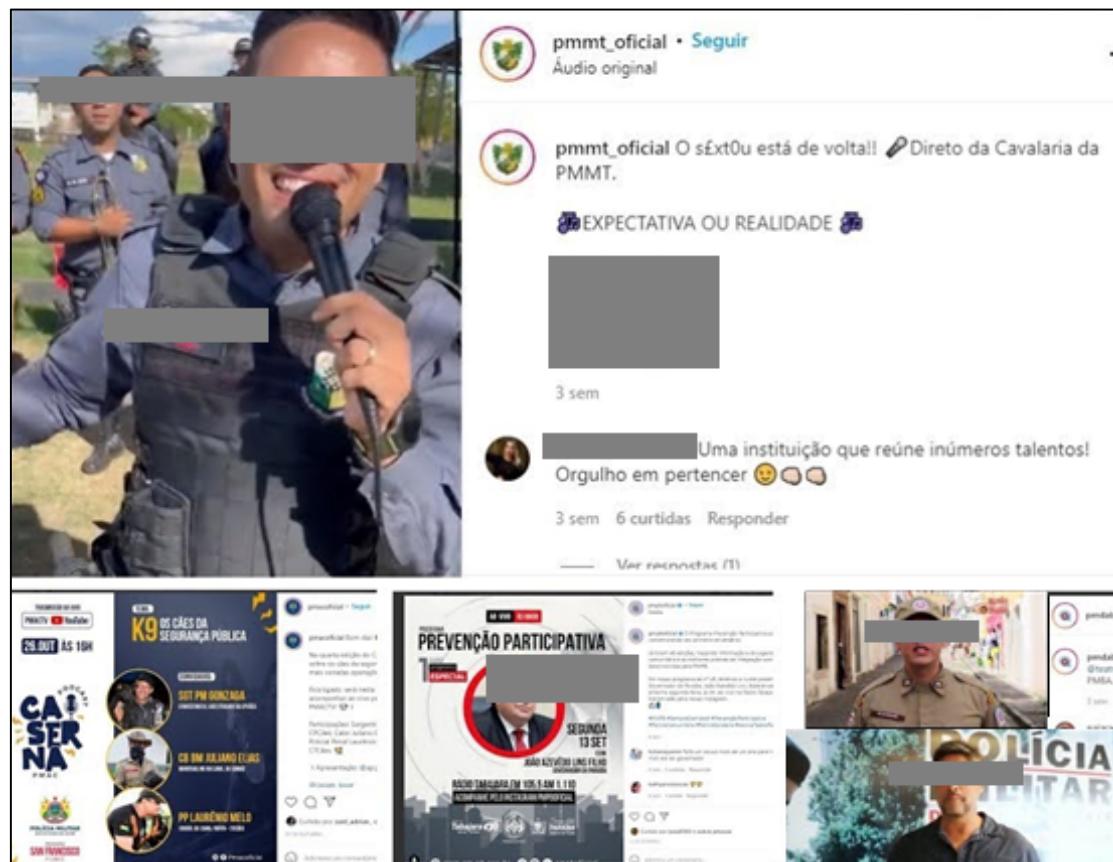
Análise categorial do material pesquisado

| Categoria Final | Categoria Intermediária | Categoria Inicial |
|--|--|-------------------|
| 1. Braço forte: conteúdo orientado para o fortalecimento corporativo | | |
| | <i>Ênfase na honra militar, com o objetivo de enaltecer a organização policial</i> | |
| | Divulgação de atos heroicos ligados ao crime | |
| | Reforço de uma cultura militar repressiva | |
| | Louvor a símbolos, como o uniforme, as canções militares e as datas comemorativas militares | |
| | <i>Ênfase na força, com o objetivo de evidenciar o poderio militar</i> | |
| | Apresentação de ocorrências de persecução criminal bem-sucedida | |
| | Apresentação das tecnologias utilizadas na persecução criminal | |
| | Louvor aos equipamentos militares, como armas, efetivos e veículos policiais | |
| 2. Mão amiga: conteúdo orientado para a participação social | | |
| | <i>Atividades que buscam a aproximação do público civil</i> | |
| | Divulgação de atos heroicos não ligados ao crime, como em resgates, partos, doação de sangue e outros | |
| | Divulgação de dicas de segurança, incluindo as medidas de prevenção da COVID-19 | |
| | Aproximação de outros órgãos, como em reuniões com civis relacionadas à segurança pública | |
| | Apoio a questões sociais, campanhas de saúde, envolvimento com cursos de Libras, datas comemorativas civis, valorização da mulher, proteção das crianças, defesa da educação, homenagem às personalidades civis, defesa de valores religiosos e regionais, apresentações musicais (banda de música da Polícia Militar) e outros | |
| | Publicações e <i>#repost</i> comuns ao que se chama de <i>viralização</i> : fotos, vídeos ou qualquer outro conteúdo que se espalha rapidamente na internet, alcançando muita popularidade; como, por exemplo, o uso informal dos chamados <i>memes</i> e das <i>conhecidas hashtags</i> (como <i>#tbt</i> , <i>#fiqueemcasa</i> e <i>#heroisdasaudade</i>) | |
| | Divulgação de fotos e vídeos (de policiais humanos, não combatentes): relacionamento do policial com civis, geralmente acompanhados de mensagens motivacionais; fotos de policiais atendendo atentamente um civil, recebendo o carinho de uma criança ou com sua família, mostrando-se como parte da mesma sociedade | |
| | Realização do e-policiamento comunitário , divulgação do número de celular e do WhatsApp dos policiais para a comunidade; aplicação do Programa Educacional de Resistência às Drogas na modalidade online (<i>live</i> do Proerd); e lançamento e divulgação de aplicativo para atendimento remoto de vítimas de violência doméstica | |
| | <i>Assistência social</i> | |
| | Atividades de assistência social | |
| | Promoção de campanhas solidárias da Polícia Militar | |
| | Promoção de campanhas solidárias de outras organizações | |
| | Informações úteis diversas, relacionadas à segurança pública ou ao interesse geral | |
| | <i>Relações Públicas</i> | |
| | Prestação de contas | |
| | Notas à imprensa sobre ocorrências de grande repercussão | |
| | Informativo de interesse do público externo | |
| | Informativo de interesse do público interno | |
| | Promoção do perfil no Instagram, publicando curiosidades sobre a vida e o trabalho do policial militar, brincadeiras interativas no <i>Stories</i> , mensagens motivacionais, mostras de atividades preventivas e do policiamento comunitário presencial, palavra de um policial, <i>podcasts</i> com policiais, esquetes de humor e apresentações da banda de música composta por policiais militares, e notas de falecimento pela COVID-19 | |

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa.

FIGURA 1

Recortes do Instagram com a ênfase nas imagens da Mão Amiga

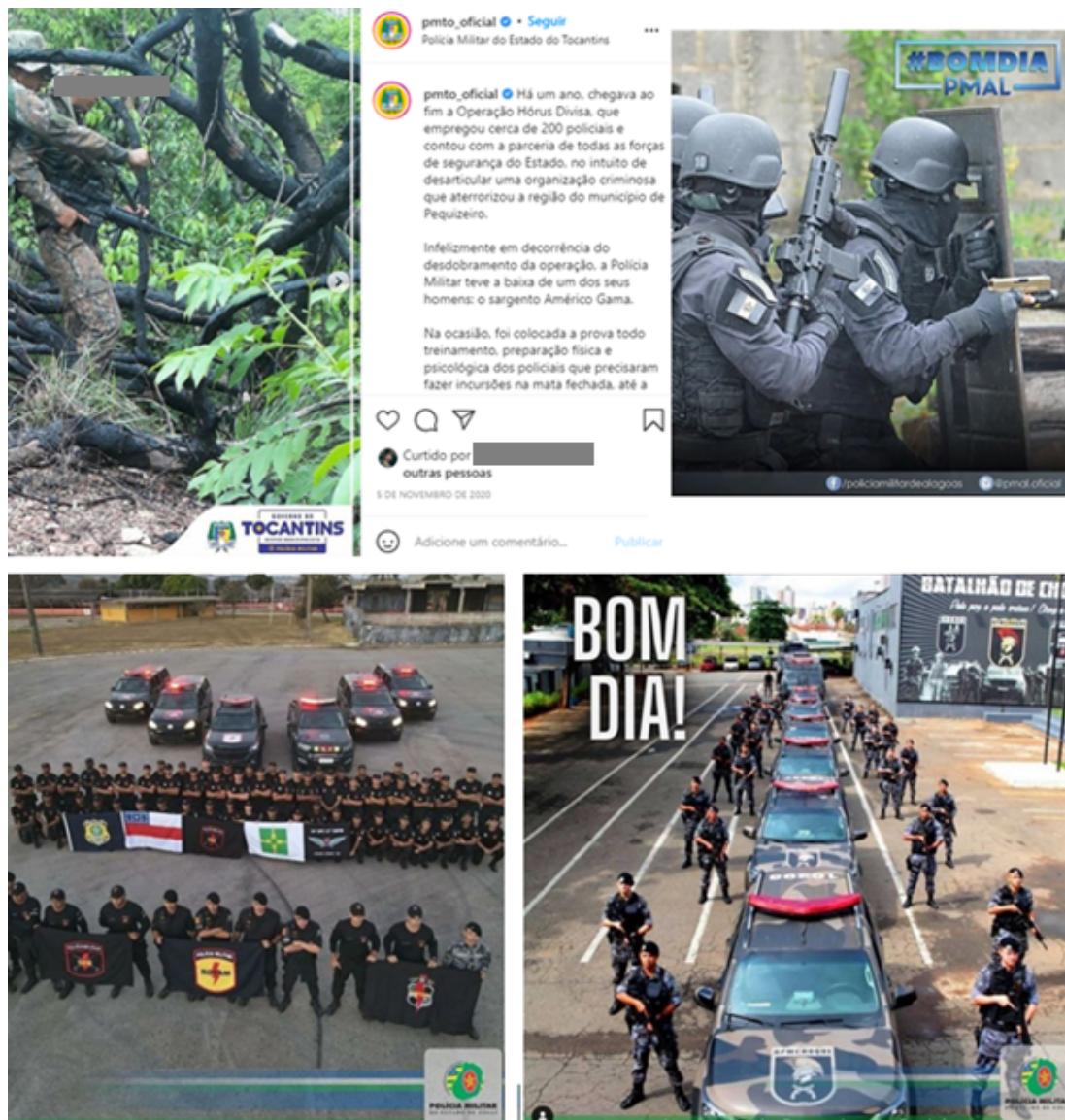


Fonte: Material da pesquisa. Observação: Informações pessoais foram omitidas.

Destacam-se também algumas iniciativas (Figura 1) que se aproximam dos pressupostos defendidos pela Policia Comunitária (ROSENBAUM, 2012; SKOLNICK; BAYLEY, 2006; TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994): uso de vídeos de humor, com conteúdos do teatro produzido pelos policiais (as chamadas *esquetes* de humor) com informações de segurança pública (PMBA); convites para assistir às entrevistas na rádio web (PMPB) ou aos podcasts da polícia (PMAC); divulgação de interações com o público por meio de perguntas aos seguidores (PMAM); vídeos de entrevistas feitas pelos policiais com comandantes respondendo perguntas do público civil (PMMG); vídeos da banda de música da polícia cantando músicas populares, por vezes, com os chamados *feat* (participação) em parcerias com outros cantores civis (PMMT); divulgação de vídeos de artistas com mensagens aos policiais, na busca por uma maior visibilidade do perfil (PMMT e PMMG); prestação de contas de diversos resultados; apresentação de parcerias com outros órgãos, como a Defesa Civil; divulgação de *Lives* realizadas em outras plataformas (PMESP, o maior efetivo policial e com o maior número de seguidores); e outras.

FIGURA 2

Recortes do Instagram com a ênfase nas imagens do Braço Forte



Fonte: Material da pesquisa. Observação: Informações pessoais foram omitidas.

As análises dos perfis do Instagram de organizações policiais militares sinalizam também que, em alguns casos (Figura 2), há uma predominância de postagens que valorizam as imagens do Braço Forte, principalmente acerca da persecução criminal (como é o caso da PMAL, uma das contas mais recentes), enfatizando a figura do herói, forte, destemido e que valoriza a cultura militar, mesmo que se contraponha aos pressupostos da polícia de proximidade. Dificuldades em superar essa visão unicista da polícia combatente e de um policial que deve ser temido foram também apontadas em outros estudos (FRÜHLING, 2006; 2007; MUNIZ *et al.*, 1997; MUNIZ; CARUSO; FREITAS, 2018). A cultura da Polícia Militar e a identidade do policial podem dificultar a valorização dos pressupostos do policiamento comunitário nas redes sociais online.

A análise identificou postagens com características de manchetes jornalísticas (PMAP), prestando contas de operações e apreensões realizadas (PMPI) por meio da persecução criminal, e prestação de contas sobre operações (PMRR). Houve também a apresentação de pequenas curiosidades sobre a cultura militar (PMRN), reforçando os valores positivos do militarismo, evitando o estranhamento na aproximação com o público. A figura do policial militar é ovacionada como herói, tanto em postagens sobre os atos heroicos de policiais militares, incluindo o êxito da persecução criminal, quanto nas postagens motivacionais relacionadas à cultura militar (PMDF), em que a promessa do profissional em sacrificar a própria vida em defesa da comunidade é relembrada. Algumas organizações evidenciam também o poderio militar, tanto com postagens que mostram atividades reais de uma polícia distante, de um policial forte e guerreiro, atuante na persecução criminal, quanto com mensagens motivacionais, que objetivam a prevenção criminal, com o objetivo de amedrontar o criminoso, pois a polícia deve ser temida. É o caso da PMERJ, da PMRN (a conta mais antiga) e da PMGO (conta com o maior número de postagens).

Nos casos representados pela Figura 2, em que há uma ênfase no Braço Forte (Quadro 2), sempre há a presença da figura do herói. Em um dos posts, a PMDF escreve: “pra você, o que é #coragem? Coragem para fazer o que tem que ser feito, acreditar no treinamento e honrar o compromisso de doação da própria vida. Uma semana de coragem para todos. Orgulho de ser Policial Militar!”. Em outra postagem, a PMTO: “Não permitiremos que o mal triunfe. Desistir nunca, recuar jamais”. De modo geral, quase a metade das postagens analisadas remete a fotos de policiais em ação ou em treinamento, acompanhadas de mensagens motivacionais ou de enaltecimento do trabalho da polícia militar.

Houve um aumento da quantidade das postagens ao longo do primeiro semestre de 2020, ainda que não significativo. Nesse período, houve uma maior diversificação nos temas das postagens: as postagens motivacionais e de enaltecimento do trabalho da polícia foram reduzidas; as de apresentação do trabalho nas unidades das polícias militares, buscando a interação com o público por meio de estratégias diversas (Quadro 2), foram aumentadas; e foram incluídas: datas comemorativas, dicas de prevenção à COVID-19, nota de falecimento, fotos antigas (as chamadas *#tbt*), acompanhadas de pequenos relatos da história da organização policial em questão, bem como notícias sobre o concurso público para ingresso na organização, temas de interesse geral, como as promoções de campanhas solidárias (e.g. doações de alimentos), de saúde (e.g. novembro azul) e de conscientização geral (e.g. violência no trânsito), dentre tantos outros *posts*. Essa diversificação pode ter sido motivada para buscar mais seguidores, o que acabaria por valorizar, mesmo que de maneira secundária, o e-policíamento comunitário.

Embora todas as unidades da polícia estejam presentes nas redes sociais online em análise, houve uma presença significativa das unidades cuja especialidade esteve ligada ao policiamento de proximidade, sob os pressupostos da Polícia Comunitária. Com relação ao que chamamos de e-policíamento comunitário, especificamente, destacam-se postagens sobre unidade policiais, cuja especialidade é a polícia comunitária, por exemplo: apresentação da patrulha rural comunitária (em junho, na PMTO), divulgação de uma *live* do Proerd (em maio, na PMTO). Em uma das postagens da PMAM, escreveu-se o seguinte: “Qual bairro você quer que a ROCAM faça uma visita?”. Houve também temas relacionados à transparência e à prestação de contas ao público, tanto de compras e contratos quanto de resultados de operações policiais realizadas. Justificar-se frente à opinião pública se tornou mais frequente, como, por exemplo: “o comandante geral [...] falou sobre as ações da corporação na zona rural [...] o projeto Patrulha Rural e a Operação Hórus” (*post* de junho de 2021, convidando os seguidores da PMTO a acompanharem uma entrevista do comandante à mídia televisiva).

Embora haja, em algumas postagens, um foco no Braço Forte, evidenciando o poderio militar, na figura do policial combatente, distante e temido, observou-se, também, o exercício do policiamento comunitário na modalidade remota, cujos pressupostos são opostos a essa intenção. No caso da PMTO, houve a promoção de um aplicativo remoto no patrulhamento de prevenção à violência doméstica e, também, de uma *live* do Proerd. Na PMERJ, identificou-se a divulgação da Patrulha Maria da Penha – Guardiões da Vida, a qual tinha chegado à comunidade do Morro dos Macacos, através da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) local, sob os pressupostos da Polícia Comunitária. Segundo informações deste *post*, já existia 45 equipes dessa natureza em todo o estado do Rio de Janeiro. Nessa oportunidade, a PMERJ divulgou um vídeo no Instagram incentivando o relacionamento da comunidade com a polícia, incluindo as denúncias de violações da Lei Maria da Penha. O comandante da UPP Macacos comunica à comunidade que: “disponibilizamos um telefone que tem o canal de WhatsApp 24 horas para vocês; o número é [número]; o anonimato é total e garantido; esse telefone fica 24 horas com a Patrulha Maria da Penha e o canal é direto com o comandante da Unidade”. A Figura 3 também ilustra um desses exemplos, no estado de Santa Catarina.

FIGURA 3

Reorte do Instagram sobre uma iniciativa de e-policiamento comunitário



Fonte: Material da pesquisa. Observação: Informações pessoais foram omitidas.

As diversas postagens passaram a indicar, também, outros canais online de interação com os seguidores para receber denúncias anônimas e para disponibilizar acesso a outros serviços da polícia. As postagens ovacionaram, também, fotos de situações de interação do policial com outros cidadãos, deixando transparecer que a polícia faz e está pronta para fazer o contato comunitário diário com a comunidade de maneira amiga e próxima.

Embora haja uma clara tentativa da organização policial militar em praticar o governo eletrônico por meio das redes sociais online, este estudo não buscou identificar se há uma real interação a partir desses *posts* no Instagram. As mensagens privadas não foram analisadas, como, por exemplo, o *Direct* do Instagram. Quando há algum questionamento, a polícia não responde diretamente nos comentários. O diálogo não acontecia pelos comentários públicos, abaixo de cada postagem; indicando que as polícias brasileiras podem ter criado um canal de fala, mas não necessariamente um canal de escuta.

DISCUSSÃO

Esta pesquisa teve como foco o período da pandemia da COVID-19, considerando que o governo eletrônico e as redes sociais online são plataformas relevantes para as interações com a comunidade, principalmente, para informar e educar as pessoas quanto às medidas de proteção contra a COVID-19. Os achados desta pesquisa apontam que, durante a pandemia, as redes sociais online, em especial o Instagram, constituíram-se em uma ferramenta para apresentar a organização policial e apoiar um programa de relações públicas, no entanto, as redes sociais online não se revelaram como alternativas para alcançar os objetivos da Polícia Comunitária, incluindo a participação social por meio da comunicação e a proximidade do policial com o seu público local.

A análise aponta que as políticas brasileiras criaram um canal de fala com o Instagram, no entanto, não necessariamente um canal de escuta, ou seja, as polícias militares não utilizam todo o potencial das redes sociais online para as interações da polícia-sociedade. Os exemplos brasileiros capturados são iniciativas pontuais de cada organização policial, não sendo possível afirmar que sejam práticas uníssonas nacionalmente, o que pode ser explicado pelos desafios na implementação do e-gov, principalmente no que diz respeito à desigualdade digital (DAVISON; WAGNER; MA, 2005; FREITAS, 2016). Adicionalmente, tem-se o desafio de que tais práticas dependem da iniciativa pessoal de cada policial que coordena as redes sociais da organização policial, não se apresentando como um esforço institucional das polícias brasileiras, de forma conjunta, como foi observado.

Como defende a literatura de Governo Eletrônico (BARBOSA, 2017; MEDEIROS; GUIMARÃES, 2005; 2006), dar informações apenas não é o mesmo que trazer a sociedade para participar das decisões. A participação social nas políticas públicas de segurança é um pressuposto da Polícia Comunitária que pode ser realizado por meio das redes sociais online, suportadas pelo Governo Eletrônico. No entanto, pode-se dizer que não é um esforço da polícia brasileira, embora já tenham apontado o caminho no decorrer dos últimos anos, em especial no contexto pandêmico, mas, sim, são iniciativas pontuais em algumas polícias e em alguns lugares no Brasil. O policiamento comunitário remoto é uma via a ser considerada, embora a maioria das organizações policiais militares não aproveite o potencial das redes sociais online para as práticas do que chamamos de e-policiamento comunitário.

Embora algumas polícias militares pelo Brasil utilizem o Instagram, na maior parte do tempo, apenas para apresentar o que já está sendo feito, ferramentas como rádio *web*, *podcast*, *lives*, perguntas no *stories* e

comunicação direta em plataformas de troca de mensagens instantâneas pela internet, como o WhatsApp e o *Direct* do Instagram, dentre tantos outros, podem ser alternativas para o exercício das práticas de policiamento durante o regime de isolamento social no combate à pandemia e, também, um importante instrumento para intensificar a difusão da Polícia Comunitária por todo o país.

No Brasil, há uma tendência de justificar as práticas policiais na direção da qualidade de vida, para além dos índices criminais, mesmo no contexto pandêmico. Como afirmam Skolnick e Bayley (2006), as agências de segurança pública pelo mundo têm entendido que é preciso promover a qualidade de vida da população e reduzir o medo do crime, prestando às comunidades locais um serviço público de qualidade.

Embora as trocas das mensagens privadas não tenham sido analisadas, como, por exemplo, a ferramenta denominada *Direct*, os comentários de cada postagem parecem mostrar que as organizações policiais no Instagram mais falavam do que ouviam. Segundo autores de Polícia Comunitária (SKOLNICK; BAYLEY, 2006; TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994), o policiamento comunitário deveria continuar com o objetivo de promover o diálogo direto da sociedade com a polícia, não apenas ouvindo, mas também criando oportunidades de aproximação, de modo a incorporar as práticas policiais por contiguidade.

Entretanto, para explorar todo o potencial das redes sociais online para as práticas do e-policimento, é preciso não apenas falar ao público, mas também ouvir; além de prover o público de condições para participar ativamente do diálogo. Essa é uma discussão que passa pela formação, imagem e identidade profissional de policiais militares a partir da relação de proximidade dos policiais, representantes do Estado, e a sociedade (MUNIZ *et al.*, 1997; MUNIZ; CARUSO; FREITAS, 2018; PONCIONI, 2005; SILVA, 2011).

As reformas das práticas policiais na direção de uma sociedade democrática e participativa são frutos de um esforço de longo prazo. Tal assertiva, suportada por estudos anteriores (BATITUCCI *et al.*, 2016; CANO, 2006; CRISTÓVAM; SAIKALI; SOUSA, 2020; GONZÁLEZ, 2019; MEDEIROS; GUIMARÃES, 2005; MUNIZ; MELLO, 2015), levanta uma questão inquietante frente a uma realidade emergida em 2020: o percurso assumido pelas polícias militares brasileiras em direção ao policiamento comunitário pode ter sido interrompido pelo inevitável regime de isolamento social no combate à pandemia da COVID-19. Todavia, o esforço continua na modalidade remota e, ainda, enfrentam-se os mesmos desafios da modalidade presencial existente antes da pandemia.

Ainda assim, não é incorreta a afirmativa de que o alcance dos pressupostos na direção do policiamento cidadão e democrático pode ter sido prejudicado pela COVID-19. Os avanços da reforma das práticas policiais podem ter sido comprometidos. Tais esforços têm enfrentado desafios há décadas; e sua modalidade predominantemente online não foi capaz de superá-los. As reformas das práticas policiais ao longo dos séculos já davam conta da importância de se considerar o contexto social em que se insere na evolução institucional e no processo de profissionalização da polícia desde o século XIX (BATITUCCI, 2010). Como visto aqui, a defesa da polícia de proximidade, ou polícia cidadã, presente na Polícia Comunitária, também dá conta de que a polícia precisa, de fato, responder ao contexto em que se insere localmente, respondendo de maneira cotidiana e particular ao público para o qual esteja servindo, o que pressupõe relacionamento. Mas o contexto pandêmico desafiou tais práticas, colocando em xeque os avanços alcançados até então no relacionamento com o público.

Esta pesquisa apontou que as redes sociais online são ferramentas de Governo Eletrônico que possibilitam o alcance dos objetivos propostos pelo policiamento de proximidade durante o contexto pandêmico.

Embora as reformas das práticas policiais na direção do policiamento democrático continuam exigindo dos policiais militares criatividade e disposição na superação de uma visão unicista da segurança pública, ligada somente às imagens do Braço Forte, é possível afirmar que o uso das redes sociais online pode promover também as imagens de uma Mão Amiga.

O contexto pandêmico estimulou iniciativas de e-policimento comunitário como uma ferramenta de e-participação e e-mobilização social das políticas públicas de segurança. Embora pareçam depender da iniciativa do policial, as iniciativas identificadas por todo o país, para além das normas institucionais, apontam que as redes sociais online podem ser uma ferramenta do governo eletrônico útil para produzir uma segurança pública participativa e cidadã.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou compreender a atuação das polícias militares brasileiras na rede social Instagram, durante a pandemia da COVID-19. Analisaram-se também iniciativas de policiamento comunitário mediado pelas redes sociais online nesse período de crise sanitária, econômica e social. A pesquisa apontou que o Governo Eletrônico é possível por meio das redes sociais online, podendo melhorar a relação Estado-Sociedade e o alcance dos pressupostos da Polícia Comunitária no enfrentamento da pandemia, envolvendo o público civil nas políticas públicas de segurança, na direção da polícia cidadã e democrática.

No entanto, apesar do período da pandemia demandar uma atuação diferente, as organizações policiais acabam por priorizar a comunicação institucional, não explorando todo o potencial das redes sociais online, nos diversos caminhos do diálogo e da e-participação social. Há de se considerar que parte da população não tem acesso à internet, por isso, a atuação das polícias militares nas redes sociais online deve ser combinada com outras modalidades e, ainda, com políticas públicas para prover tais recursos, de modo a contribuir para o enfrentamento da pandemia no que diz respeito à segurança pública.

As imagens promovidas pelo Braço Forte e pela Mão Amiga podem caminhar juntas na direção da melhoria dos serviços públicos de segurança. Não se espera que o braço forte seja substituído pela mão amiga; espera-se apenas que não seja considerado como a única maneira de interpretar as organizações policiais militares. As imagens promovidas por estas categorias deveriam ser interpretadas num ponto de vista relacional, pois, de fato, “sem o braço, a mão não se apoia e, sem a mão, o braço não tem força” (ROSA, 2007, p. 309).

Embora o artigo não tenha assumido o compromisso de avaliar o policiamento comunitário, foi possível apontar caminhos importantes na melhoria dos serviços públicos de segurança, através do uso das ferramentas de Governo Eletrônico, em especial, as redes sociais online. Como contribuição prática para os gestores públicos, esta pesquisa aponta que as políticas públicas poderiam ser orientadas para garantir que a população vulnerável economicamente e os cidadãos com baixa qualificação para o uso de tecnologias se beneficiem das funções mais amplas do governo eletrônico, de modo a reduzir a desigualdade digital.

Pesquisas que se concentrem na atuação das polícias no enfrentamento dos desafios da pandemia, mas na perspectiva dos cidadãos, poderiam encontrar indicadores-chave para a promoção da participação dos cidadãos e de interações efetivas entre a polícia e a comunidade. Sugerem-se, portanto, futuras pesquisas que considerem a avaliação da qualidade da interação da polícia com o seu público, no período

da pandemia da COVID-19, considerando as trocas de mensagens instantâneas realizadas pela internet, como no *Direct* do Instagram e no WhatsApp, bem como seus efeitos na prática do policiamento de rua, na ponta da linha, com a consequente melhoria dos serviços públicos de segurança no Brasil.

Outro ponto de destaque nesta pesquisa é a utilização das redes sociais online de forma institucionalizada pela Polícia Comunitária, o que chama atenção para as possibilidades de criação de um e-policiamento comunitário dentro da perspectiva do e-Gov, em que as interações dos policiais com a comunidade seriam estreitadas. Nesse sentido, sugerimos a realização de pesquisas que abordem a utilização das redes sociais online pelas polícias e, especialmente, pela polícia comunitária, com vistas a concentrar esforços para desenvolverem teoricamente o termo e-policiamento comunitário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDOU, A. M. Good governance and COVID-19: The digital bureaucracy to response the pandemic (Singapore as a model). **Journal of Public Affairs**, mar. 2021. Doi: 10.1002/pa.2656.
- ALCADIPANI, R.; MEDEIROS, C. R. D. O. Policiais na rede: repertórios interpretativos nas manifestações discursivas de comunidades criadas por policiais no Facebook. **FAROL: Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, v. 3, n. 7, p. 559-627, 2016.
- ALVES, M. C.; ARIAS, E. D. Understanding the Fica Vivo programme: Two-tiered community policing in Belo Horizonte, Brazil. **Policing and Society**, v. 22, n. 1, p. 101-113, 2012.
- ANGELIM, D. **O fenômeno dos blogs policiais**: Uma visão sobre disciplina e hierarquia na PMERJ. Rio de Janeiro: Novas Edicoes Academicas, 2015.
- ARIAS, E. D.; UNGAR, M. Community Policing and Latin America's citizen security crisis. **Comparative Politics**, v. 41, n. 4, p. 409-429, 2009.
- AZEVEDO, S. Órgãos de segurança pública utilizam redes sociais para divulgar ações. **Diário de Uberlândia, Notícia**, 25 jul. 2021. Disponível em: <https://diariodeuberlandia.com.br/noticia/28976/orgaos-de-seguranca-publica-utilizam-redes-sociais-para-divulgar-acoes>. Acesso em: 19 nov. 2021.
- BACCIN, L. R. S.; CRUZ, T. M. F. DA. Uma reflexão sobre a utilização das redes sociais como forma de auxílio à atuação da Polícia Comunitária. **Revista Ordem Pública**, v. 8, n. 2, p. 13-34, 2015.
- BANGHUI, Z.; YONGHAN, Z.; GUITAO, K. E-government use via social media as a tool to influences young people's trust in government: An empirical study in a Chinese Municipality. **The 21st Annual International Conference on Digital Government Research**, p. 16-23, 2020.
- BANNISTER, F.; CONNOLLY, R. Defining e-Governance. **e-Service Journal**, v. 8, n. 2, p. 3-25, 2012.
- BARBOSA, A. R. Perfil da produção científica brasileira sobre governo eletrônico. **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, v. 8, n. 1, p. 1785-1810, 2017.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BATITUCCI, E. C. A evolução institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 4, n. 7, p. 30-47, 2010.

BATITUCCI, E. C.; GODINHO, L.; CASTRO, L. L.; GOMES, L. P. V. Policiamento Comunitário e Participação Social em Minas Gerais: Entre a Narrativa Oficial e a Efetividade das Reformas. In: OLIVEIRA JUNIOR, A. de (Ed.). **Instituições Participativas no Âmbito da Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Ipea, p. 55-117, 2016.

BEATO FILHO, C.; RIBEIRO, L.; OLIVEIRA, V. C. de; PRADO, S. C. F. Reducción de homicidios en Minas Gerais: Un análisis del programa «Fica Vivo!». **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 116, p. 129-157, 2017.

BRASIL. **Estratégia de Governança Digital: Do Eletrônico ao Digital**. Publicado em: 25 nov. 2019. 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. **Diretriz Nacional de Polícia Comunitária**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASA), 2019b.

CANO, I. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 3, n. 5, p. 136-155, 2006.

CERQUINHO, K. G.; TAVARES, W.; PAULA, A. P. P. de. Movimento Minas: a Participação Cidadã Via Internet no Estado de Minas Gerais. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 4, n. 1, p. 218-236, 2014.

CORDEIRO, A.; MARTINS, C. S. F.; SANTOS, N. B.; RIBEIRO, R. V.; PETRA, T. Governo eletrônico e redes sociais: informação, participação e interação. **RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, v. 6, n. 2, 2012.

CRISTÓVAM, J. S. da S.; SAIKALI, L. B.; SOUSA, T. P. de. Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil. **Sequência**, n. 84, p. 209-242, 2020.

CURTIN, G. G.; SOMMER, M. H.; VIS-SOMMER, V. The World of E-Government. **Journal of Political Marketing**, v. 2, n. 3-4, p. 1-16, 2003.

DAVISON, R. M.; WAGNER, C.; MA, L. C. K. From government to e-government: a transition model. **Information Technology & People**, v. 18, n. 3, p. 280-299, 2005.

DAWI, N. M.; NAMAZI, H.; HWANG, H. J.; ISMAIL, S.; MARESOVA, P.; KREJCAR, O. Attitude Toward Protective Behavior Engagement During COVID-19 Pandemic in Malaysia: The Role of E-government and Social Media. **Frontiers in Public Health**, v. 9, mar. 2021.

FARSOLE, S. R.; KENE, S. B.; BHUJADE, V. V. E-Police Record Management System. **International Journal on Recent and Innovation Trends in Computing and Communication**, v. 2, n. 3, p. 497-500, 2014.

FERIGATO, S. H.; TEIXEIRA, R. R.; CAVALCANTI, F. de O. L.; DEPOLE, B. de F. Potências do CiberespaSUS: redes sociais como dispositivos de políticas públicas de saúde no Brasil. **Ciencia e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 10, p. 3277-3286, 2018.

FERRAGI, C. A. (ZARE). O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 5, n. 8, p. 60-77, 2011.

FERREIRA, D. V. de S.; ALVES, A. L. M.; OLIVEIRA, C. R. de. A Institucionalização das redes Sociais On-Line pela Polícia Militar: ameaça ou oportunidade? **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 22, n. 3, 2021.

FREITAS, C. S. de. Mecanismos de dominação simbólica nas redes de participação política digital. In: SILVA, S. P. da; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. (Eds.). **Democracia digital, comunicação política e redes**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, p. 111-135, 2016.

FREIRE, R. Sete curiosidades sobre contas verificadas no Instagram. **Techtudo**, 11 set. 2021. Disponível em: <https://www.techtudo.com.br/listas/2021/09/sete-curiosidades-sobre-contas-verificadas-no-instagram.htm>. Acesso em: 8 out. 2021.

FRÜHLING, H. The impact of Community Policing and Police Reform in Latin America. In: TULCHIN, J.; RUTHENBURG, M. (Eds.). **Toward a Society under Law: Citizens and Their Police in Latin America**. Washington/DC: Woodrow Wilson Center Press, 2006.

FRÜHLING, H. The Impact of International Models of Policing in Latin America: The Case of Community Policing. **Police Practice and Research**, v. 8, n. 2, p. 125-144, 2007.

GODINHO, L.; OLIVEIRA JUNIOR, A. de; PONCIONI, P.; BUENO, S. Instituições Participativas e Policiamento Comunitário: Referencial Teórico e Revisão da Literatura. In: OLIVEIRA JUNIOR, A. de (Ed.). **Instituições Participativas no Âmbito da Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Ipea, p. 19-54, 2016.

GOLDSTEIN, H. **Policando uma Sociedade Livre**. São Paulo: Edusp, 2003.

GONZÁLEZ, Y. Varieties of Participatory Security: Assessing Community Participation in Policing in Latin America. **Public Administration and Development**, v. 36, p. 132-143, 2016.

GONZÁLEZ, Y. Participation as a safety valve: Police reform through participatory security in Latin America. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 2, p. 68-92, 2019.

HALDENWANG, C. V. Electronic Government (E-Government) and Development. **The European Journal of Development Research**, v. 16, n. 2, p. 417-432, 2004.

HANADA, L. M.; TAVARES, E.; COSTA, I. de S. A. da. Going Mobile: Oportunidades, Barreiras e Fatores Críticos de Sucesso para Iniciativas de M-Government. **Revista Gestão & Conexões**, v. 9, n. 2, p. 74-93, 2020.

HAUBRICH, D.; WEHRHAHN, R. Urban crime prevention and the logics of public security policies in Brazil – A relational perspective on the local fields of negotiation. **DIE ERDE – Journal of the Geographical Society of Berlin**, v. 146, n. 1, p. 21-33, 2015.

HERINGER, L. P.; CARVALHO, R. B. de; LEITE, R. S. Governo Eletrônico e o Uso de Redes Sociais na Comunicação com os Usuários do Sistema Único de Saúde (SUS): Estudo de caso do Facebook da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. **RAHIS – Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**, v. 16, n. 2, p. 52-68, 2019.

KHAN, S.; UMER, R.; UMER, S.; NAQVI, S. Antecedents of trust in using social media for E-government services: An empirical study in Pakistan. **Technology in Society**, v. 64, 2021.

LENHARD, P. **Redes Sociais no Governo Eletrônico**: O papel do Facebook na promoção do e-legislativo no Brasil. [s.l.] Fundação Getulio Vargas, 2016.

LIMA, P. R. S.; MOTA, F. R. L.; CASSÉ, A. P. O. M.; SALES, T. G. T. Redes sociais como ferramentas de transparência em tempos de covid-19. **Logeion: Filosofia da Informação**, v. 7, n. 2, p. 88-107, 2021.

LOTTA, G.; SOBRAL, I.; CORRÊA, M.; ALCADIPANI, M.; BUENO, S. **A pandemia de Covid-19 e os policiais brasileiros**. Nota Técnica. Realização: FGV; Parceria: FBSP, 2020. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/a-pandemia-de-covid-19-e-os-policiais-brasileiros/. Acesso em: 7 jul. 2022.

MACLEAN, D.; TITAH, R. A Systematic Literature Review of Empirical Research on the Impacts of e-Government: A Public Value Perspective. **Public Administration Review**, v. 82, p. 23-38, 2021.

MALODIA, S.; DHIR, A.; MISHRA, M.; BHATTI, Z. A. Future of e-Government: An integrated conceptual framework. **Technological Forecasting & Social Change**, v. 173, 2021.

MANDLER, T. Y. The e-police Employee Use of Telecommunications. **Journal of Property Management**, v. 65, n. 2, 2000.

MARTIN, S. G. La Carta de servicios de la Guardia Civil: compromiso con la ciudadanía. **Cuadernos de la Guardia Civil**, n. extra 1, p. 86-112, 2015.

MASSARDI, W. de O.; SILVA, E. T. da. Análise das implicações do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência: o caso das escolas públicas de Ubá. **Gestão Contemporânea**, v. 10, n. 13, p. 149-164, 2013.

MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. de A. Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 4, p. 449-464, 2005.

MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. de A. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n. 4, p. 66-78, 2006.

MINTZBERG, H. Managing government, governing management. **Harvard Business Review**, v. 76, n. 3, p. 75-83, 1996.

MOLLAH, M. B.; ISLAM, K. R.; ISLAM, S. S. E-police system for improved e-government services of developing countries. **25th IEEE Canadian Conference on Electrical and Computer Engineering (CCECE)**. 2012.

MOLLAH, M. B.; ISLAM, S. S.; ULLAH, M. A. Proposed e-police system for enhancement of e-government services of Bangladesh. **International Conference on Informatics, Electronics & Vision (ICIEV)**. 2012.

MORAES, J.; MARIANO, S. R. H.; DE SOUZA FRANCO, A. M. Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: uma história a partir das percepções e reflexões do gestor responsável por sua implantação. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 493-518, 2015.

MUNIZ, J.; LARVIE, S. P.; MUSUMECI, L.; FREIRE, B. Resistência e dificuldades de programa de policiamento comunitário. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, v. 9, n. 1, p. 197-213, 1997.

MUNIZ, J.; CARUSO, H.; FREITAS, F. Os estudos policiais nas ciências sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 84, p. 148-187, 2018.

MUNIZ, J. D. O.; MELLO, K. S. S. Nem tão perto, nem tão longe: o dilema da construção da autoridade policial nas UPPs. **Civitas**, v. 15, n. 1, p. 44-65, 2015.

PENTEADO, C. L. de C.; CRUZ JUNIOR, B. G. Ação política na internet na era das redes sociais. **Ponto-e-Vírgula**, n. 26, p. 109-122, 2019.

PEREZ-MOROTEA, R.; PONTONES-ROSAA, C.; NUNEZ-CHICHARROB, M. The effects of e-government evaluation, trust and the digital divide in the levels of e-government use in European countries. **Technological Forecasting & Social Change**, v. 154, 2020.

PINHO, J. A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

PINTO, L. A.; MURAKAMI, L. C.; PIMENTA, M. L.; NUNES, N. de S. Valores em serviços de policiamento comunitário: O Programa Ronda do Quarteirão sob a ótica da teoria da cadeia de meios e fins. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 333-357, 2012.

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**, v. 20, n. 3, p. 585-610, 2005.

RAMOS, S.; PAIVA, A. (Coords.). **A blogosfera policial no Brasil**: do tiro ao Twitter. Série Debates CI. Brasília: UNESCO/Representação no Brasil; Rio de Janeiro: CESec, 2009.

RIBEIRO, L.; VILAROUCA, M. G. "Ruim com ela, pior sem ela": o desejo de continuidade das UPPs para além das Olimpíadas. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 6, p. 1155-1178, dez. 2018.

RIBEIRO, M. M.; BARBOSA, A. F. Medição do uso da internet para a participação. In: SILVA, S. P. da; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. (Eds.). **Democracia digital, comunicação política e redes**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, p. 161-188, 2016.

RICCIO, V.; RUEDIGER, M. A.; DUTT-ROSS, S.; SKOGAN, W. Community policing in the Favelas of Rio de Janeiro. **Police Practice and Research: An International Journal**, v. 14, n. 4, p. 308-318, 2013.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 2012.

ROSA, A. R. **(O) Braço Forte, (A) Mão Amiga: um estudo sobre dominação masculina e violência simbólica em uma organização militar**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras/MG, 2007.

ROSENBAUM, D. P. A Mudança no Papel da Polícia: Avaliando a transição para Policiamento Comunitário. In: BRODEUR, J. P. (Ed.). **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: Edusp, 2012.

SÁ, M. As redes sociais como ferramentas de participação cidadã : Os impactos do Facebook do Governo do Distrito Federal (Brasil) na gestão de benefícios sociais. **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 6, n. 125, p. 269-284, 2019.

SHAMBLEN, S. R.; COURSER, M. W.; ABADI, M. H.; JOHNSON, K. W.; YOUNG, L.; BROWNE, T. J. An international evaluation of DARE in São Paulo, Brazil. **Drugs: Education, Prevention and Policy**, v. 21, n. 2, p. 110-119, 2014.

SILVA, J. C. Interacionismo e organizações: Performances on-line e imagem institucional da Polícia Militar de Pernambuco. **Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 12, n. 3, p. 499-524, 2019.

SILVA, R. R. da. **Entre a caserna e a rua**: o dilema do pato: uma análise antropológica da instituição policial militar a partir da Academia de Polícia Militar Dom João VI. Niterói/RJ: Editora da UFF, 2011.

SILVA NETO, J. M. da; CANTO, J. A. E.; RIBEIRO, R. P.; RAMALHO, R. de C. R.; MELO, R. P. Desafios da Inclusão e Democratização Digital para o Governo Eletrônico no Brasil. **Revista Eletrônica Gestão e Sociedade**, v. 2, n. 3, p. 1-10, 2008.

SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento Comunitário**: Questões e Práticas através do Mundo. São Paulo: Edusp, 2006.

SOUZA, E. de. Grupo Especializado em Áreas de Risco (GEPAR): os dilemas de uma experiência inovadora de prevenção e controle de tráfico de drogas e homicídios em favelas violentas em Belo Horizonte, Brasil. *In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A. C. C. (Eds.).* **Polícia, Estado e Sociedade:** Práticas e Saberes Latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, p. 457-462, 2007.

TASCA, J. E.; ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R. A avaliação de programas de capacitação: Um estudo de caso na administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 3, p. 647-675, 2012.

TROJANOWICZ, R.; BUCQUEROUX, B. **Policiamento Comunitário:** como começar. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.

YASIR, A.; HU, X.; AHMAD, M.; RAUF, A.; SHI, J.; NASIR, S. A. Modeling Impact of Word of Mouth and E-Government on Online Social Presence during COVID-19 Outbreak: A Multi-Mediation Approach. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 17, n. 8, 2020.

DOSSIÊ COVID-19 E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

No arquivo de texto publicado pela RBSP inicialmente, verificou-se a omissão da Figura 1 e do Frame 1, elementos importantes para a compreensão do conteúdo. O arquivo foi atualizado e esta errata foi registrada em seu corpo para garantir a transparência e a devida correção.

THE IMPACTS OF THE COVID-19 PANDEMIC ON POLICE ACTIVITIES: AN INTEGRATIONAL REVIEW

MARVYN KEVIN VALENTE BRITO

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará. Pós-graduado lato sensu em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Cândido Mendes. Pós-graduado lato sensu em Direito Militar pela Universidade Cândido Mendes. Mestre em Segurança Pública pelo PPGSP da Universidade Federal do Pará.

País: Brasil **Estado:** Pará **Cidade:** Belém

Email: marvynvalente.adv@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-5716-3474>

SIMONE SOUZA DA COSTA SILVA

Doutora em Psicologia pela Universidade de Brasília. Pós-doutora em Ciências da Reabilitação pela Universidade de Dortmund - Alemanha.

País: Brasil **Estado:** Pará **Cidade:** Belém

Email: symon.ufpa@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-0795-2998>

Contribuições dos autores: Marvyn realizou a coleta e análise dos dados, bem como, a redação do texto e padronização das normas de acordo com a revista. Simone foi responsável pela revisão do texto e adição de partes significativas no estudo.

ABSTRACT

This article aims to organize and analyze Brazilian and international studies that investigate the impacts of the COVID-19 pandemic on police activities. An integrational review was used as a way of selecting the studies. After applying the inclusion and exclusion criteria, twenty-six articles were selected, whose main results were the need for intervention and projects that focus on preserving the mental health of police officers, and the opportunity for police institutions to rethink their role in, and their relationship with the community. There is also a need to develop more research based on the impacts of COVID-19 on police activity.

Keywords: Pandemic. COVID-19. Police. Integrational review.

RESUMO

OS IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NAS ATIVIDADES POLICIAIS: UMA REVISÃO INTEGRATIVA

O presente artigo tem como objetivo organizar e analisar os estudos nacionais e internacionais que investigam os impactos da pandemia de COVID-19 nas atividades policiais. Como forma metodológica de seleção dos estudos, adotou-se a revisão integrativa. Após a aplicação dos critérios de inclusão e exclusão resultou na seleção de 26 artigos, que apresentaram como principais resultados, a necessidade de intervenções e projetos voltados para preservação da saúde mental dos policiais e a oportunidade de as instituições policiais

repensarem seu papel e relação com a comunidade. Verificou-se também a necessidade de desenvolvimento de mais pesquisas voltadas para os impactos do COVID-19 na atividade policial.

Palavras-chave: Pandemia. COVID-19. Polícia. Revisão Integrativa.

Data de Recebimento: 11/10/2021 – **Data de Aprovação:** 10/06/2022

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n3.1609

INTRODUCTION

The pandemic caused by SARS-CoV-2, a virus with high mutation and transmission rates, associated with a lack of vaccines, changed interpersonal relationships worldwide. Health measures were recommended to governments by the World Health Organization (WHO), in an attempt to reduce transmission and infection rates (BEZERRA *et al*, 2020). These acts imposed a “new normal” on people, creating a global need for adaptation and protection policies.

Preventive measures, like wearing masks, social distancing and social isolation, the use of hand sanitizer, and constantly washing food and hands are new ways of behaving and habits that have had to be learned in order to avoid the transmission of SARS-CoV-2. Prolonging the use of such preventive habits, however, will have negative consequences of a physical and psychological order in individuals (BEZERRA *et al*, 2020).

According to Bezerra *et al* (2020), Brazilians started adopting behaviors that threaten their health. A study of 47,184 Brazilians by way of a questionnaire revealed that during the COVID pandemic individuals engaged in less physical activity, increased the time they spent in front of screens (TVs, tablets, and computers), and reduced their consumption of healthy food, while increasing their consumption of ultra-processed food, and alcohol and tobacco. Other research carried out by online questionnaire with 3,223 Brazilians identified that in the first three months of social isolation during quarantine, there was an increase in stress, depression, panic crises, and anxiety (LIPP & LIPP, 2020).

In addition to evidence that reveals the general impact on everyday lives, the pandemic also had an impact on professional activities. In this respect, it was necessary for individuals and organizations to adapt to the new rules for performing tasks, where working from home was the main solution found in many professions. Some professionals, however, found it impossible to work away from their traditional place of work because they are involved with essential activities, such as being on the front line in the fight against COVID-19, or because they guarantee basic supplies for human life. Informal workers were also deeply impacted by the pandemic, making it impossible for them to carry out their work without considerable exposure to the risk of contamination (MATTEI & HEINEN, 2020).

Among the professionals considered as being on the front line in the fight against the pandemic were health professionals, immunology and virology scientists, and public security professionals. In a systematic review involving meta-analysis, Silva *et al* (2020) identified the prevalence of anxiety in 35% of all health professionals during the COVID-19 pandemic, with a higher risk incidence in women and nurses, when compared to men and doctors. The study also found that some factors causing stress are more prevalent than others, such as: acting on the front line of the pandemic, the fear of infection or of being infected, and having a chronic disease.

In their integrational review, Teixeira *et al* (2020) assessed the mental stability of health professionals during the pandemic, and highlighted contamination risk and intense psychological distress as factors that compromised

the participants' mental health. The main reports were of symptoms of anxiety, depression, a loss of sleep quality, drug abuse, psychosomatic symptoms, and fear of being infected or transmitting the virus to family members. This research also found the adverse effects caused by PPE, which is necessary for minimizing the risk of infection; continuous use of this equipment caused skin lesions on the nose, hands, cheeks, and forehead. Frequent hand washing increased the possibility of dermatitis in this region, leading to misuse of PPE and greater exposure to infection by professionals.

In a cross-sectional study using an online questionnaire with 332 medical doctors in Brazil, Brito-Marques *et al* (2021) found that 73.1% of the participants suffered from poor sleep quality during the COVID-19 pandemic, thus characterizing insomnia. Among the factors associated with the results were isolation, concerns about the COVID-19 outbreak, and symptoms of anxiety and depression.

Like health professionals, police officers continued working during the pandemic and needed to develop appropriate techniques and responses to the challenges posed by COVID-19. The uniform police have no general protocol of health measures imposed by their managers that obliges them to comply with actions that guarantee their safety. The demands police officers face can compromise not just their professional activities, but also their physical and mental health.

These data are corroborated by the initial results found by Fernandes & Lima (2021), whose work tried to understand the multiple meanings and influences that compose the social representations of public security professionals vis-à-vis the pandemic and the way in which it has been faced in Brazil. Data analysis revealed that only 28.5% of participating police officers reported having received training that helped them face these new challenges. They also observed that only 12.5% of the state's civil police officers and 17.2% of federal police officers were aware of the booklets prepared by the *Secretaria Nacional de Segurança Pública* (SENASA) that give guidance on preventive measures and how to minimize COVID-19 contamination. The authors understand that the lack of training aggravated the high contamination rates in North and Northeastern states, which have the worst percentage of training and high infection levels.

A good example of the new skills developed by police officers is population containment order to ensure the WHO health recommendations in preventing the transmission of COVID-19. It is up to police officers to maintain physical distance, and to avoid crowded places without any ventilation. When there is a high contamination rate, they also need to ensure social isolation and that the limitations of freedom to go out are enforced.

Security professionals have the duty to ensure public and legal order, the accomplishment of health measures, and the sensation of social peace (BRASIL, 1988; MINAYO & ADORNO, 2013). The bases of the tasks undertaken by the uniform police are: hierarchy and discipline, implementing a vast system of punishment and reward, and directly linked to perform the work (SPODE & MERLO, 2006). Uniform police officers' activities include: enforcing public security policy; overt patrolling; ensuring a sense of social security; and maintaining public order by way of their technical-operational knowledge and instrumental tools inherent in supporting military activity (FRAGA, 2006).

These activities also have important peculiarities to be considered, such as the absence of any predetermined schedule, especially for the end of the shift, not having fixed labor hours, and the duty to be available 24 hours a day to the State (FRAGA, 2006). Besides specific questions concerning task accomplishment, there are also particular aspects of the activity itself, because police officers act against crime and violence in their daily routine, patrol at night, and on highways, provide support at events, and other activities (BERNARDINO & BERNARDINO, 2018).

According to Bernardino & Bernardino (2018), police officers live in a permanent state of stress that complicates the relationship and balance between their professional and personal lives. In research carried out with police officers who have a disability that was acquired as a result of their work activities, one of the participants pointed out that a true police officer is one who is available 24 hours by day, which creates difficulties when it comes to enjoying moments outside when he is not at work (DE CASTILHO LOPES & PEREIRA LEITE, 2015).

These aspects are inherent to police officers' activities because they are stressors that have a direct influence on their professional tasks when they are associated with internal and external factors. According to Lipp & Malagris (2000, pp. 620), stress is "the reaction of an organism that has physical, psychological, mental, and hormonal components derived from the necessity of dealing with something that, at that moment, threatens mental or physical stability". Lipp & Malagris (2000) also highlight that incentives and stressors are diverse, i.e. pain, fear, loss of a loved one, speaking in front of others, or even being promoted or having a child, in such a way that is not possible to ascribe the reaction trigger to any particular factor.

According to Matarazzo *et al* (2020), the role of the police during the COVID-19 pandemic expanded, which implies rethinking professional practice and changing the perspective from the "war against crime" to one of humanitarian actions. For this to happen, the institutional structure, the information and operational protocols, and the symbolic and linguistic structures that allow closer contact with society must be modified.

Maskály *et al* (2021) investigated the changes that police institutions in twenty-seven countries underwent during the so-called "first wave" of the COVID pandemic. The study found that both police organizations and police activities changed in the participating countries. Among these changes, those related to internal bureaucratic police procedures were found to a great extent, and to a lesser extent changes in interactions with the community, which involve the role of the police as an institution for guaranteeing that citizen mobility is limited.

With regard to internal procedures, Maskály *et al* (2021) report that the interviewed police officers mentioned that the flow of information was very deficient or contradictory, which hindered the application of the new rules and procedures imposed because of the pandemic and their relationship with the community. This consideration was also observed by Matarazzo *et al* (2020), while in their study of Brazilian police officers Alcadipani *et al* (2020) found that a lack of information, training and specific protocols left police officers disoriented in the application of sanitary measures.

Among the procedural changes, Maskály *et al* (2021) found that police blitzes (68,2%), the way people were arrested (74%), and petty crime rates (56,6%) changed during the pandemic. The police administrators reported that learning and training procedures changed too, and started being carried out virtually, with distance working also being encouraged.

According to Jones (2020), because of the exponential virus infection process, the uniform police officers' responsibility for guaranteeing order and public health measures led to discussions about the legitimacy of the police. According to the author, the more legitimate the police officers are seen to be by the community, the more likely it is that the latter will comply with the isolation and social distancing measures that are imposed. On the other hand, the more illegitimate the police are perceived to be, the more likely the community will be to fail to comply with the measures.

Despite the essential nature of the activity carried out by uniform police officers, and which poses risks to the lives of these professionals, and to those working in the health area, little is known about their experiences at the

time of the pandemic. According to the Violence Monitor - (NEV-USP and *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*), in Pará in 2020, 5,828 police officers out of a total of 19,561 stopped working due to COVID-19 infection. This number corresponds to 29,79% of the total police force of *PM/PA*. During this period there were forty-nine deaths from COVID-19, meaning that Pará was the state with the third highest number of police officers killed by the coronavirus. The study also states that the number of deaths caused by COVID-19 was more than double the number of police who were killed on the streets in the same period.

On May 2020, the *Fórum Brasileiro de Segurança Pública* (FBSP) published a technical note on the relationship between the pandemic and Brazilian police officers, which found that 68.8% of all Brazilian civil and uniform police, excluding those from the State of São Paulo, were, "(I) afraid of contracting or having someone close to me contaminated by the coronavirus." The data also revealed that 67.9% of police officers did not receive PPE. Additionally, 4.9% of Brazilian police officers stressed the fact that they were not ready to deal with the pandemic (LOTTA *et al*, 2020).

Pará, a Brazilian state with 8,690,745 people (IBGE, 2010) has 14,236 full-time uniform police officers in fourteen regions in the state (Metropolitan Region of Belém, Santarém, Marabá, Castanhal, Tucuruí, Redenção, Paragominas, Capanema, Altamira, Abaetetuba, Itaituba, Salvaterra, Breves and São Félix do Xingu). According to the IBGE (2014), Pará is the worst northern state in terms of the ratio of police to inhabitants, with just one police officer for every 500 people, and a deficit of 51.42% compared to the number expected by the Basic Police Organization Law of Pará.

Considering the essential nature of police officers' work and the risk to human life when exposed to coronavirus, the present study aims to organize and analyze Brazilian and international studies that have investigated the impacts of the COVID-19 pandemic.

METHOD

This study chose to undertake an integrational review of the literature, because its methodological scope allows its analytical content to include experimental, non-experimental, empirical and theoretical studies (SOUZA; SILVA & CARVALHO, 2010). Its construction followed Ganong's model (1987): 1) identification of the topic and selection of the main question of the research; 2) the establishment of inclusion and exclusion criteria; 3) recognition of pre-selected studies; 4) categorization of the selected studies, 5) analysis and interpretation of the results; and 6) presentation of the knowledge review.

The main question of this research is: What are the principal impacts caused by the COVID-19 pandemic on uniform police activity, since they are in the front line, fighting against virus transmission?

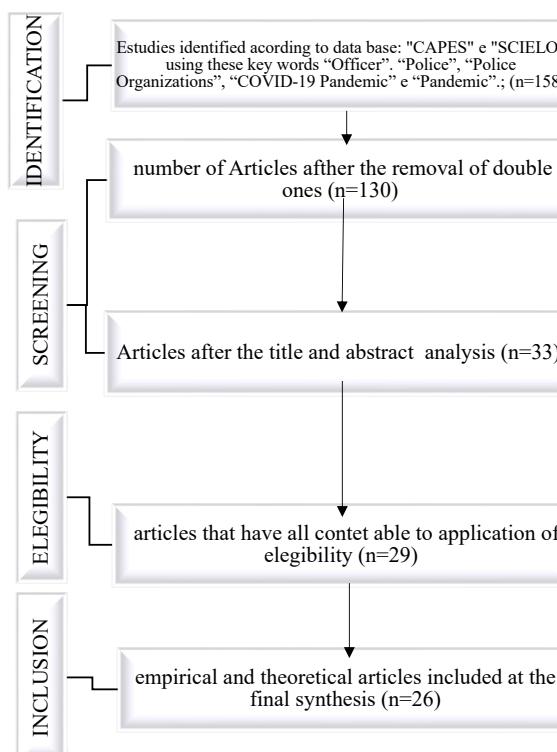
The P.V.O. technique was used to define the search descriptors, which is a variation of the PICO technique (RAMOS, 2015). "P" refers to the descriptors that are related to participants/contexts/sources, which were established as being "police officers"; "V" applies to the variables/categories to be investigated, in this case "pandemic impacts"; and "O" (outputs) are the expected results. "O" in this study was the analysis of published articles (author's name, title, year of publication), the objective nature (empirical or theoretical) of the article, and the place where the research was undertaken. In applying P.V.O., the following descriptors were selected: *Polícia*, *Policiais*, *Polícia Militar*, *Profissionais de Segurança Pública*, *Pandemia*, *Pandemia de COVID-19*, "COVID-19" and "SARS-COV- 2", their corresponding translations in English being "Officer", "Police", "Police Organizations", "COVID-19 Pandemic" and "Pandemic".

Once the descriptors had been chosen, it was possible to build the procedures needed for achieving the search strategies. Platforms like *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES) and Scientific Electronic Library Online (SciELO) were chosen as the directories. These databases were chosen because they carry a wide range of works in diverse fields of knowledge.

The third step, the identification of pre-selected and selected studies, consisted of selecting articles after reading their titles and abstracts. Five criteria were chosen: 1) the terms must appear in the title; 2) they must have been published within the last two years; 3) they cannot be repeated; 4) they must be freely accessible; 5) they should pass blind peer review. The conclusion criteria adopted were: 1) dissertations and theses; 2) papers; 3) repeated journal articles; 4) they were not a research theme. The last step was to read the articles in full, according to Figure 1.

FIGURE 1

Method of research



Source: Elaborated by the Author (August, 2021).

RESULTS

After the data research, twenty-six articles were selected and read. Data collection consisted of identifying the following information: (i) reference (author, article title, year of publication and published journal); (ii) purpose of the study (iii) nature of the article; (iv) location where the research was carried out. Frame 1 shows this information.

FRAME 1

Description of selected articles, according to reference, objective of article, where it was produced and kind of results

| Autor / Ano de publicação | Título | Revista | Objetivo | Continente / Tipo do estudo |
|------------------------------------|---|--|---|-----------------------------|
| López-García, 2020 | To monitor and to punish; of military officers, civil officers and civil guard role in communication of COVID- 19 crisis in Spain | El Profesional de la información | To analyze the role of the Armed Forces and Forces and Security Corps of the Spanish State, as actors and as a discursive resource in the Spanish Government's communication during the COVID-19 crisis. | Europe / Theoretical |
| Stogner <i>et al</i> , 2020 | Police stress, mental health and resilience during the COVID-19 pandemic | Nature Health Emergency Collection | To analyze if policing during the COVID-19 pandemic is a significant stressor to police officers and if it is worsen the organizational and associated with general stress the police occupation | North America / Theoretical |
| Garbarino <i>et al</i> , 2021 | Suicide Mortality data in Italian police during the COVID-19 | Ann Gen Psychiatry | To analyze the suicide death data of Italian police officers during COVID-19 pandemic | Europe / Theoretical |
| Alarcón-Zayas e Bouhaben, 2021 | Pandemic. The visual reason of police violence in public spaces during the COVID-19 pandemic. | Communication & Society | To analyze the visual reason of police brutality in public spaces during the lockdown | Europe / Theoretical |
| Frenkel <i>et al</i> , 2020 | The impacts of COVID-19 pandemic in Europeans police officers: stress, demands and confrontation resources | Elsevier Public Health Emergency Collection | To Investigate the tension between police officers during a period of three months after the lockdown | Europe / Empirical |
| Alcadipani <i>et al</i> , 2020 | Burocrats at street with COVID-19: police officers responses in restricted environment | Teoria Administrativa e Práxis | To Demonstrate that occupational cultures, politics and material dimensions negatively impact police officers' answers in environment with financial and institutional restrictions | South America/ Empirical |
| Jones, 2020 | The potential impacts of pandemical in police legitimacy : planning after the COVID-19 crisis. | Policing: A Journal of Policy and Practice | To analyze the lack of police legitimacy, along with what is known as the militarization of policing, and the lasting consequences and impacts on police-community relations, as well as on how police-community interactions shape society today | North America / Theoretical |
| Dai <i>et al</i> , 2021 | The impact of lockdown on police service calls during the COVID-19 pandemic in China. | Policing | To examine changes in the number and nature of 110 service calls before, during and after the COVID-19 pandemic blockade. | Asia / Empirical |
| Dey <i>et al</i> , 2021 | Altered circadian rhythm of sleep/wake induced by the COVID-19 pandemic blockade, health complaints and stress among traffic police personnel in India. | Cronobiology International | To determine the additional pandemical stress effect and the lockdown in population's sleep rhythm population. | Asia / Empirical |
| Hernández-Vásquez e Azañedo, 2020 | COVID-19 in Peru. the need to pay attention to the high number of police officers killed as a result of the pandemic | Journal of Public Health | To demonstrate the contamination risk of Peruvian police officers | South America / Teoretical |
| Khadse <i>et al</i> , 2020 | Impact of COVID-19 on Mental Health on Police Personnel in India. | Indian Journal of Psychological Medicine | To demonstrate the contamination risk in Indian police. | Asia / Empirical |
| Boovaragassamy <i>et al</i> , 2021 | COVID-19 and police: a community-based exploratory study in southern India. | Journal of Family Medicine and Primary Care | To explore the police officers' perception about the disease, the factors that influence stress and their coping skills within COVID-19. | Asia / Empirical |
| Jiang, 2021 | Police stress response during COVID-19: a moderated mediation model. | Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling | Testing the relationship between the psychological support they received and their response to stress from Chinese police officers. | Asia / Empirical |
| Chughtai <i>et al</i> , 2020 | Frequency of IgG COVID-19 antibodies among the Special Police Squadron in Lahore, Pakistan. | Journal of the College of Physicians and Surgeons Pakistan | Knowing the seroprevalence of COVID-19 IgG antibodies among police officers serving in high-risk areas of Lahore, Pakistan | Asia / Empirical |
| Setyadi, 2020 | Social and safety impact of the Covid-19 outbreak in West Kalimantan from the perspective of police legislation | Jurnal Hakum dan Pemikiran | It analyzed the police lawperspective, especially in the role of the National Police in overcoming problems during the enactment of government regulations. | Asia / Empirical |
| Aborisade, 2021 | Reports of illegal use of force and misconduct by the Nigerian police in applying COVID-19 measures. | Journal of Police and Criminal Psychology | To investigate the illegal use of force by the Nigerian police in complying with COVID-19 measures. | Asia / Empirical |
| Yuan <i>et al</i> , 2020 | A research of psychological responses during the 2019 coronavirus disease epidemic (COVID-19) among Chinese police officers in Wuhu. | Risk Management and Healthcare Policy | To evaluate the prevalence and severity of psychological responses among police officers during the COVID-19 pandemic and to find factors that influence depression and anxiety. | Asia / Empirical |

To be continued.

| | | | | |
|--------------------------------------|---|---|---|-----------------------------|
| Okon <i>et al</i> , 2021 | Knowledge, risk perception and adherence to the COVID-19 prevention council among police officers in the state of Makurdi Metropolis Benue, 2020. | The Panafrican Medical Journal | To evaluate the knowledge, risk perceptions, and adherence to the NCDC's recommended advice on COVID-19. | Asia / Empirical |
| Huang <i>et al</i> , 2021 | An exploratory study of police officers' perceptions of health risks, job stress, and psychological distress during the COVID-19 outbreak in China. | Frontiers in Psychology | To explore the perception of health risk, work stress and psychological distress of police officers who worked on the front lines to implement lockdown measures. | Asia / Empirical |
| Ristevska-Dimitrovska, e Batic, 2020 | P.863 The impact of COVID-19 on the mental health of health professionals and police/military forces in the Republic of Northern Macedonia. | Elsevier Public Health Emergency Collection | To estimate the prevalence of psychological problems and the level of resilience in health workers and police/military forces who were at the forefront of the COVID-19 pandemic and to compare the results with the general population. | Europe / Empirical |
| Grover <i>et al</i> , 2020 | Psychological impact of COVID-19 functions during police confinement and their perception of people's behavior: an exploratory study from India. | International Journal of Mental Health and Addiction | To assess psychosocial issues among police officers during the COVID-19 pandemic | Asia / Empirical |
| Raciborski <i>et al</i> , 2020 | Prevention of SARS-CoV-2 infection among police officers in Poland - implications for public health policy. | International Journal of Environmental Research and Public Health | To characterize sources of knowledge on the means of preventing SARS-CoV-2 infections, as well as to evaluate methods of preventing SARS-CoV-2 infection among police officers in Poland and their potential impact on the risk of SARS CoV-2.Infection - | Europe / Empirical |
| White e Fradella, 2020 | Policing a pandemic: stay-at-home orders and what they mean to police | American Journal of Criminal Justice | Investiga as questões relacionadas às SaHOs / SiPOs e destaca sua complexidade para a polícia. | North America / Theoretical |
| Ashby, 2020 | Changes in police calls for assistance during the first months of the 2020 coronavirus pandemic. | Policing: A Journal of Policy and Practice | To analyze how calls to service have changed during the first few months of the 2020 COVID-19 outbreak, compared to call volume forecasts based on data from previous years | North America / Empirico |
| Gujski <i>et al</i> , 2020 | Prevalence of current and past SARS-CoV-2 infections among police officers in Poland, June-July 2020. | Journal of Clinical Medicine | To Determine the prevalence of current and past SARS-CoV-2 infections among police officers. | Europe / Empirical |
| Matarazzo <i>et al</i> , 2020 | Police organizations facing the pandemic: sensemaking, leadership and discretion | Revista de Administração Pública | Discuss strategies for coping with the police pandemic through the development of new organizational skills that allow them to change their working logic from "war on crime" to humanitarian actions | South America / Theoretical |

Source: Elaborated by the Author (August, 2021).

Frame 1 shows that studies produced on five continents were located: North America, South America, Asia, Europe and Africa. Asia produced the most studies about COVID-19 and police activity, with a total of ten, most of them produced in India and China. Dai *et al* (2021) highlighted how lockdown impacted the quantity and the nature of calls to the emergency number in China, pointing out that the overall number of calls decreased, but complaints about domestic violence increased significantly at the beginning of the quarantine. In analyzing the impact of the COVID-19 pandemic on the sleep cycle of police officers, and the potential of the pandemic as a stressor, Dey *et al* (2021), Khadse *et al* (2021), and Jiang (2021) identified that it has negative consequences on the mental health of police officers.

Seven studies were produced in Europe. Raciborski *et al* (2020) tried to look into the level of police familiarity with prevention methods and infection forms of the virus, and verified that officers had great knowledge of prevention methods and ways of becoming sick, although 25% of the respondents did not observe the social distancing policy and the mask wearing order during the interview. In their turn, Gujski *et al* (2020) carried out a study in Poland to determine the prevalence of current and past SARS-CoV-2 infections in Polish police officers. The results pointed to the absence of infection by the virus and a very low rate of police officers who had antibodies against SARS-CoV-2.

In Macedonia, Ristevska-Dimitrovska and Batic (2020) investigated health workers, and police officers who were on the front line during the pandemic, the prevalence of psychological problems and their resilience level,

and compared the results with those of the general population. Data analysis revealed that Macedonian police officers did not have psychological problems caused by the pandemic, which is the opposite result of other studies (DEY *et al*, 2021; KHADSE *et al*, 2020; and JIANG, 2021), and they had a huge capacity for resilience when compared to other health professionals and the population in general.

In North America, especially in the United States, four studies were found, three of which are theoretical, with just one being empirical. Ashby (2021) observed a decrease in the number of calls to the American police emergency number. In line with Dey *et al* (2021) in China, they found that calls asking for police assistance for domestic violence increased significantly during the lockdown, while emergency calls generally decreased. Jones (2020) and White and Fradella (2020) analyzed the role of the police in ensuring American citizens' compliance with health measures and the blocking order, in which the legitimacy of the police vis-à-vis the community, and the leadership of community leaders have a fundamental role to play in ensuring the safety of the population.

Only three studies were found in South America, two of these in Brazil and the other in Peru. Among the main findings, the notes made by Alcadipani *et al* (2020) and Matarazzo *et al* (2020) stand out, which indicate the necessity to reorganize the role of the police in the Brazilian pandemic scenario, showing that political conflicts, occupational culture and a shortage of materials in the force have a direct impact on the effectiveness of police actions. The authors also highlighted the importance of police having a humanitarian role, in contrast to the "war against crime" discourse that is widespread in police institutions. Hernández-Vásquez and Azañedo (2020) point out the need for the Peruvian government to adopt protection measures to avoid police contamination, due to the large number of deaths of these professionals in the early months of the pandemic.

Just two studies were found in Africa considering the police and COVID-19, both of them in Nigeria. Okon *et al* (2021) evaluated the knowledge and perceptions of the risk of contamination by SARS-CoV-2 in a group of Nigerian police officers. Their results revealed great expertise with regard to prevention policies and ways of becoming contaminated, but police officers tend not to adhere to preventive practices against this infection. Aborisade (2021) investigated the illegal use of force by Nigerian police in enforcing blockade orders and preventive measures of contagion, and found several issues in law enforcement by police officers, revealing abuse of authority and the sexual assault of citizens. The author also highlights the absence of police legitimacy in the community, suggesting that this fact was caused by a long period of rule by a military regime in Nigeria.

Of the twenty-six selected studies, eight of them are theoretical and eighteen are empirical. In the theoretical studies Stogner *et al* (2020), Garbarino *et al* (2021) and Hernández-Vásquez & Azañedo (2020) reflected on the need of institutions to develop accommodation programs to preserve mental health, and to decrease psychological impacts in police officers. The authors point out that the activities performed by police officers are as important as those performed by healthcare professionals, whose actions are essential for facing up to the pandemic. These notes are also present in Boovargasamy *et al* (2021), Frenkel *et al* (2021), Yuan *et al* (2020) and Grover's (2020) empirical studies, which reinforce the necessity of having a special view of police officers, since their activities are themselves marked by stressors, which when associated with demands generated by the pandemic may lead to the emergence of depression, anxiety, sleep loss, and suicide among officers.

DISCUSSION

In general terms, the results revealed a problem that is little discussed in literature about the police profession. These theoretical and empirical studies, which investigated the impact of the COVID-19 pandemic on police activities,

indicate the vulnerabilities that these professionals are exposed to in their daily routines. These vulnerabilities, however, increased in the face of the threats generated by the virus. Police officers' fragility, as evidenced in the studies we reviewed, confirms the need for actions to protect police officers' mental health when they are faced with the challenge of ensuring health protection measures, and the safety of society in general.

We observed that concern with officers during the pandemic was an object of interest of studies published in different countries, and we detected no prevalence of studies in either developed or underdeveloped countries.

For example, Indian studies pointed out that the country, which is considered to be a developing one, informed of massive changes in the duties of police officers, who became the guarantors of the lockdown imposed by the Indian government. This led to changes in sleep patterns, the development of anxiety, depression, and post-traumatic stress, and possible long term impacts on the professional and private lives of police officers (DEY *et al*, 2021; KHADSE *et al*, 2020; BOOVARAGASAMY *et al*, 2021), as also found by studies produced in developed countries in Europe, for example (RACIBORSKI *et al*, 2020; FRENKEL *et al*, 2021; GARBARINO *et al*, 2021).

The studies that involved police officers' mental health indicated the need for actions and projects for preserving mental health (DEY *et al*, 2021; FRENKEL *et al*, 2020; ALARCÓN-ZAYAS and BOUHABEN, 2021; GARBARINO *et al*, 2021; STOGNER *et al*, 2020; RACIBORSKI *et al*, 2020; GROVER *et al*, 2020; DIMITROVSKA and BATIC, 2020; HUANG *et al*, 2021; YUAN *et al*, 2020; BOOVARAGASAMY *et al*, 2021; HERNÁNDEZ-VÁSQUEZ, and AZAÑEDO, 2020). The importance of this was pointed out by the study of Jiang (2021), who examined the relationship between the psychological support received from the police corporation and the officer's response to stress. The study indicated that the institution's psychological support must be established as a standard of service provided to police officers because this increases a positive response to the stress they suffer in times of pandemic.

Most of the studies were empirical, but there were also some theoretical ones. This shows that these studies complement and reaffirm the data and the conclusions reached by others. The profession of police officer is potentially stressful due to its lack of predetermined labor hours, the need to maintain public order, and the fight against crime (HUANG *et al*, 2021; HERNÁNDEZ-VÁSQUEZ and AZAÑEDO, 2020). But during the pandemic the police needed to carry out actions that are not found in their normal daily lives, such as providing guidance and raising the awareness of the population of the importance of wearing masks, and using hand sanitizer, while avoiding approaching and arresting people for petty crimes (JONES, 2020), all of which had an impact on the daily life of the police institution.

On the other hand, in addition to being more exposed to virus infection, police officers suffered an increase in their stress and anxiety levels, had to guarantee the lockdown orders, control crowds and escort ambulances. The fact is that with these new functions a discussion has arisen about police legitimacy, that is, whether police actions are seen as legitimate by citizens. Jones (2020) points to the need to incorporate the application of procedural justice in police actions, especially in the poorest communities, and in most cases this conflicts with recognition of the legitimacy of the conduct of the police.

Jones (2020) and White and Fradella (2020) theoretically present the same foundation of the empirical study developed by Aborisade (2021), which emphasizes the importance of the role of the police in preventing the spread of Coronavirus, as well as the need for applying procedural justice in all their actions, thereby ensuring their decisions are fair and humanitarian. Aborisade (2021) points out that the imposition of force, fear, and authoritarianism does not solve problems of police legitimacy; on the contrary, they will only increase tensions between the community and state agents. But the author also points out that the pandemic has allowed the

police to reinvent themselves, which has resulted in benefits by way of positive interactions with society, which have facilitated compliance with the health guidelines and restrictions that the police aim to guarantee.

Alcadipani *et al* (2020) also alert to the fact that maintaining the understanding the police have of their role, like the "war against crime" and adopting military positions, can result in a worse relationship with the community, thus harming and possibly destroying its view of the legitimacy of the police. An example of this was reported by Aborisade (2021), who demonstrated the lack of application of procedural justice by the Nigerian police, which led to abuses during the lockdown in the country, reports of sexual abuse, bribes and different treatment for poor and rich communities. On the other hand, the application of procedural justice positively reinforces the police institution's image, as reported by López-García (2020) in Spain, where even with complaints of possible excesses by the Spanish police, the majority of the population legitimized the police officers' actions, because they understood their importance and the need for them.

Matarazzo *et al* (2020) and Alcadipani *et al* (2020) suggest the need to think of the police as a community and non-militarized [*the police in Brazil is a branch of the military*], but non-militarization does not imply the absence of weaponry and training, but a focus on humanitarian education and community approach techniques. Matarazzo *et al* (2020) also point out the need to review three dimensions in police institutions: the occupational culture (where male chauvinism is widespread); policy (which generates conflicts between authorities and hinders leadership and practices for preventing the spread of the disease) and; material (the absence of PPE and minimum working conditions).

Therefore, given the results, it was found that such an institutional change will possibly be of more benefit than harm to the institution. There is a need, however, for articulation and cultural change in the police, so that they understand their "new" role, and are able to perform it more effectively and be accepted by the community. This is also of benefit to the police themselves, who may feel more comfortable taking care of their psychological and physical health, and there may possibly be more positive responses in the daily life of the profession.

CONCLUSIONS

The aim of this study was achieved, since it was possible, within the methodological limitations imposed, to present the main results of studies that focused on the impacts of the COVID-19 pandemic on police activity, analyzing the main contributions and those places where the studies were undertaken. After analyzing the results, we found that there is a lack of academic production studying these impacts on police forces, but there were important contributions that draw attention to the need to prioritize mental health and redefine the attributions of the police in society.

Among the main limitations are the fact that few studies focus on the object being analyzed, and there is little information about the quality of the journals. The absence of Brazilian studies should also be mentioned, because this generated difficulties when it came to comparing the realities of other countries with the Brazilian reality.

Finally, there is a need for more research that focuses on the impacts of the pandemic on police activity, in the same proportion as the investigations carried out on the impacts of the pandemic on healthcare professionals, since, as well as being important, the police play a fundamental role at the forefront of confronting the COVID-19 pandemic.

REFERENCES

- ABORISADE, Richard A. Accounts of Unlawful Use of Force and Misconduct of the Nigerian Police in the Enforcement of COVID-19 Measures. **Journal of Police and Criminal Psychology**, v. 36, Feb. 2021, p. 450-462.
- ALARCÓN-ZAYAS, Violeta; BOUHABEN, Miguel-Alfonso. Pandemic/Screen. The visual motif of police violence in public spaces during the COVID-19 pandemic. **Special Issue: Visual motifs and representations of power in the public sphere**, vol. 34, i. 2, 2021, p. 297-313.
- ALCADIPANI, Rafael *et al.* Street-level bureaucrats under COVID-19: Police officers' responses in constrained settings. **Administrative Theory & Praxis**, v. 42, 2020, p. 1-10.
- ASHBY, Matthew P J. Changes in Police Calls for Service During the Early Months of the 2020 Coronavirus Pandemic. **Policing: A Journal of Policy and Practice**, vol. 14, i. 4, Dec. 2020, p. 1054-1072.
- BERNARDINO, Regina C.; BERNARDINO, Adriana V. S. Fatores estressores que influenciam na qualidade de vida, gerando danos à saúde do policial militar. **Revista Mosaico**, vol. 09, n. 2, Jul./Dez. 2018, p. 02-09.
- BEZERRA, Anselmo C. V. *et al.* Fatores associados ao comportamento da população durante o isolamento social na pandemia de COVID-19. **Ciência & Saúde Coletiva [online]**, v. 25, suplementar 1, 2020, p. 2411-2421.
- BOOVARAGASAMY, Chithra *et al.* COVID-19 and police personnel: An exploratory community based study from South India. **Journal of family medicine and primary care**, vol. 10, i. 2, Feb. 2021, p. 816-819.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.
- BRITO-MARQUES, Janaína M. A. M. *et al.* Impact of COVID-19 pandemic on the sleep quality of medical professionals in Brazil. **Arquivos de Neuro-Psiquiatria [online]**, v. 79, i. 2, 2021, p. 149-155, 2021.
- CHUGHTAI, Omar Rasheed *et al.* Frequency of COVID-19 IgG Antibodies among Special Police Squad Lahore, Pakistan. **Journal of the College of Physicians and Surgeons Pakistan**, vol. 30, i. 07, July 2020, p. 735-739.
- DAI, Mengliang *et al.* The Impact of Lockdown on Police Service Calls During the COVID-19 Pandemic in China. **Policing: A Journal of Policy and Practice**, vol. 15, i. 3, September 2021, p. 1867-1881.
- DE CASTILHO LOPES, Eliza M.; PEREIRA LEITE, Lucia. Deficiência adquirida no trabalho em policiais militares: significados e sentidos. **Psicologia & Sociedade**, Minas Gerais, vol. 27, núm. 3, 2015, p. 668-677.
- DEY, Arindam *et al.* COVID-19 pandemic lockdown-induced altered sleep/wake circadian rhythm, health complaints and stress among traffic police personnel in India. **Chronobiology International**, vol. 38, i. 1, 2021, p. 140-148.
- FERNANDES, Alan; LIMA, Renato. Informação e ciência como melhores aliados dos profissionais da segurança pública para o combate à COVID-19. In: **FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 2021. São Paulo: FBSP, 2021, p. 300-303
- FRAGA, Cristina K. Peculiaridades do trabalho policial militar. **Revista Virtual Textos & Contextos**, nº 6, dez. 2006, p. 1-19.
- FRENKEL, Marie O. *et al.* The impact of the COVID-19 pandemic on European police officers: Stress, demands, and coping resources. **Journal of Criminal Justice**, vol. 72, Jan-Feb, 2021, p. 101756.

GANONG, Lawrence H. (1987), revisões integrativas da pesquisa em enfermagem. **Res. Nurs. Saúde**, vol. 10, 1987, p. 1-11.

GARBARINO, Sergio *et al.* Suicide mortality data from the Italian police during the COVID-19 pandemic. **Annals of General Psychiatry** 20, v. 28. 2021, p. 1-3.

GROVER, Sandeep *et al.* Psychological Impact of COVID-19 Duties During Lockdown on Police Personnel and Their Perception About the Behavior of the People: an Exploratory Study from India. **International journal of mental health and addiction**, v. 1-12, Nov. 2020, p. 831-842.

GUJSKI, Mariusz *et al.* Prevalence of Current and Past SARS-CoV-2 Infections among Police Employees in Poland. **Journal of clinical medicine**, vol. 9, I. 10, Jun.-Jul. 2020, p. 3245.

HERNÁNDEZ-VÁSQUEZ, Akram; AZAÑEDO, Diego. COVID-19 in Peru: the need to pay attention to the high number of police deaths due to the pandemic. **J Public Health (Oxf)**, v. 42, I. 3, Sep. 2020, p. 640-64.

HUANG, Qiufeng *et al.* An Exploratory Study of Police Officers' Perceptions of Health Risk, Work Stress, and Psychological Distress During the COVID-19 Outbreak in China. **Frontiers in Psychology**, vol. 12, March 2021, p. 1-8.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico**. Rio de Janeiro. 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: Pesquisa de informações básicas estaduais; Pesquisa de informações básicas municipais**. Rio de Janeiro. 2014.

JIANG, Qi. Stress response of police officers during COVID-19: A moderated mediation model. **Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling**, vol. 18, I. 2, 2021, p. 116-128.

JONES, Daniel J. The Potential Impacts of Pandemic Policing on Police Legitimacy: Planning Past the COVID-19 Crisis. **Policing: A Journal of Policy and Practice**, vol. 14, I. 3, September 2020, p. 579–586.

KHADSE, Pawan A. *et al.* Mental Health Impact of COVID-19 on Police Personnel in India. **Indian Journal of Psychological Medicine**, vol. 42, I. 6, 2020, p. 580-582.

LIPP, Marilda E. N.; LIPP, Louis M. N. Stress e transtornos mentais durante a pandemia da COVID-19 no Brasil. **Bol. - Acad. Paul. Psicol.**, v. 40, n. 99, dez. 2020, p. 180-191.

LIPP, Marilda N.; MALAGRIS, Lúcia E. N. Estresse: Aspectos históricos, teóricos e clínicos. In B. Rangé (Ed.), **Psicoterapias cognitivo-comportamentais: Um diálogo com a Psiquiatria**. Porto Alegre: Artmed, 2011, p. 617-632.

LÓPEZ-GARCÍA, Guillermo. Vigilar y castigar: el papel de militares, policías y guardias civiles en la comunicación de la crisis del Covid-19 en España. **Profesional De La Información**, v. 29, n. 3, may. 2020, p. 1-15.

LOTTA, Gabriela *et al.* A pandemia de Covid-19 e os policiais brasileiros (Nota técnica). São Paulo, SP: **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/a-pandemia-de-covid-19-e-os-policiais-brasileiros/. Acesso em: 18 mai. 2020.

MASKÁLY, Jon *et al.* Policing the COVID-19 Pandemic: Exploratory Study of the Types of Organizational Changes and Police Activities Across the Globe. **International Criminal Justice Review**, vol. 31, I. 3, Apr. 2021, 266-285.

MATARAZZO, Gustavo *et al.* Organizações policiais frente à pandemia: sensemaking, liderança e discricionariedade. **Revista de Administração Pública [online]**, vol. 54, n. 4, 2020, p. 898-908.

MATTEI, Lauro; HEINEN, Vicente L. Impactos da crise da Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro. **Brazilian Journal of Political Economy [online]**, vol. 40, n. 4, 2020, p. 647-668.

MINAYO, Maria C. S.; ADORNO, Sérgio. Risco e (in)segurança na missão policial. **Ciência & Saúde Coletiva [online]**, vol. 18, n. 3, 2013, p. 585-593.

OKON, Ubong A. *et al.* Knowledge, risk perception and adherence to COVID-19 prevention advisory among police officers in Makurdi Metropolis Benue State, 2020. **The Pan African medical journal**, vol. 38, Feb. 2021, p. 1-18.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2020**. New York: Organização das Nações Unidas, 2020.

RACIBORSKI, Filip *et al.* Prevention of SARS-CoV-2 Infection Among Police Officers in Poland—Implications for Public Health Policies. **International Journal Environmental Research Public Health**, vol. 17, i. 23, Dez. 2020, p. 1-16.

RAMOS, Maély Ferreira Holanda. **Modelo Social Cognitivo de Satisfação no Trabalho e Eficácia Coletiva: Percepções sobre a Docência**. 239 f. Doutorado / Núcleo de Teoria e Pesquisa do Comportamento, Universidade Federal do Pará (UFPA), 2015.

RISTEVSKA-DIMITROVSKA, G.; BATIC, D. P.863 The impact of COVID-19 on mental health of healthcare workers and police/army forces in the Republic of North Macedonia. **European Neuropsychopharmacology**, vol. 40, suplemente 1, Nov. 2020, p. s479.

SETYADI, Yusuf. Social And Security Impact Of Covid-19 Outbreak In West Kalimantan Based On The Police Law Perspective. **SYARIAH: Jurnal Hukum dan Pemikiran**, vol. 20, i. 1, Jun. 2020, p. 14-27.

SILVA, David F. O. *et al.* Prevalência de ansiedade em profissionais da saúde em tempos de COVID-19: revisão sistemática com metanálise. **Ciência & Saúde Coletiva [online]**, vol. 26, n. 02, 2021, p. 693-710.

SOUZA, Marcela T. de; SILVA, Michelly Dias da; CARVALHO, Rachel de. Integrative review: what is it? How to do it?. **Einstein (São Paulo) [online]**, vol. 8, n. 1, 2010, p. 102-106.

SPODE, Charlotte B.; MERLO, Álvaro R. C. Trabalho policial e saúde mental: uma pesquisa junto aos Capitães da Polícia Militar. **Psicologia: Reflexão e Crítica [online]**, vol. 19, n. 3, 2006, p. 362-370.

STOGNER, John *et al.* "Police Stress, Mental Health, and Resiliency during the COVID-19 Pandemic." **American journal of criminal justice: AJCJ**, vol. 45, Jun. 2020, p. 718-730.

TEIXEIRA, Carmen F. S. *et al.* A saúde dos profissionais de saúde no enfrentamento da pandemia de Covid-19. **Ciência & Saúde Coletiva [online]**, vol. 25, n. 9, 2020, p. 3465-3474.

WHITE, Michael D.; FRADELLA, Henry F. Policing a Pandemic: Stay-at-Home Orders and What they Mean for the Police. **American Journal of Criminal Justice**, vol. 45, Jun. 2020, p. 702-717.

YUAN Lili, *et al.* A Survey of Psychological Responses During the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Epidemic among Chinese Police Officers in Wuhu. **Risk Manag Healthc Policy**, vol. 13, Nov. 2020, p. 2689-2697.

ARTIGO

RACISMO ESTRUTURAL E FILTRAGEM RACIAL NA ABORDAGEM POLICIAL A ADOLESCENTES ACUSADOS DE ATO INFRACIONAL NA CIDADE DE CAMPINAS/SP

LUANA BARBOSA DA SILVA

Mestranda em Ciência Política pelo PPGCP/Unicamp e Coordenadora do Programa Rumo Certo na SEAP-MA. Pesquisa polícias, juventude e racismo. Cientista social, cientista política e pedagoga. Membra do PolCrim (Laboratório de Estudos de Política e Criminologia) e do Bitita (Núcleo de Estudos Carolina Maria de Jesus).

País: Brasil **Estado:** Maranhão **Cidade:** São Luís

Email: l282259@dac.unicamp.br **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-2338-2182>

RESUMO

Inserido no campo de estudos sobre raça e justiça criminal, o presente artigo tem como intuito compreender os mecanismos de *filtragem racial* em abordagens e apreensões violentas cometidas por policiais contra adolescentes acusados de ato infracional em Campinas/SP. Através de uma abordagem que perpassa pela percepção histórica sobre racismo e sistema de justiça criminal e a partir daí cruza a noção de juventude com os conceitos de raça, punição, classificação racial, registros policiais e desigualdades, serão articuladas as ideias de *filtragem racial* e *racismo estrutural*, através da exposição de um banco de dados sobre as variáveis raciais, de gênero, de escolaridade e socioespacialidade dos atores envolvidos nas abordagens, os meios e os tipos de violência atribuída aos policiais e os atos infracionais pelos quais os adolescentes foram acusados. Tal pesquisa foi feita baseada em dados coletados junto a procedimentos administrativos instaurados pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, abertos contra policiais com acusação de abuso de força.

Palavras-chave: Violência policial. Adolescentes. Racismo. Campinas.

ABSTRACT

STRUCTURAL RACISM AND RACIAL FILTERING ON THE POLICE APPROACH TO TEENAGERS ACCUSED OF OFFENSES AT THE CITY OF CAMPINAS/SÃO PAULO

Inserted on the study field of race and criminal justice, the goal of this article is to understand the mechanisms of racial biased violent approaches and apprehensions committed by police officers against teenagers accused of offenses in Campinas, state of São Paulo. Based on an analysis that goes through the historical perception about racism and criminal justice system and thereby, crosses the notion of youth with the concepts of race, penalty, racial classification, police records and inequalities, the types and means of violence will be articulated to the ideas of racial filtering and structural racism. This analysis will be made through the exposition of a database with racial, gender, scholarly and sociospatial variants of the actors involved on the approaches, the

means and types of violence assigned to the police officers and the offenses assigned to the teenagers. This research was made based on the data collected with the administrative procedures established by the State of São Paulo Public Ministry opened against police officers with accusation of abuse of force.

Key-words: Police violence. Teenagers. Racism. Campinas.

Data de Recebimento: 30/07/2020 – **Data de Aprovação:** 16/05/2022

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n3.1346

ABORDAGEM HISTÓRICA

O legado das teorias bioantropológicas para a atividade policial e do sistema de justiça criminal associaram pessoas negras a estereótipos de criminalidade (SANTANA, 2019). Bacelar (2018) afirma que a partir da metade do século XVIII surgem as bases do racismo científico demonstrado como nova tecnologia de poder, sendo a supremacia racial a condição necessária para a produção de inimigos internos. O autor, portanto, aponta o aparato criminal como sustentáculo para a construção do sujeito negro como inimigo que deve ser encarcerado ou morto em prol do bem social, mantendo as bases do sistema penal brasileiro já existentes desde o período colonial, apenas sofisticando os padrões penais utilizados. O histórico de desumanização de corpos negros apontado pelo autor expõe as contradições de um Estado que se mostra negligente quanto às políticas de combate à criminalidade e simultaneamente fecha os olhos para o genocídio da juventude negra.

Azevedo, Dutra e Belusso Júnior (2018) evidenciam como a construção da ideia de um inimigo existente na hierarquia social teve origem com Cesare Lombroso como protagonista, o qual partiu do conceito de “criminoso nato” com pressupostos biologicamente dados, através dos quais os criminosos teriam características físicas e mentais inferiores em relação ao resto da população. A partir de tais ideias, foi construído o discurso do combate ao inimigo social através de uma política criminal defensivista. O representante mais notável dos ideais de Lombroso foi Raimundo Nina Rodrigues, o qual a partir da hierarquização entre brancos e negros construiu pressupostos teóricos que tachavam negros como criminosos por natureza, o que pode ser compreendido como *criminalidade étnica*, a qual colocava os indivíduos em uma fase de subalternidade na escala evolutiva.

É também apontada pelos autores a questão da reformulação incessante das estruturas das relações raciais no Brasil, sendo responsáveis pelo processo de socialização e reprodução constante de estereótipos acerca da população negra, que são frutos do processo escravocrata, o qual deixou profundas marcas no imaginário excluente e discriminatório sobre o negro no Brasil. A absorção contínua desses estereótipos demonstra dificuldade de superação do regime escravagista por parte do sistema criminal brasileiro, o qual foi estruturado sobre a ideia de superioridade racial da branquitude, que enxerga corpos negros como potenciais criminosos, evidenciando a existência de relações étnico-raciais violentas no país.

Duarte (1998) afirma que no período em que os estudos criminológicos vieram para o Brasil (1870-1930), eles foram interpretados como um *modelo racial de compreensão do desvio*, dando base científica às medidas jurídicas que vinham desde a escravidão, permitindo a manutenção das populações brancas no controle social. O autor divide a ligação do discurso racista da criminologia tocado pela Escola Positivista em três fases. Primeiramente, as elites latino-americanas seguiram à risca as teorias criminológicas que defendiam a superioridade de uma raça. Em um segundo momento, o discurso colonialista da primeira

fase foi atualizado e atuava à margem da legalidade e sob a tutela das elites. Em um terceiro momento, houve um distanciamento entre os discursos de poder e o exercício deste, repudiando, na arena do discurso, teorias criminológicas racistas que justificaram, por exemplo, alguns dos horrores ocorridos na Segunda Guerra Mundial.

Azevedo, Dutra e Belusso Júnior (2018) afirmam que no Brasil houve a persistência de um modelo autoritário de administração de conflitos, sendo a relação entre os agentes de segurança pública e a sociedade civil ainda intermediada pelo abuso de poder e pela falta de critérios para o uso da força. Há eminente contradição acerca da criação de um Estado democrático de direito entre a Constituição Federal de 1988 e a práxis das forças de segurança brasileiras que permanecem com o uso difuso da violência, formando padrões de conduta divergentes entre si.

Afirmado que o sistema penal brasileiro foi constituído sobre ideais racistas e classistas, os autores sustentam o argumento que as sistemáticas violações aos direitos humanos cometidas pelas forças policiais são produtos de uma violência endêmica calcada nas estruturas sociais e manifestada pelos agentes de segurança pública.

O marcador racial é demonstrado nas análises como elemento-chave para a dinâmica policial, sendo o uso ilegítimo da força contra determinados grupos uma prática socialmente aceita. A naturalização da categorização da população negra como subcidadãos torna a seletividade policial, que é baseada em critérios raciais, uma prática comum quando há suspeição de um crime (SCHLITTLER; SILVESTRE; SINHORETTO, 2014).

RACISMO INSTITUCIONAL E ESTRUTURAL

Silvio Almeida (2019) aborda o conceito de racismo institucional, o qual advém da compreensão de que o racismo não pode ser analisado apenas como oriundo de comportamentos individuais, mas tem de ser concebido através do funcionamento das instituições que atuam em dinâmicas de concessão de desvantagens e privilégios condicionados pela raça dos sujeitos. Sendo assim, os conflitos raciais são também absorvidos por meios institucionais.

O autor afirma que o racismo não existe na sociedade apenas em função de grupos isolados ou de indivíduos racistas, mas também porque há dominância de determinados grupos sociais nas instituições, de forma que estas dedicam-se a cumprir os interesses políticos e econômicos destes grupos. Institucionalmente, portanto, o poder é o elemento central das relações raciais, obtendo o racismo como forma de dominação. Este domínio é baseado em fatores discriminatórios calcados na raça, mantendo a hegemonia branca no poder.

O racismo institucional pode ocorrer através de ações ou omissões institucionais, instituições estas que podem inclusive dar vantagens sociais aos grupos raciais historicamente estigmatizados. Esta visão do racismo o associa a projetos políticos e condições socioeconômicas específicas. Entretanto, as instituições são dotadas de conflitos e disputas internas específicas que podem provocar alterações nas regras e reformar o jogo das instituições.

O autor afirma ainda que as questões estruturais determinam as questões jurídicas, econômicas e políticas da sociedade, sendo o racismo uma consequência da própria estrutura social, constituindo

comportamentos individuais e processos institucionais oriundos de uma sociedade na qual o racismo não é a exceção, mas sim a regra. O olhar estrutural faz com que exista a análise de que, embora os atos racistas devam ser responsabilizados, a responsabilização jurídica não elimina a capacidade reprodutora das desigualdades raciais que a sociedade possui. Portanto, o conceito de "raça" só pode ser compreendido sob uma perspectiva relacional, manifestando-se em atos concretos existentes na estrutura social. Para o autor, o racismo é um processo político, pois é um processo sistêmico de discriminação de grupos sociais inteiros, o que consequentemente influencia a organização da sociedade.

Almeida (2019) aponta que as instituições são manifestações da estrutura social, que possui o racismo como parte de seus componentes orgânicos e parte da ordem vigente na sociedade, ou seja, a instituição não cria o racismo, mas o reproduz. O autor aponta o fato de o racismo ser capaz de criar condições sociais que possibilitam, de forma direta ou não, que negras e negros sejam discriminados sistematicamente. Esse mesmo sistema possui o racismo como ferramenta ativa de um sistema que torna possíveis ações discriminatórias, assim como as cria e recria a todo momento.

A ideia proposta por Almeida afirma que, como parte das instituições e da estrutura, o racismo molda a sociabilidade que tem constituição historicamente inconsciente dos indivíduos, o que torna as ações dos sujeitos muitas vezes pautadas em padrões de clivagens raciais imersas no cotidiano. O autor afirma que o sistema de justiça criminal é um dos mecanismos mais eficazes na criação e na reprodução da raça e seus vários significados.

JUVENTUDE E RACISMO

O limite entre o uso legítimo da força e a violência ilegal gera discussões acerca das práticas violentas das polícias, em especial contra a população pobre, negra e oriunda das grandes periferias brasileiras. Os debates contemporâneos acerca do racismo no Brasil evidenciam que a juventude negra é maioria no banco dos réus e nas gavetas dos Institutos Médicos Legais por utilização de uso letal da força das forças de segurança pública brasileiras.

Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2019), em 2017 as intervenções policiais geraram 5.159 mortes, sendo aproximadamente 14 mortos por dia; 82% dos mortos em ações policiais em 2017 tinham entre 12 e 29 anos; 79% das vítimas de força letal da polícia eram negras. Os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2018) também indicam que em 2016 existiam 729.551 pessoas encarceradas. Sendo assim, fica evidente a necessidade de aprofundamento epistemológico acerca da seletividade que permeia os processos de abordagem, apreensão e métodos de utilização da força policial.

Os dados mostram que grande parte das vítimas da seletividade estatal são jovens negros, existindo mecanismos de filtragem racial dentro do sistema de segurança pública brasileiro. O presente artigo buscará entender de forma aprofundada como estes mecanismos atuam com adolescentes, tendo em vista que a abordagem violenta contra menores de idade contraria os princípios da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente e os tratados internacionais de Direitos Humanos, representando uma sistemática violação de direitos fundamentais contra a juventude negra.

Apesar de existir uma extensa bibliografia que aborde a relação entre criminologia e racismo, ainda não há trabalhos que visem especificamente a relação entre seletividade racial e justiça juvenil.

Sinhoretto e Lima (2015) dissertam sobre a interação entre polícia e juventude, afirmando que esta interação gera uma considerável parte das mortes violentas existentes no Brasil, evidenciando tanto a ausência de políticas direcionadas ao direito à vida e à segurança da juventude quanto um protagonismo militarizado das polícias. Vinuto e Alvarez (2009) afirmam que a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) não necessariamente gerou uma total ruptura com o processo de exclusão das crianças e adolescentes no âmbito da cidadania, afirmando que existe uma “experiência precoce da punição”. A juventude negra é a que mais morre no Brasil, vítima da acumulação de desigualdades existente entre raça e idade.

Sinhoretto e Lima (2015) realizam apontamentos para o fato de as polícias descumprirem o seu papel na proteção de crianças e adolescentes, principalmente negros, não apenas negligenciando os direitos à vida e à segurança que tais indivíduos possuem segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, como também os violando, desrespeitando seus direitos como seres em desenvolvimento.

A compreensão de que dentro do sistema de segurança pública brasileiro o debate racial é central e mola propulsora de desdobramentos relacionados à seletividade, à letalidade e ao encarceramento em massa torna possível que generalizações existentes no cenário nacional possam ser testadas em ambientes micro, como a cidade de Campinas. Nos procedimentos administrativos que serão analisados, as variáveis de idade, raça, gênero, escolaridade e socioespacialidade montam o quebra-cabeças que compõem o perfil não só dos jovens violentados pela polícia, mas também de seus responsáveis legais e dos agentes de segurança pública.

RACISMO E PUNIÇÃO

O racismo produz a estigmatização dos sujeitos negros perante a sociedade, tornando-os potenciais suspeitos dentro das estratégias de abordagem policial. A construção da identidade negra enquanto criminosa, somada ao processo de desumanização, gerou visões sociais deturpadas no que tange à capacidade de produção de violência por corpos e mentes pretas e pardas. O que muitas vezes é traduzido em retaliação desproporcional por parte do Estado. Adorno (1995) e Sinhoretto e Lima (2015) expõem a preferência punitiva das polícias e do judiciário aos pretos e pardos (em especial homens, pobres e jovens).

Utilizando como escopo Schlittler, Silvestre e Sinhoretto (2014), pode-se inferir que segurança pública e relações raciais são temas que andam imbricados e, por muitas vezes, em conflito. Evidenciando como há desigualdade de tratamento na atividade policial em detrimento de diferentes raças, as autoras demonstraram através de seus dados a disparidade racial na quantidade de assassinatos cometidos por policiais. A seletividade policial deixa explícita a falha estatal em realizar boa práxis dos princípios constitucionais de 1988 no direito à vida, à dignidade e à liberdade de ir e vir de cidadãos negros e periféricos (LIMA; SINHORETTO; BUENO, 2015).

O texto de Lima, Sinhoretto e Silvestre (2014) expõe as escolhas institucionais acerca da administração dos conflitos sociais na sociedade brasileira contemporânea e como a disputa por conceitos como “lei”, “ordem” e “segurança” gera modificações em situações reais nas práticas judiciais e policiais. Os autores mostraram como mesmo na sociedade contemporânea brasileira existe um paradoxo entre democratização e violência e como este fato causa distorções na realidade de determinados segmentos e estratos sociais.

Schlittler, Silvestre e Sinhoretto (2014) seguem a linha de pesquisa de segurança pública e relações raciais, tendo como intuito encontrar possíveis mecanismos de desigualdade racial em São Paulo, possuindo foco

analítico nos homicídios realizados pelos agentes da segurança pública entre 2009 e 2011. O perfil das vítimas traçado foi o seguinte: 61% negras em contraposição a 39% brancas, 97% homens e 77% entre 15 e 29 anos. O cruzamento realizado entre raça, sexo e idade evidencia que os jovens negros são os que mais morrem nas mãos da Polícia Militar, a qual tem representatividade de 96% nas ocorrências de mortes do estado de São Paulo. Possuindo como base uma população de 100.000 habitantes, constata-se que negros morrem quase três vezes mais que brancos. Quanto às prisões em flagrante, brancos representam 42,9% e negros 54,1%, sendo a cada 100.000 habitantes, 14 brancos presos em flagrante para cada 35 negros, mostrando racialização na vigilância policial.

A partir da constatação que jovens negros são a maioria das vítimas dos assassinatos realizados pelos policiais, as pesquisadoras afirmam que a desigualdade racial da segurança pública reflete a ineficácia das práticas do princípio da igualdade, realizando uma relação assimétrica entre o direito e os fatos, expondo desigualdade na aplicação de regras judiciais de acordo com o grupo social a que cada indivíduo pertence.

Aprisão em flagrante é compreendida como um fator analítico determinante, porque nela há objetivamente a visão do perfil dos “suspeitos” sem que haja mandado judicial. Os dados demonstram cruzamento entre raça e crime, no que se refere à tipificação do crime, tendo em vista que a maioria dos crimes contra a vida cometidos são realizados por pessoas brancas e mesmo assim as pessoas negras são as mais encarceradas (brancos cometem 55,7% dos homicídios em contraposição a 42,1% dos negros). Portanto, existiria maior vigilância policial sobre pretos e pardos, expressando as faces do racismo institucional que busca com mais intensidade delitos em determinada raça, distorcendo o princípio da igualdade formal.

Schlittler, Silvestre e Sinhoretto (2014) afirmam que quem é “suspeito” para os policiais possui características condenáveis para a moralidade e os estereótipos sociais, baseando algumas práticas policiais na criação de desvantagens para determinados grupos sociais, tendo as experiências subjetivas como condicionantes à dimensão formal do trabalho policial.

As autoras apontam o papel do policiamento ostensivo e do combate militarizado como fatores-chave da ação da polícia. No estado de São Paulo, os negros compõem 34% da população, mas são 58% dos mortos em ações policiais. Uma das causas apontadas para tal filtragem racial é a ausência de critérios específicos da própria organização, abrindo margem para os critérios pessoais dos agentes da segurança pública. Somado a esse fator, a militarização da vigilância policial aumenta o grau de letalidade presente nas práticas policiais.

Schlittler, Silvestre e Sinhoretto constataram que o modo pelo qual a polícia realiza a vigilância é racializado, dando foco à visão privilegiada sobre sujeitos negros que os reconhece como sujeitos criminais. Sendo assim, pessoas negras possuem maior visibilidade perante a polícia no que toca o cometimento de crimes em detrimento da população branca. Brancos têm, assim, o privilégio de cometer crimes despertando menor atenção dos agentes de segurança pública. As autoras chegaram à conclusão de que a filtragem racial está imbricada nas práticas policiais. Estas questões muitas vezes tornam critérios para suspeição: modos de andar, vestir e falar, acessórios, horário e locais de trânsito, se valendo de saberes informais e racializados para a seleção de suspeitos. Uma ponte realizada pelas pesquisadoras é a possibilidade de a informalidade e a racialização estarem associadas à pressão que a polícia possui por eficiência e obtenção de resultados.

Renato Lima, Jacqueline Sinhoretto e Samira Bueno (2015) dissertam sobre a existência de um forte hiato entre os princípios democráticos de 1988 e as práticas recorrentes da segurança pública brasileira,

contrariando o art. 5º da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece a defesa da vida como regra primordial. Entretanto, as práticas realizadas nas instituições e nas organizações policiais legitimam a violência e a seletividade das instituições do Estado. Os déficits na formação de normas técnicas e de padrões de conduta demonstram o vácuo no lugar do que deveria ser um projeto governamental das polícias brasileiras calcado na democracia e nos direitos humanos, subjugando o moral valor da vida ao papel socialmente imputado a quem é morto, seja pelas ações policiais, seja pela dinâmica conflitiva de uma sociedade rica, violenta e desigual.

As autoras realizam apontamentos que analisam os padrões operacionais da Polícia Militar como baseados no confronto e na guerra, o que torna tanto a população quanto os policiais reféns de um sistema que não tem sido capaz de superar a violência, a impunidade, o racismo e a corrupção.

Sérgio Adorno (1995) apresenta uma correlação existente entre raça e punição, articulando identidade visual e identidade social. Adorno afirma que entre os pobres, os negros são os que possuem os piores salários e os mais baixos índices de escolaridade, exibindo a exclusão social que é sustentada por mecanismos de preconceito e estigmatização. O autor aponta a sociedade brasileira como extremamente tolerante ao racismo, sob o mito da democracia racial, que é fruto de uma herança colonial que se mostra autoritária e conservadora, de forma a barrar os avanços democráticos.

Adorno disserta sobre a existência de uma construção social do perfil dos possíveis delinquentes, formando uma biologização e uma “carreira moral” para os possíveis criminosos, sendo os cidadãos negros os destaques do imaginário coletivo, tendo os seus atributos físicos e culturais determinantes para decidir quem são os culpados pela falta de segurança no Brasil. Os dados do autor mostram que, proporcionalmente aos brancos, os negros sofrem muito mais sanções do sistema judicial, considerando a composição racial do município de São Paulo, existindo afinidade eletiva entre raça e punição.

FILTRAGEM RACIAL E FUNDADA SUSPEITA

O conceito de *filtragem racial* toma forma no sistema de segurança pública brasileiro a partir de noções associadas ao *racismo institucional*, tendo em vista que as abordagens policiais são baseadas na suspeição. As pesquisas a seguir demonstram que tais abordagens possuem a raça como fator principal de seleção dos potenciais suspeitos, gerando visão privilegiada sobre pretos e pardos.

Geová Barros (2008) cita o art. 244 do Código Penal brasileiro, o qual estabelece a necessidade de “fundada suspeita” para a abordagem policial. Entretanto, o principal “filtro” da suspeição é a cor do indivíduo, tendendo a serem os suspeitos taxados com mais frequência na seguinte sequência: pretos, pardos e brancos. O autor explana sobre a mecanicidade das práticas policiais racistas, compreendendo que é tamanha a sua fixação, que a grande maioria dos policiais admite nas entrevistas já ter realizado abordagens com pessoas negras em função da raça, tornando-se uma prática coletiva e sistemática da corporação, mantendo constantemente maior vigilância sobre pretos e pardos. Os relatos obtidos pelo pesquisador evidenciam que os policiais entrevistados tendem a relacionar negritude, pobreza e criminalidade. Entretanto, a cor da pele segue sendo o fator determinante para a realização de distinções nas abordagens.

O artigo *A filtragem racial na seleção policial de suspeitos: segurança pública e relações raciais* (SINHORETTO et al., 2014) constata a existência de representação da população negra nas prisões em flagrante, a qual na

maioria das vezes não possui investigação criminal prévia ou mandado judicial, ocorrendo frequentemente através de abordagens policiais, indicando a existência de filtragem racial nesta prática. Citando os dados fornecidos pela Polícia Militar do estado de Minas Gerais, para cada pessoa branca presa pelos policiais, há o dobro de pessoas negras encarceradas. Segundo o texto, a filtragem racial também circunda as abordagens violentas. Comparando os estados citados na pesquisa, a letalidade policial faz com que a chance de uma pessoa negra ser morta pela polícia do que uma pessoa branca seja quase quatro vezes maior no Rio de Janeiro, em São Paulo quase três vezes e em Minas Gerais, quase o dobro.

A pesquisa constata falas quase que gerais dos policiais (de todos os escalões da corporação) negando a existência da filtragem racial nas práticas policiais, creditando à denominada "fundada suspeita" a justificativa da grande maioria das abordagens feitas. Esta "fundada suspeita" é, segundo os policiais, fruto da experiência nas ruas, dando ao policial a capacidade de identificar um suspeito através do primeiro olhar e de signos de suspeição. Esta experiência positivada é denominada "tirocínio policial".

As abordagens policiais não são orientadas por procedimentos padronizados através de dispositivos legais e pedagógicos. Embora haja negação da filtragem racial por parte dos agentes da segurança pública, a "fundada suspeita" é constituída através do olhar de um grupo social específico que é representado por um tipo de vestuário, fala e modo de andar que reivindicam a cultura negra, a qual muitas vezes constitui também uma cultura da periferia. O tirocínio é materializado na habilidade policial de mapear locais, horários e condições nas quais é possível obter uma operação considerada bem-sucedida, sendo esta uma situação na qual são encontradas drogas e/ou objetos ilícitos entre os transeuntes, efetuando um "saber-fazer" policial.

A suspeição criminal é realizada através das características da corporalidade, dos traços de classe, faixa etária, território, compatibilidade com o lugar e signos culturais expressos pelo estilo de vida do sujeito, compondo uma leitura racializada da classe do cidadão. A filtragem racial constitui o policiamento brasileiro, seja através dos locais de abordagem, seja pelos tipos de crime, formando ações calcadas em critérios estigmatizantes, evidenciando o racismo institucional, de forma a deteriorar a identidade do abordado, transfigurando-o de cidadão a potencial suspeito através do que seria o "tipo social" de um criminoso.

REGISTROS DA OCORRÊNCIA

Flora (2017) afirma que toda suspeita de crime levada à autoridade policial possibilita ou motiva um registro de ocorrência, e como usualmente é a Polícia Militar que informa as autoridades, há a formação de uma burocracia por parte da Polícia Civil que deve produzir um registro escrito, devendo este orientar a investigação dos indícios do crime comunicado, o que eventualmente pode produzir uma persecução penal por parte do Ministério Pùblico caso o mesmo constante violação da lei. A produção de registro da Polícia Civil inicia todo um processo protocolar.

O autor aponta os estudos dos registros de ocorrência como *fonte primária* da informação acerca do ocorrido. Segundo o autor, a fase policial deveria apenas conceder elementos subsidiários para que pudesse haver determinação dos fatos no sistema acusatório, entretanto, foi percebido um alto nível de discricionariedade acerca do desfecho dos casos. Sendo assim, boa parte dos processos parecem confirmar a versão que os policiais apresentaram na delegacia. O autor aborda os processos em grande parte das vezes como mera formalidade, já que a versão dos policiais acaba não sendo exposta ao contraditório ou

ao confronto em nenhuma outra etapa do percurso legal, fazendo com que o Ministério Público e o Poder Judiciário apenas ratifiquem a versão do agente de segurança.

É defendida a ideia de que há reprodução dos discursos existentes no inquérito policial, procurando legitimar a visão dos fatos trazida pelos policiais, sendo o que é registrado nas delegacias de polícia. Assim, é identificado um *deslocamento da atividade probatória para a fase pré-processual da construção da culpa*, o que seria incongruente com o que as responsabilidades do sistema penal brasileiro impõem. Consequentemente, são formados processos amparados e/ou reforçados por tecnologias inquisitoriais, havendo produção do inquérito “de trás para frente”, com as seguintes etapas: suspeição de um sujeito, prisão e posteriormente verificação de veracidade.

O autor mostra como sua leitura dos registros faz parte da construção de tentativas de alcance do real, não como o real ocorrido, mas como construção social dos atores que interagem a partir de distintos pontos da situação, compreendendo a existência de relações de desigualdade de poder político e de poder econômico. Há um exercício interpretativo na forma como os policiais tipificam os registros, o que faz com que a subjetividade da definição do tipo legal da norma violada observada a nível de instituições implique em um ato interpretativo do Estado por meio das polícias. O registro de ocorrência autenticado em cartório dá autenticidade, publicidade e eficácia aos atos praticados e a sua mera existência é o que confere a formalidade legal necessária para o conhecimento oficial do delegado de polícia.

Assim como nos registros de auto de resistência expostos pelo autor, os registros de violência cometidos pelos agentes de segurança pública encontram-se esvaziados de informações fundamentais, como a autoria. É perceptível que a ausência do nome dos autores dos atos, mesmo quando a violência ocorrida é registrada no Boletim de Ocorrência, é um padrão comum e aceito, tanto pelo delegado da Polícia Civil quanto pelo sistema de justiça. Constantemente os perpetradores são registrados como testemunhas ou condutores.

Um outro ponto interessante a ser analisado e existente em comum com a dissertação do autor é a diferença sensível entre o discurso dos familiares (e no caso de minha pesquisa, também das vítimas) e a história contada nos registros policiais. O que o autor chama de “exceção legal” pode ser compreendido como um padrão operacional também presente nas forças de segurança paulistas, as quais reiteram os relatos dos policiais e produzem os inquéritos calcados neles. Como os agentes de segurança pública muitas vezes são os narradores da sequência de eventos da primeira versão que chega à autoridade policial, oferecendo a dinâmica dos fatos para que o Estado tenha acesso à *construção da verdade*, os testemunhos criam uma dinâmica dos fatos e assumem a função antecipada de um meio de prova testemunhal que tem valor de verdade. O grande problema colocado pelo autor é o fato de que a não necessidade sistemática de que os agentes de segurança pública possuam provas críveis de suas condutas faz com que seus testemunhos se tornem verdades, a menos que existam motivos sólidos para que esta dúvida exista. Então, o que ocorre é a produção orientada do descobrimento da verdade.

Flora observou que as descrições no campo de descrição das ocorrências são voltadas para a tecnicidade dos procedimentos realizados pelos policiais, e não para os fatos em si, o que produz uma *versão cartorial*. A dinâmica do ocorrido, as posições dos policiais e a qualidade de iluminação da rua, por exemplo, ficam em escanteio. Há uma repetição de nomes e situações já citados anteriormente nos registros, produzindo o que o autor denomina de *pleonasmo jurídico*. Motivações, posições, circunstâncias e ângulos raramente entram na pauta, procurando validações jurídicas das violações e consequentemente atrapalhando uma possível linha investigativa.

O autor pontua que a abertura que a atividade policial dá aos policiais possibilita a existência do fenômeno da *suspeição* e consequentemente a ideia de *sujeito suspeito*, criando um conceito monolítico de suspeito.

No cotidiano policial, a suspeição está diretamente ligada ao caráter estruturalmente seletivo do sistema penal, produzindo uma lógica sobre os corpos dos indivíduos.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017) mostra que embora haja uma estrutura padrão dos formulários utilizados pelas polícias, a qualidade dos registros é empobrecida. Os dados relativos a local, hora, autoria e vítima encontram-se presentes em grande quantidade nos registros analisados, entretanto, informações acerca do contexto dos fatos encontram-se parcamente apresentadas, dificultando uma possível análise sobre a natureza de ocorrência dos crimes, então questões como a motivação e a relação entre a vítima e o autor não são comumente vistas nos autos. Os autores enxergam a formação de um ciclo que, justamente pela pouca informação existente nos registros, impossibilita que existam investigações, planejamentos ou incentivos à coleta.

Nos boletins de ocorrência consta o campo “cútis” para se referir à raça dos sujeitos envolvidos na abordagem, dentro de uma categoria feita para falar sobre a cor de pele desses indivíduos, podendo haver variação de respostas entre brancos, pardos, pretos e amarelos. Pode-se perceber que a cor apresenta uma categoria empobrecida dos registros policiais, os quais distorcem noções consideravelmente distintas e complementares, que são raça e cor. Tendo em vista que o único campo disponível para percepção quantitativa racial das abordagens e apreensões analisadas é o anteriormente citado, verifica-se uma distorção acerca da noção racial, assim como sua simplificação.

Para Guimarães (RIOS; GATO; SOTERO, 2016), as categorias de cor ocultam uma classificação racial completa, concebidas como quase que naturais ou nativas, sendo uma noção superficial. A ideia de cor foi usada em alguns momentos históricos, como na Bahia na década de 50, e teve um uso político que visava reduzir a racialização dos negros à diferença de tom de pele. Guimarães aponta o fato de a ideia de cor por si só não sustentar um sentido para a ação social, há a necessidade de que a ideia de raça também seja considerada, tendo em vista que o que informa um dos sustentáculos da ideia de cor é o prestígio social, sendo esta categoria uma espécie de ocultadora da profundidade das relações raciais no Brasil. A estrutura brasileira é informada pela ideia de raça, preceitos raciais e tradição histórica racial e é essa estrutura que aufera noção de sentido às cores. A racialização é construída através de um argumento que a associa à uma barreira construída desde a colonização, a qual propicia um diferencialismo cultural que naturaliza o processo de subalternização da população negra no país. O racismo, portanto, trabalha sob uma lógica dúbia: ele biologiza a cultura e culturaliza a biologia.

PRODUÇÃO DE ESTATÍSTICAS

Lima (2008) afirma que mesmo existindo dados sobre a criminalidade no Brasil, eles não necessariamente são convertidos em informações e conhecimento. O Brasil se mostrou incapaz de avançar no processo de organização, produção e utilização de estatísticas criminais, resultando, inclusive, em uma incapacidade de que também houvesse alguma coordenação política para a existência de um possível ciclo cumulativo de conhecimento acerca dos dados da segurança pública.

As estruturas de segurança e justiça criminal mantiveram-se quase que intactas após o processo de redemocratização em 1988, sendo reproduções muitas similares à do regime militar de 1964. Dentro desse aparato, a burocracia conservou-se como aquela que já havia perpassado a segunda metade do século XX.

O olhar das instituições de segurança é voltado para o crime, não como categoria penal, mas sim como categoria socialmente percebida e sentida. Portanto, as estatísticas criminais, segundo o autor, servem não para que se possa pensar o melhor funcionamento das instituições, não de modo a coordenar suas ações, mas sim justificar sua atuação. O resultado dessa dinâmica é a pouca absorção em lógicas democráticas de resolução de conflitos.

Costa e Lima (2017) dissertam que a produção de estatísticas criminais precisa compreender que as categorias e as classificações são socialmente construídas em cada local, ou seja, o que é crime e quem seriam os criminosos são questões que variam em função da determinação do sistema de segurança pública. Crimes e criminosos também estão sujeitos a processos sociais, políticos e culturais que possuem a necessidade de serem mensurados em políticas públicas. Há o reconhecimento dos autores sobre a existência da discricionariedade no sistema criminal, entretanto é necessário analisar seus critérios, problemas e limites. Os autores alegam que os Boletins de Ocorrência (B.O.) funcionam como uma espécie de "ficha de entrada" nos registros e nas informações policiais, sendo uma narrativa mais abrangente e, a princípio, provisória.

Apesar de haver uma crença de que as estatísticas criminais possuem uma gama considerável de erros no processo de suas produções, convém considerá-las relevantes para a produção de políticas públicas que atuem contra o crescimento da criminalidade. Um ponto colocado por Costa e Lima é o pouco detalhamento dos registros criminais, constando de modo rarefeito as circunstâncias e os detalhes dos crimes. As informações sobre a vítima, o agressor e a relação entre eles também são constantemente inexistentes, e quando presentes, são de pouca qualidade.

Se bastando ao sexo, ao endereço, à raça e à idade, os registros encontrados em minha pesquisa evidenciam que o sistema de preenchimento que a Polícia Civil realiza nas delegacias é seletivo, empobrecido e racializa quase que totalmente apenas as vítimas, sendo os curadores parcialmente racializados e os agentes de segurança pública pouco racializados, de modo a evidenciar incompletudes de um sistema que não aparenta ter interesse acerca da cor dos policiais envolvidos.

CLASSIFICAÇÃO RACIAL

Davenport (2020) apresenta a ideia de raça como flexível e impermanente. Sendo assim, a fluidez da raça redefiniu nossa compreensão sobre identidades raciais, entendendo que as fronteiras raciais e étnicas no Brasil são nebulosas. Osório (2003) afirma que a ideia do termo "pardo", por exemplo, muitas vezes absorve indivíduos que possuem compreensão racial dúbia, sendo um conceito guarda-chuva para um contexto relacional específico de pertença a um grupo discriminado ou discriminador. A grande ambiguidade é proposta pelo autor quando ele diz respeito ao "pardo" que paira sobre a sua fronteira com o "branco".

O método utilizado pela Polícia Civil é a heteroidentificação de pertença, ou seja, outra pessoa define o grupo étnico-racial do sujeito. Ao utilizar este método, Osório (2003) nota que há uma complexa relação entre pessoas consideradas pardas (dentro do que ele convenciona como *aparência limítrofe*) e questões socioeconômicas, compreendendo que há potencialmente um embranquecimento de indivíduos pardos considerados mais abastados. A heteroatribuição, assim como a autoatribuição, é cerceada por subjetividades que interferem no processo de identificação racial dos sujeitos do sistema criminal.

O autor pontua que notadamente há uma tendência de branqueamento dos indivíduos à medida que se "sobe" no estrato social e ocultação da ascendência negra (caso seja possível). É colocado o fato de que o

pertencimento de traços do grupo discriminado constitui inferioridade e preterimento sistemático perante a sociedade. Também é relevante notar que o objetivo da classificação não necessariamente seja a observação criteriosa acerca do fenótipo do indivíduo, mas também um enquadramento relacional, estético e local.

RESULTADOS DOS BOLETINS DE OCORRÊNCIA

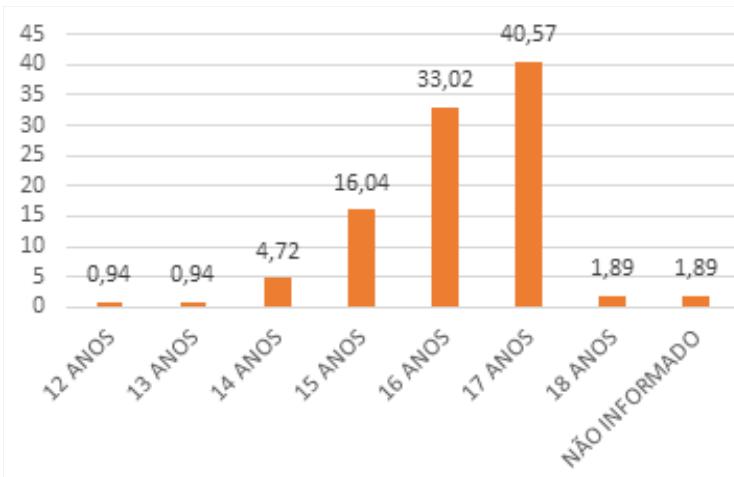
A partir de uma parceria constituída com o Ministério Público do Estado de São Paulo através da Promotoria de Justiça Cível de Campinas, foi desenvolvida a presente pesquisa acerca dos perfis dos sujeitos envolvidos nas ocorrências, tipos de violência cometidos e as condições situacionais em que os fatos ocorreram.

Os dados mostrados a seguir são oriundos de todos os procedimentos administrativos analisados, os quais foram submetidos ao preenchimento de dados em um formulário do Google Forms pré-testado. O Forms analisava as variáveis de raça, gênero, idade, escolaridade, força de segurança, tipo de violência, tipo de ato infracional cometido e socioespacialidade das ações. Também é importante ressaltar que nem todos os gráficos culminam em soma de 100% das variáveis, já que algumas delas podem ser acumulativas, como o “tipo de ato infracional”, que pode haver violências física e psicológica, por exemplo. Foi utilizada estatística descritiva básica para a realização deste trabalho.

A maioria dos adolescentes acusados de ato infracional tinha 17 anos (40,57%) no momento do registro da ocorrência. Adolescentes de 16 anos representam 33,02%, seguidos de adolescentes com 15 (16,04%) e 14 anos (4,72%). Jovens com menos de 14 e mais de 17 anos, bem como jovens sem idade informada nos documentos analisados representam percentuais menores do total.

GRÁFICO 1

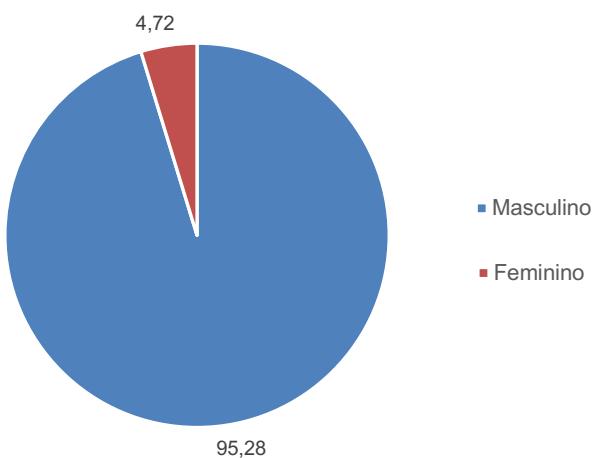
Percentual de adolescentes acusados de ato infracional, de acordo com a idade no momento de registro da ocorrência (Campinas, 2015-2018) (N=106)



Fonte: Projeto de pesquisa “Violência policial contra adolescentes acusados de ato infracional na cidade de Campinas” (LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE POLÍTICA E CRIMINOLOGIA, 2021).

Adolescentes do sexo masculino representam a maior parte dos adolescentes acusados de prática de ato infracional, nos procedimentos analisados: 95,28%.

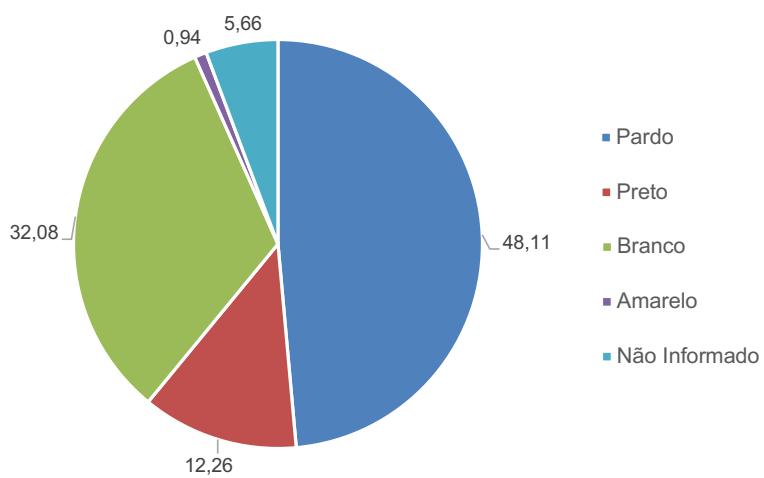
GRÁFICO 2

Percentual de adolescentes acusados de ato infracional, de acordo com o sexo
(Campinas, 2015-2018) (N=106)

Fonte: Projeto de pesquisa "Violência policial contra adolescentes acusados de ato infracional na cidade de Campinas" (LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE POLÍTICA E CRIMINOLOGIA, 2021).

Jovens pardos são cerca de 48,11% dos adolescentes acusados de prática de ato infracional nos procedimentos apresentados; 32,08% são brancos e 12,26% são pretos. Não foi registrada raça/cor para 5,66% dos jovens registrados. Somados, pretos e pardos (negros, de acordo com as classificações oficiais) são 60,37% dos jovens.

GRÁFICO 3

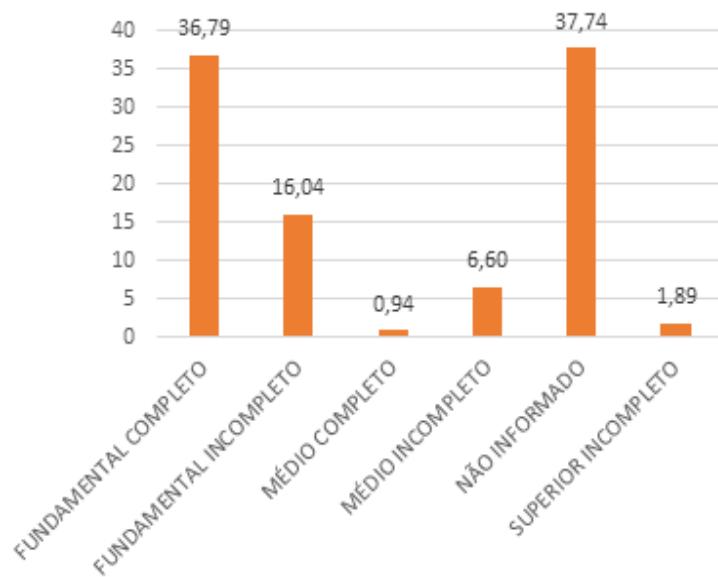
Percentual de adolescentes acusados da prática de ato infracional, de acordo com a cor
(Campinas, 2015-2018) (N=106)

Fonte: Projeto de pesquisa "Violência policial contra adolescentes acusados de ato infracional na cidade de Campinas" (LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE POLÍTICA E CRIMINOLOGIA, 2021).

Não consta informação acerca da escolaridade de 37,74% dos adolescentes. Os que possuem ensino fundamental completo são 36,79%; com fundamental incompleto, 16,04%. Estudantes com nível médio incompleto são 6,60% dos jovens identificados, sendo que jovens com nível médio completo ou superior incompleto representam parcelas menores do total.

GRÁFICO 4

Percentual de adolescentes acusados de prática de ato infracional, de acordo com a escolaridade
(Campinas, 2015-2018) (N=106)

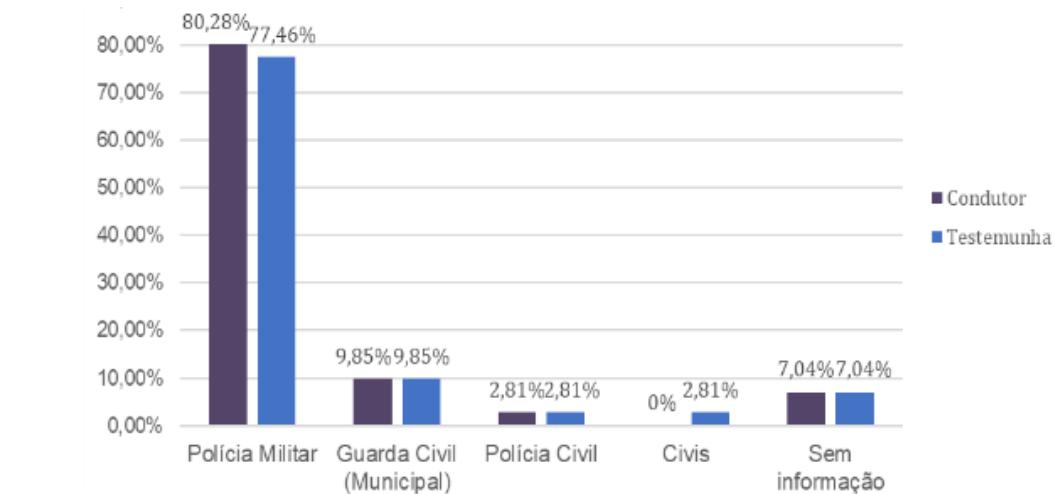


Fonte: Projeto de pesquisa “Violência policial contra adolescentes acusados de ato infracional na cidade de Campinas”
(LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE POLÍTICA E CRIMINOLOGIA, 2021).

Boa parte dos agentes de segurança nomeados nos boletins de ocorrência eram Policiais Militares, tanto os condutores (80,28%) quanto as testemunhas (77,46%), seguidos por membros da Guarda Civil Municipal, a qual possui um percentual de 9,85% tanto para condutores quanto para testemunhas. Não foram descritas as forças de segurança em 7,04% dos casos estudados, sendo o mesmo percentual para condutores e testemunhas. Policiais Civis são 2,81% dos casos, tanto para testemunhas quanto para condutores. Há a presença de civis (ou seja, pessoas sem vinculação às forças de segurança) apenas entre as testemunhas, e somente em 2,81% dos casos.

GRÁFICO 5

Percentual de condutores e testemunhas da apreensão, de acordo com a força de segurança que representam (Campinas, 2015-2018) (N=71)

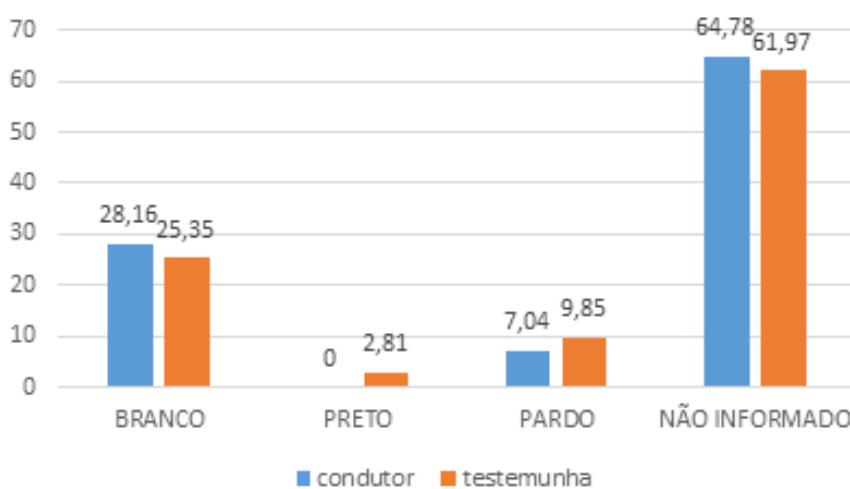


Fonte: Projeto de pesquisa "Violência policial contra adolescentes acusados de ato infracional na cidade de Campinas" (LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE POLÍTICA E CRIMINOLOGIA, 2021).

É considerável a proporção da ausência de informação acerca da cor dos condutores e das testemunhas, chegando a 64,78% e 61,97%, respectivamente. Condutores e testemunhas brancos são 28,16% e 25,35%, respectivamente. 7,04% dos condutores e 9,85% das testemunhas são pardos. Nenhum condutor informado é negro e 2,81% das testemunhas o são, dentre as pessoas que tiveram sua raça/cor informada.

GRÁFICO 6

Percentual de condutores e testemunhas da abordagem e apreensão, de acordo com a cor (Campinas, 2015-2018) (N=71)

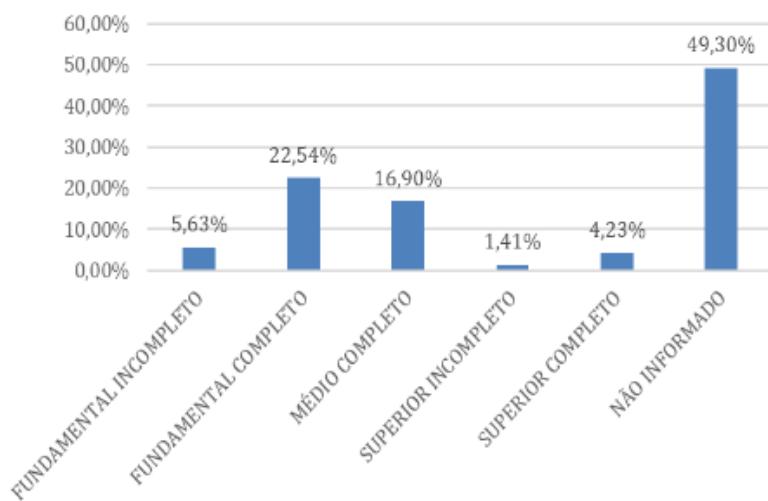


Fonte: Projeto de pesquisa "Violência policial contra adolescentes acusados de ato infracional na cidade de Campinas" (LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE POLÍTICA E CRIMINOLOGIA, 2021).

Como mostra o Gráfico 7, 49,30% dos curadores não tiveram a escolaridade informada; 22,54% deles têm ensino fundamental completo e 16,90% possuem ensino médio completo. Aqueles que possuem ensino fundamental incompleto são 5,63%, e 4,23% possuem ensino superior completo, enquanto 1,41% possuem superior incompleto.

GRÁFICO 7

Percentual de curadores, de acordo com sua escolaridade (Campinas, 2015-2018) (N=71)

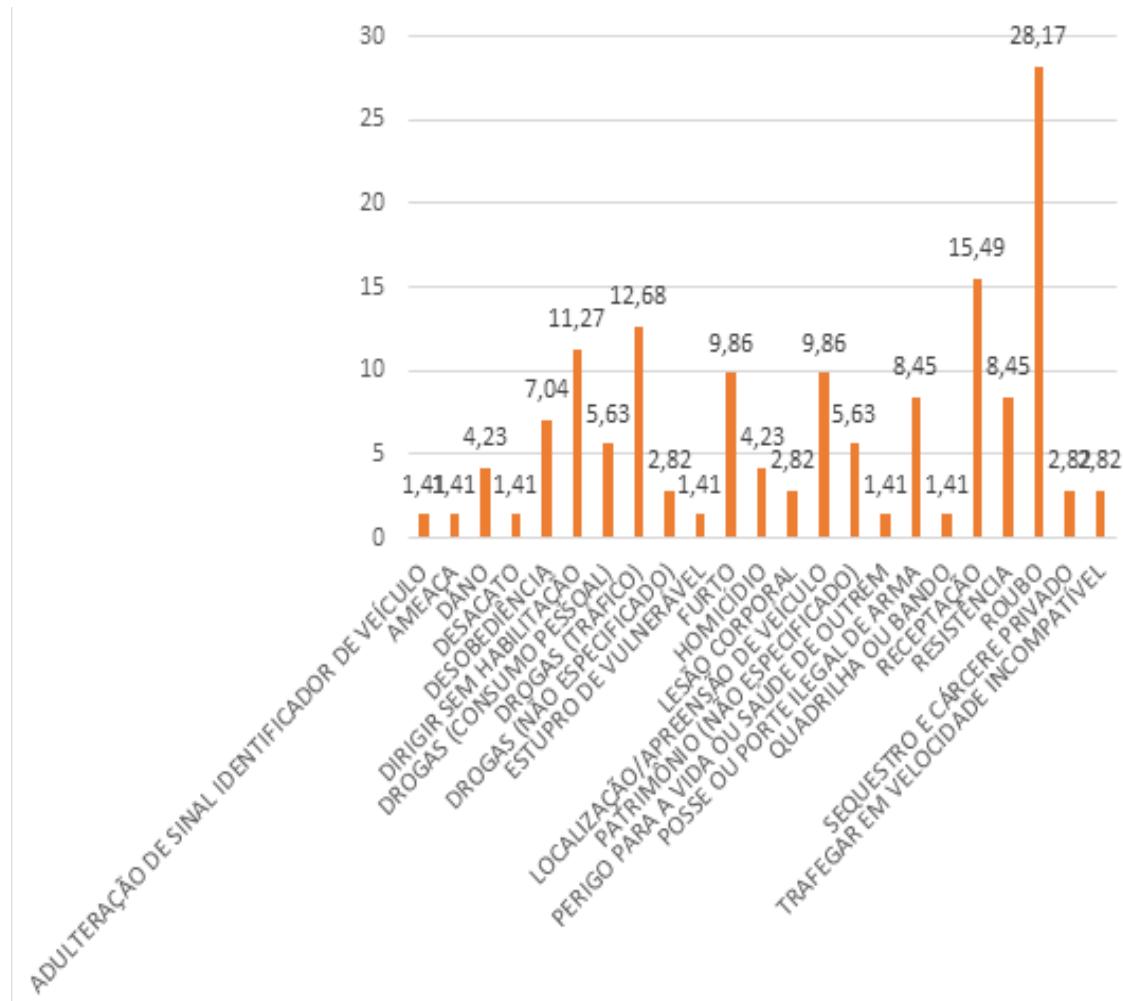


Fonte: Projeto de pesquisa "Violência policial contra adolescentes acusados de ato infracional na cidade de Campinas" (LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE POLÍTICA E CRIMINOLOGIA, 2021).

Boa parcela dos atos infracionais imputados aos adolescentes foram classificados como roubo (28,17%), seguidos por receptação (15,49%), tráfico de drogas (12,68%) e dirigir sem habilitação (11,27%). O crime de resistência soma 8,45% dos casos, assim como posse ou porte ilegal de arma (8,45%), seguidos por desobediência (7,04%). Os demais atos infracionais possuem porcentagens muito pequenas comparadas ao total.

GRÁFICO 8

Percentual de procedimentos, de acordo com os atos infracionais registrados imputados aos adolescentes (Campinas, 2015-2018) (N=71)

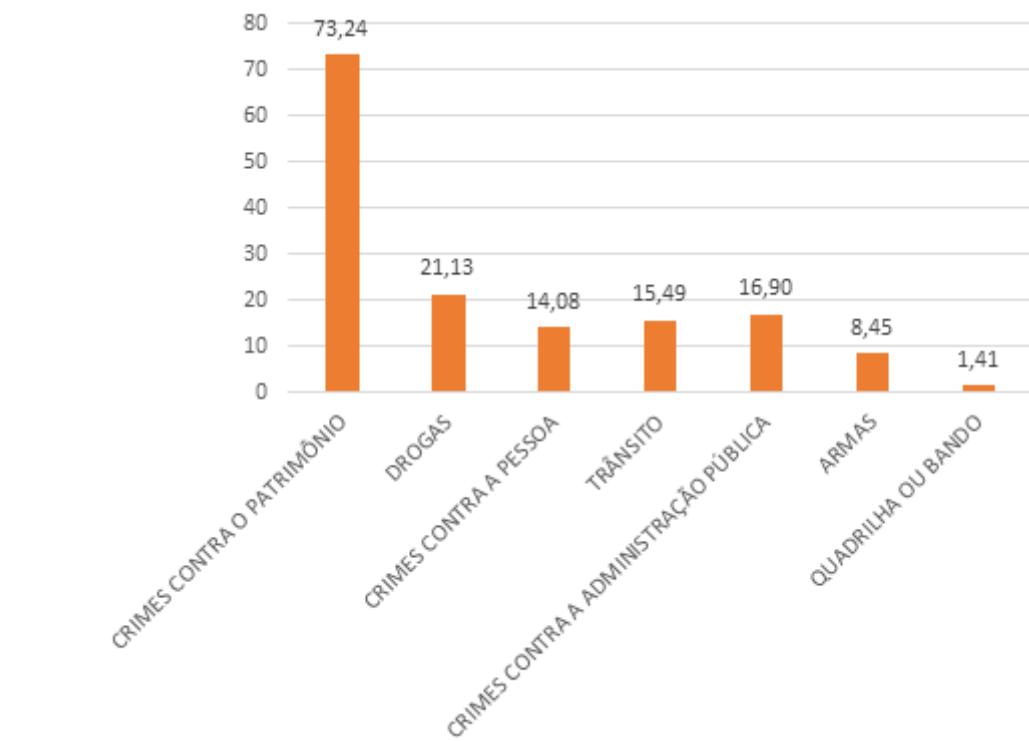


Fonte: Projeto de pesquisa "Violência policial contra adolescentes acusados de ato infracional na cidade de Campinas" (LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE POLÍTICA E CRIMINOLOGIA, 2021).

Ao aglutinar os atos infracionais em categorias (de acordo com o Código Penal e a Legislação Penal Especial), os crimes contra o patrimônio detêm expressiva maioria, sendo 73,24% dos casos, seguidos por crimes de drogas (21,13%), contra a administração pública (16,90%), trânsito (15,49%), contra a pessoa (14,08%) e, em menor razão, armas (8,45%) e formação de quadrilha ou bando (considerado um crime contra a paz pública, mas que aqui aparece isolado e representando 1,41% dos casos).

GRÁFICO 9

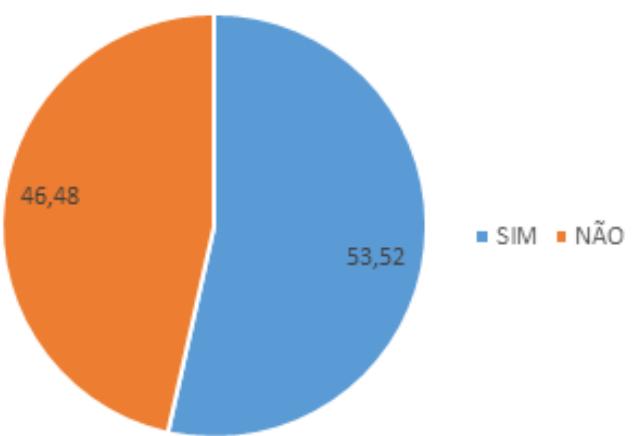
Percentual de procedimentos, de acordo com os atos infracionais contabilizados agrupados em categorias (Campinas, 2015-2018) (N=71)



Fonte: Projeto de pesquisa "Violência policial contra adolescentes acusados de ato infracional na cidade de Campinas" (LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE POLÍTICA E CRIMINOLOGIA, 2021).

No que se refere à confissão da prática de ato infracional por parte dos adolescentes aos quais se atribui a prática de ato infracional, e considerando os percalços em se encontrar essas informações nos boletins de ocorrência, foi dado foco aos depoimentos dados pelos adolescentes ao Ministério Público. Em 53,52% dos casos vistos, os adolescentes confessam terem praticado os atos infracionais dos quais são acusados.

GRÁFICO 10

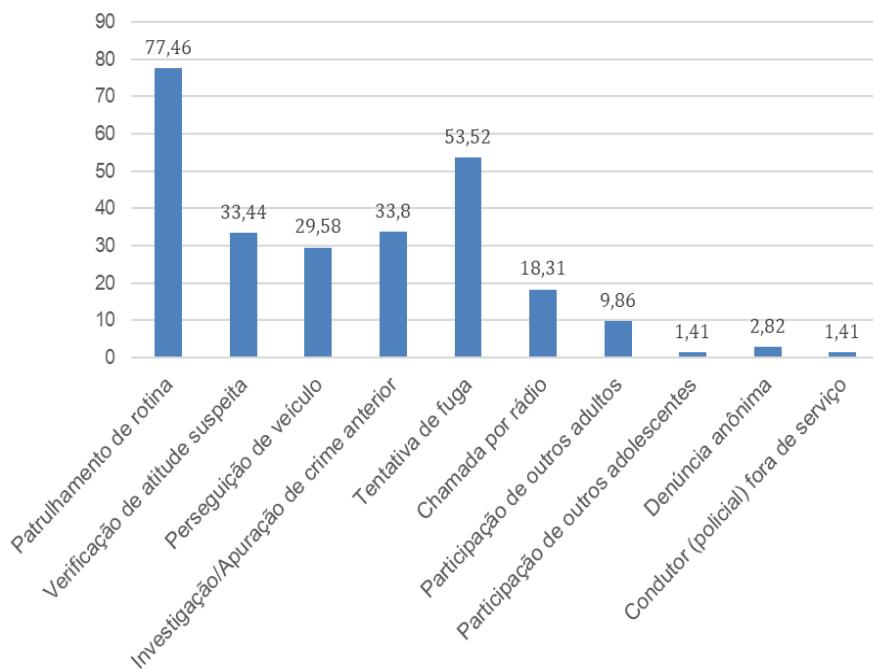
Percentual de confissões da prática de ato infracional, feitas pelos adolescentes acusados
(Campinas, 2015-2018) (N=71)

Fonte: Projeto de pesquisa "Violência policial contra adolescentes acusados de ato infracional na cidade de Campinas" (LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE POLÍTICA E CRIMINOLOGIA, 2021).

Segundo os relatos analisados e categorizados a partir dos boletins de ocorrência, na maioria dos casos (77,46%) a abordagem e a apreensão dos jovens aconteceram em situação de patrulhamento de rotina. Em 39,44% dos casos os policiais alegaram que houve abordagem em decorrência de verificação de atitude suspeita. Existiram relatos de tentativa de fuga em 53,52% dos registros, sendo que em 29,58% foi alegada a perseguição de veículo. Abordagens provenientes de ação policial com o intuito de investigar ou apurar crimes anteriormente ocorridos são informadas em 33,80% dos casos analisados, e em 18,31% os policiais estavam atendendo a chamados por rádio. Foi informada a participação de adultos nos relatos dos condutores da prisão em 9,86% dos casos, e de outros adolescentes em 1,41% dos registros.

GRÁFICO 11

Percentual de procedimentos, de acordo com razões e circunstâncias da abordagem, na versão dos policiais (Campinas, 2015-2018) (N=71)

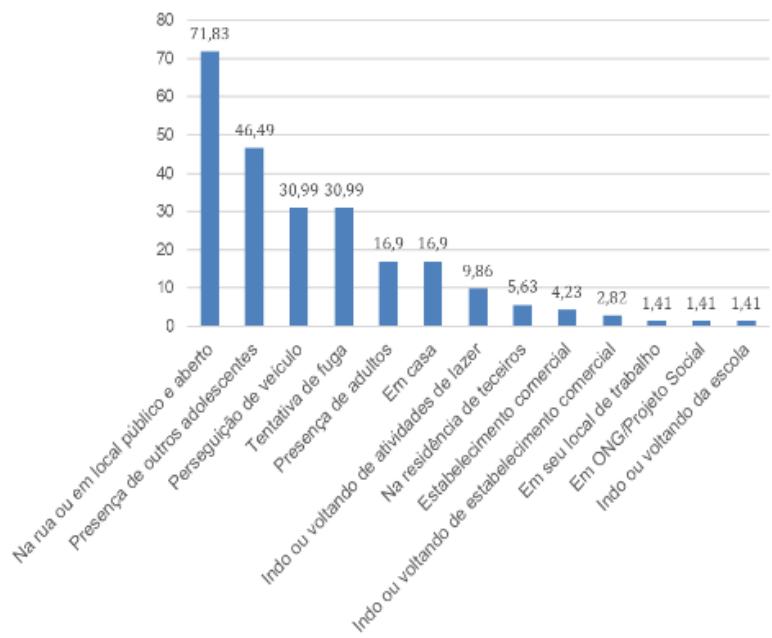


Fonte: Projeto de pesquisa "Violência policial contra adolescentes acusados de ato infracional na cidade de Campinas" (LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE POLÍTICA E CRIMINOLOGIA, 2021).

De acordo com os relatos dos jovens apreendidos, coletados e categorizados a partir de seus depoimentos ao Ministério Público, em 71,83% dos casos os jovens disseram estar na rua ou em local público e aberto no momento da abordagem; em 16,90% dos casos analisados, os adolescentes afirmaram que estavam em suas residências e, em 5,63%, na residência de terceiros. Adolescentes relataram estarem indo ou voltando de atividades de lazer em 9,86% dos casos; em 4,23% dos procedimentos há informação de que estavam em estabelecimento comercial e, em 2,82%, de que estavam indo ou voltando de estabelecimento comercial. A presença de adultos ou de outros adolescentes no momento da apreensão é informada em relatos existentes em 16,90% e 46,48% dos procedimentos estudados.

GRÁFICO 12

Percentual de procedimentos, de acordo com circunstâncias da abordagem, na versão dos adolescentes (Campinas, 2015-2018) (N=71)

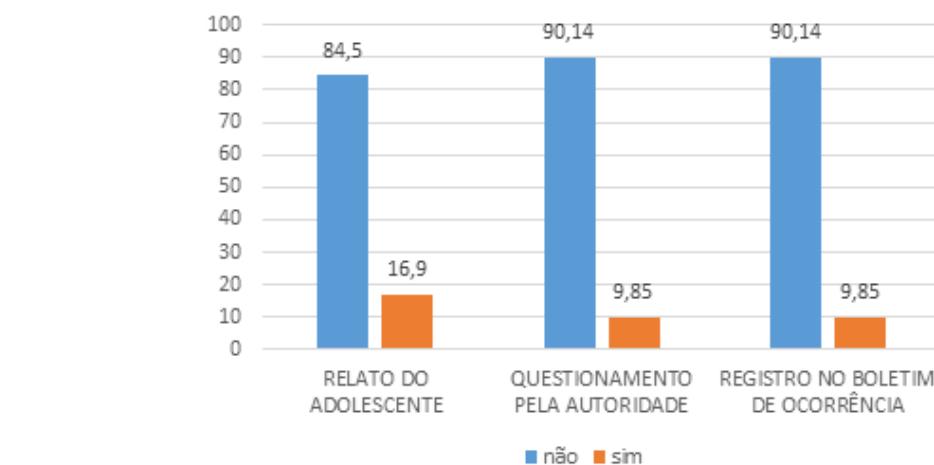


Fonte: Projeto de pesquisa “Violência policial contra adolescentes acusados de ato infracional na cidade de Campinas”
(LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE POLÍTICA E CRIMINOLOGIA, 2021).

No momento de aglutinação de dados adjacentes aos boletins de ocorrência, foram procuradas três informações distintas sobre a denúncia da violência policial, já no momento do registro da ocorrência e da apreensão dos adolescentes pela Polícia Civil: se existe relato do jovem acerca da violência sofrida; se existiu questionamento da autoridade policial que lavrava o boletim de ocorrência a respeito da prática de violência pelos autores da apreensão contra o adolescente; e se existiu registro formal da violência sofrida pelo jovem no boletim de ocorrência.

GRÁFICO 13

Percentual de procedimentos, de acordo com a existência de relato do adolescente, de questionamento pela autoridade policial civil e de registro no Boletim de Ocorrência da violência sofrida (Campinas, 2015-2018) (N=71)

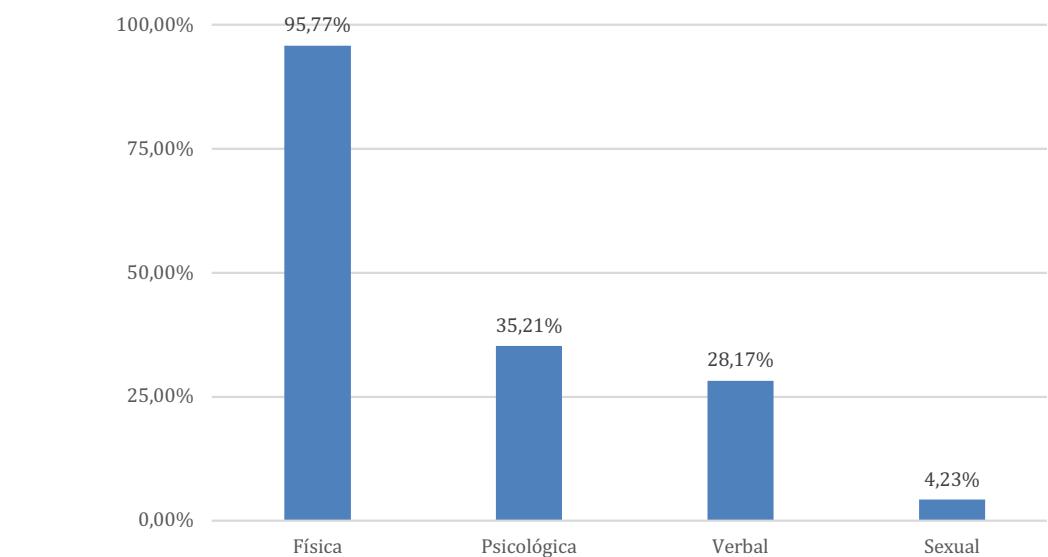


Fonte: Projeto de pesquisa "Violência policial contra adolescentes acusados de ato infracional na cidade de Campinas" (LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE POLÍTICA E CRIMINOLOGIA, 2021).

A violência física foi a forma de violência protagonista realizada pelos policiais contra os jovens, estando presente em 95,77% dos casos analisados, seguida pela violência psicológica (35,21%) e verbal (28,17%). Prática de violência sexual aparece em um percentual minoritário dos procedimentos analisados (4,23%).

GRÁFICO 14

Percentual de procedimentos, de acordo com o tipo de violência sofrida (Campinas, 2015-2018) (N=71)

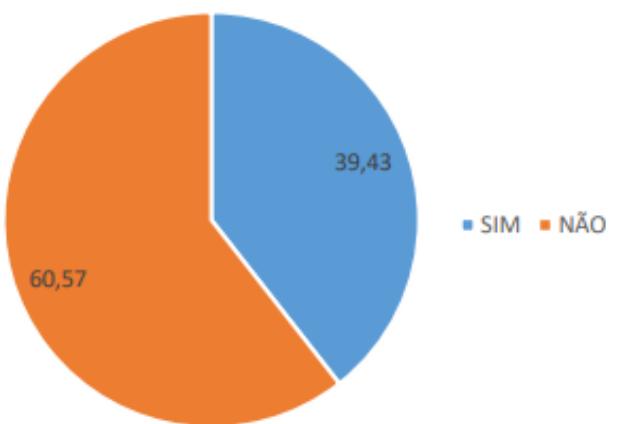


Fonte: Projeto de pesquisa "Violência policial contra adolescentes acusados de ato infracional na cidade de Campinas" (LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE POLÍTICA E CRIMINOLOGIA, 2021).

Pensando na tortura como meio para obtenção de provas, mas também como meio de correção moral, obteve-se o resultado a ser apresentado a seguir. Foram coletadas informações nos procedimentos analisados acerca da possibilidade de as violências praticadas pelos policiais contra os adolescentes aos quais se atribui a prática de atos infracionais terem como intuito a obtenção de provas (confissão, testemunho, localização de bens e pessoas etc.). O que pode ser visto de acordo com as informações coletadas nos depoimentos dos acusados ao Ministério Público do Estado de São Paulo é que em 39,43% dos casos existe menção expressa, por parte dos jovens, ao fato de que as violências que eles teriam sofrido tinham como finalidade a obtenção de provas.

GRÁFICO 15

Percentual de procedimentos, de acordo com a existência de relato do adolescente que informa que a violência sofrida por ele foi praticada com a finalidade de obtenção de prova (Campinas, 2015-2018) (N=71)



Fonte: Projeto de pesquisa "Violência policial contra adolescentes acusados de ato infracional na cidade de Campinas" (LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE POLÍTICA E CRIMINOLOGIA, 2021).

CONCLUSÕES

As conclusões deste artigo reforçam algumas das conclusões já existentes na literatura acerca da justiça criminal para adultos no Brasil, ou seja, o padrão de atuação dos operadores da segurança pública em relação aos adolescentes reproduz as práticas ostensivas e seletivas realizadas contra adultos em situações de abordagens e apreensões policiais. Pretos e pardos abordados e apreendidos representam quase duas vezes mais que brancos na mesma situação, havendo uma sobrerepresentação negra incluída no fenômeno na suspeição criminal, evidenciando seletividade racial nos padrões operacionais da polícia.

Um dos achados deste artigo é o fato de a filtragem racial ser um dos mecanismos de manifestação do racismo estrutural, sendo o conceito de filtragem racial operacionalizado de modo hierarquicamente inferior ao de racismo estrutural. Compreendendo que através de mecanismos identificados como estruturantes na sociedade, como o racismo como preconceito associado ao fenótipo dos sujeitos e aos signos relativos à negritude, a seletividade racial que a filtragem racial representa se mostra como uma das vias de operacionalização de um modo de discriminação sistemático.

Adolescentes de 17 anos, pardos e do sexo masculino são a parcela mais vitimizada pela polícia de Campinas, reproduzindo os padrões existentes a nível nacional relativos aos fenômenos do encarceramento em massa e da letalidade policial, ou seja, homens negros jovens, mesmo menores de idade, seguem sendo o setor social que é foco de ações policiais ostensivas. Outra representação ligeiramente similar às taxas de adultos é a do perfil dos atos infracionais cometidos por adolescentes, sendo a maior parte deles encarcerados por crimes contra o patrimônio, seguidos de crimes de drogas, demonstrando que a manifestação da seletividade não é apenas racial, mas também com caráter protetivo do patrimônio, diretamente ligado ao controle violento da circulação de riquezas.

Em relação paradoxal à racialização dos adolescentes acusados de ato infracional, nos registros os policiais não são frequentemente racializados, demonstrando um possível intuito do Estado de racializar seus acusados, mas não os seus agentes de segurança pública. Deste modo, o manto da neutralidade estatal permanece mantido no quesito racial, mostrando registros quantitativamente acurados sobre seus suspeitos, mas pouco específicos sobre a raça de seus agentes.

Também pode-se inferir que existem dois tipos de heteroidentificação racial: o primeiro seria o realizado pelos policiais nos momentos de abordagem e apreensão dos adolescentes; e o segundo que parte da Polícia Civil, que registra à revelia da noção do escrivão sobre a caracterização racial dos jovens. Compreendendo que a percepção do policial e a percepção do escrivão podem ser diferentes, nota-se a existência de dois tipos de filtragens raciais.

O quesito escolaridade, tanto dos curadores, mas principalmente dos adolescentes, é demonstrativo de como o público envolto com processos sistemáticos de violência racial também possui o traço da baixa escolaridade. Apesar do quantitativo relevante de ausência de informação sobre a escolaridade dos curadores, é possível notar nos dados padrões de baixo nível escolar entre os responsáveis legais dos jovens. Já parte considerável dos adolescentes apresentam descompasso nos processos de idade-série, exibindo também um processo de marginalização que não é apenas provocado pelo sistema de justiça criminal e pela seletividade racial, mas também pelo sistema educacional.

A Polícia Militar é protagonista nas ações violentas, seguindo seu histórico ostensivo mesmo após a redemocratização, de modo a exibir sua gama de práticas imoderadas sob a sua aparente liberdade de práticas seletivas, denominadas tirocínio. Ao ser analisada a variável sobre as circunstâncias de abordagem e apreensão, nota-se que o patrulhamento de rotina é comumente praticado pela força de segurança supracitada, exibindo a escolha institucional da realização de uma espécie de “busca ativa” de atitudes criminosas em ambientes públicos e abertos. Tal concatenação de circunstâncias retira a possibilidade de normatização de padrões de conduta para a escolha de suspeitos. Coloca-se em xeque o que pode ser entendido como atitude suspeita ou quem são os suspeitos, sobrando muitas vezes aos policiais o saber-fazer obtido pela prática das ruas. A presunção de inocência também é colocada em posição de escanteio justamente pela ausência de critérios formais, os quais demonstram abertura das polícias, especialmente a Militar, para que características marcadas pelo estigma sejam criminalizadas, mesmo dentre adolescentes.

O patrulhamento de rotina, comumente associado à verificação de atitude suspeita, abre portas para a compreensão que, na maioria dos casos de abordagens e apreensões violentas, os policiais não possuem critérios institucionalizados para que selezionem os suspeitos de cometimento de ato infracional. Para além da racialização dos suspeitos, a questão socioespacial também chama atenção: a maior parte dos

adolescentes estava em locais públicos no momento da ocorrência dos fatos, o que toca na questão do direito à cidade por parte de jovens negros, para além da possibilidade de prova testemunhal de pessoas que sequer estavam envolvidas com o ocorrido. O processo de circulação nas ruas e praças, assim como o direito de ir e vir dos adolescentes, é regulado e cerceado pela atuação das forças de segurança, como demonstram os dados. Os processos de regulação, de abordagem violenta e de controle de circulação de jovens representam também um controle de corpos e bens.

Percebe-se, pela construção dos relatos, que a obtenção de confissão é uma das facetas da prática de tortura contra os adolescentes envolvidos, buscando-se realizar a construção cartorial da verdade, mesmo que esta exija procedimentos que não estão amparados na dinâmica legal. Assim, a aplicação de dor e a violência tornam-se uma linguagem utilizada para que possa ser obtida a verdade. O processo construtivo da verdade, que vai desde a abordagem e a apreensão violentas contra os adolescentes até o aceite da versão policial por parte do delegado sem a consulta da versão dos adolescentes, produz um registro qualitativamente fraco, veridicamente questionável e juridicamente duvidoso. Este fenômeno corrompe a produção de provas e gera obstrução ao controle externo das polícias. Somado a este fato, devem ser levadas em consideração as confissões obtidas mediante tratamento violento, corrompendo não apenas o que pode ser verdade, mas também o princípio de proteção da vida e da dignidade dos adolescentes.

Outro dado a ser adicionado nesta conclusão é a ausência do questionamento dos responsáveis da Polícia Civil sobre a violência que os adolescentes teriam sofrido. Além de desfalcar o processo legal necessário, o qual demanda a passagem pelo Instituto Médico Legal que os jovens precisariam fazer para a emissão do laudo que vai para juntada de documentos no processo aberto contra os policiais, tal ausência também expõe a vulnerabilização que os adolescentes estão expostos ao não serem protegidos também pela força de segurança que é responsável pelo processo de inteligência investigativa.

Ao ser analisado o percentual de tipos de atos infracionais que foram agrupados como mais comumente notados pela polícia, podem ser verificadas duas questões: a busca patrimonialista de delitos e o foco na busca por drogas ilícitas. O cruzamento destes dados com a variável racial também demonstra a reprodução do padrão seletivo não só de pessoas negras, mas também da busca de delitos específicos deste público. Assim, a dinâmica patrimonialista e da guerra às drogas ajudam a compor o quebra-cabeças de um sistema seletivo que privilegia o controle de bens, patrimônios e entorpecentes em detrimento da garantia de direitos fundamentais aos jovens violentados.

Calcada na compreensão de que o adolescente é sujeito de direitos e amparados pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, conclui-se que a questão exposta neste artigo extrapola a alçada criminal, criando uma situação de acumulação de desigualdades, fazendo com que a justiça criminal não apenas reproduza desigualdades, como também crie novas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S. Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 43, p. 45-63, 1995. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/203942/mod_resource/content/1/Adorno.pdf. Acesso em: 21 fev. 2019.

ALMEIDA, F. A interpretação na Ciência Política. In: DURÃO, S.; FRANÇA, I. L. (Org.) **Pensar como método**. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2018, p. 61-86.

ALMEIDA, S. **Racismo Estrutural**. Coletânea: Feminismos Plurais. São Paulo: Pôlen Livros, 2019.

AZEVEDO, R. G. de; DUTRA, L. C. de M.; BELUSSO JÚNIOR, O. A. Controle social, punição e racismo: os casos encaminhados ao centro de referências em Direitos Humanos da DPE/RS. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 26, v. 148, p. 549-577, 2018.

BACELAR, J. P. D. A responsabilização internacional do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo crime de genocídio contra a população negra brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 26, v. 139, 2018.

BARROS, G. Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, n. 1, p. 135-155, jul./ago. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 16 jul. 1990a.

COSTA, A. T. M.; LIMA, R. S. Estatísticas oficiais, violência e crime no Brasil. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 84, v. 2, p. 81-106, 2017.

DAVENPORT, L. The Fluidity of Racial Classifications. **Annual Review of Political Science**, v. 23, p. 221-240, 2020.

DOMENICI, T.; BARCELOS, I. Negros são mais condenados por tráfico e com menos drogas em São Paulo. **Agência Pública**, 6 maio 2019. Disponível em: <https://apublica.org/2019/05/negros-sao-mais-condenados-por-trafico-e-com-menos-drogas-em-sao-paulo/>. Acesso em: 21 jun. 2019.

DUARTE, E. C. P. **Criminologia e racismo**: introdução ao processo de recepção das teorias criminológicas no Brasil. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

FLORA, D. J. S. **In dubio contra reum**: Autos de resistência e a justiça penal de exceção. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017**. São Paulo, 2017.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018**. São Paulo, 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Pesquisa e análise de dados vinculados ao campo da segurança pública e sistema penitenciário**. 2017.

LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE POLÍTICA E CRIMINOLOGIA. **Projeto de pesquisa: Violência policial contra adolescentes acusados de prática de ato infracional na cidade de Campinas. Relatório Final – Versão revista e atualizada com dados complementares**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2021.

LIMA, R. S. A produção da opacidade: Estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 80, Dossiê Segurança Pública, p. 65-69, mar. 2008.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. **A gestão da vida e da segurança pública no Brasil**. Soc. estado., Brasília , v. 30, n. 1, p. 123-144, Apr. 2015 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100123&lng=en&nrm=iso>. Access on 12 May 2021.

OSÓRIO, R. G. **O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE**. Texto para Discussão Nº 996. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nov. 2003. ISSN 1415-4765. 2003. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0996.pdf. Acesso em: 8 jul. 2020.

RIOS, F.; GATO, M.; SOTERO, E. Classe, cor, raça e racialização na agenda das ciências sociais: Entrevista com Antonio Sérgio Guimarães. **Plural – Revista de Ciências Sociais**, v. 23, n.1, p.75-95, 2016.

SANTANA, B. S. A estigmatização do negro como delinquente e o sistema carcerário brasileiro. **Revista Liberdades**, n. 27, p. 230-243, jan./jun. 2019.

SCHLITTLER, M.; SILVESTRE, G.; SINHORETTO, J. A produção da desigualdade racial na Segurança Pública de São Paulo. **ANAIIS...** 29ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 3 e 6 de agosto de 2014. Natal/RN, 2014. Disponível em: http://www.29rba.abant.org.br/resources/anais/1/1402023218_ARQUIVO_Paper_ABA2014_Schlittler_Silvestre_Sinhoretto.pdf. Acesso em: 21 fev. 2017.

SINHORETTO, J.; LIMA, R. Narrativa autoritária e pressões democráticas na segurança pública e no controle do crime. **Contemporânea**, Dossiê Violência, Crime e Teoria Social, v. 5, n. 1, p. 119-141, jan./jul. 2015.

SINHORETTO, J.; BATITUCCI, E.; MOTA, F. R.; SCHLITTLER, M. C.; SILVESTRE, G.; MORAIS, D. S.; SOUZA, L. G.; SOUSA, R. R.; SILVA, S. S.; OVALLE, L. A.; RAMOS, P. C.; ALMEIDA, F. B.; MACIEL, W. C. A filtragem racial na seleção policial dos suspeitos: segurança pública e relações raciais. **Segurança Pública e Direitos Humanos: Temas Transversais**. Coleção Pensando a Segurança Pública, v. 5. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASA), 2014, p. 121-160.

SOARES, L. E. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006.

VINUTO, J.; ALVAREZ, M. C. Adolescentes em conflito com a lei: pastas e prontuários do “Complexo do Tatuapé” (São Paulo/SP, 1990-2006). **Revista Brasileira de Adolescência e Conflitualidade**, v. 1, n. 1, p. XI-XXXII, 2009.



ARTIGO

APLICAÇÃO DO *IN DUBIO PRO SOCIETATE* NA EXECUÇÃO PENAL: ANÁLISE DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO SOBRE PROGRESSÃO DE REGIME

MARIANA MORAIS ZAMBOM

Mestranda em Direito na Escola de Direito de São Paulo da FGV, com bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa. Bolsista FAPESP (2020/03826-0), com estágio de pesquisa na Université Laval, no Quebec (Canadá), com Bolsa de Estágio de Pesquisa no Exterior (2021/10582-3). Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da USP.

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

Email: marizambom@hotmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-7664-7984>

RESUMO

O presente artigo discute a questão da aplicação do *in dubio pro societate* na execução penal. Partindo dos posicionamentos da doutrina no processo penal e na execução penal, a pesquisa tem como foco a fundamentação judicial em decisões de progressão de regime, buscando investigar como se dá a utilização do *in dubio pro societate*. Para tanto, são analisados 96 agravos em execução penal julgados pelo Tribunal de Justiça de São Paulo em dezembro de 2019. Diante da ausência de amparo constitucional para a sua aplicação, discute-se o conceito de segurança pública que ele concentra e as contradições com o “plano ressocializador” adotado pela Lei de Execução Penal. Evidencia-se que a sua aplicação na execução penal se sustenta a partir de critérios extralegais que fundamentam o estado da dúvida quanto ao merecimento para a progressão, ocasionando decisões de manutenção da pessoa em privação de liberdade no regime mais rigoroso ou exigência de exame criminológico.

Palavras-chave: Execução penal. *In dubio pro societate*. Progressão de regime. Tribunal de Justiça de São Paulo.

ABSTRACT

APPLICATION OF IN DUBIO PRO SOCIETATE IN PENAL EXECUTION: ANALYSIS OF THE DECISIONS OF THE SÃO PAULO'S STATE COURT OF JUSTICE ON PROGRESSIVE SENTENCING

This article aims to address the issue of application of in dubio pro societate in penal execution. Deeming as start point the study of the positioning of legal doctrine, the research focuses on understanding the judicial reasoning in decisions of progressive sentencing, investigating the use of in dubio pro societate. By setting this purpose, 96 appeals were analyzed, all of which judged by São Paulo's State Court of Justice in December 2019. Given the absence of a constitutional framework for its application, discussions tackled the concept of public security and contradictions with the resocialization planning adopted by penal execution legislation. Thus, mounting evidence remain in relation to its application being based upon extralegal criteria, which justify the state of doubt regarding the merit for progressive sentencing, promoting decisions for the maintenance of a person deprived of liberty in the most rigorous regime or requiring her to undergo criminological assessment.

Keywords: Penal execution. In dubio pro societate. Progression of penalty compliance regime. São Paulo's State Court of Justice.

Data de Re却imento: 09/11/2020 – **Data de Aprovação:** 19/10/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n3.1385

INTRODUÇÃO

Não é de hoje que o Brasil enfrenta um dos problemas mais urgentes: a realidade prisional pautada pela superlotação carcerária, somada a condições subumanas vividas no cárcere¹, e a predominância de pessoas presas cumprindo pena em regime fechado². Observa-se um aumento na taxa de aprisionamento de mais de 150% entre 2000 e 2017 (BRASIL, 2017, p. 12), o que representa uma, senão a principal, forma de resposta às condutas tipificadas penalmente.

O sistema progressivo de pena, previsto na Lei de Execução Penal (Lei Nº 7.210/1984), insere-se no contexto de medidas que visam ao desencarceramento. Tal constatação não significa desconsiderar todas as críticas direcionadas à pena de prisão, mas reconhecer que a progressão de regime permite que se reduza o tempo de permanência em absoluta privação de liberdade. Tendo isso como norte, a presente pesquisa se debruça sobre uma questão fundamental na execução penal: a argumentação judicial presente nas decisões judiciais, especificamente a utilização do *in dubio pro societate*³ nas análises de pedidos de progressão de regime.

O *in dubio pro societate* é uma construção jurisprudencial, cuja finalidade é se contrapor ao *in dubio pro reo*, consubstanciado no princípio constitucional da presunção de inocência, positivado no art. 5º, inciso LVII, da Constituição da República⁴ e integrante dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. A despeito de não estar previsto na legislação penal e, tampouco, na Constituição, estudos apontam que vem sendo reiteradamente utilizado em decisões judiciais. As pesquisas se concentram, majoritariamente, nas discussões sobre a sua utilização em decisões de recebimento da denúncia e do pronunciamento do(a) acusado(a), a fim de justificar a sua submissão ao julgamento pelo Tribunal do Júri. Em menor número, dedicam-se a analisar a sua utilização em sede de execução penal.

Diante dessa problemática e de poucas pesquisas que se debruçaram sobre o tema na execução penal, o presente artigo busca avançar no estudo do posicionamento da doutrina em relação ao uso do *in dubio pro societate* no processo penal e na execução penal para, em seguida, compreender o papel desempenhado por ele na fundamentação das decisões de progressão de regime do Tribunal de Justiça de São Paulo, a partir de uma abordagem qualitativa. Mais do que nos atentarmos para os resultados dos acórdãos – se o pedido foi deferido ou indeferido –, importa realizar uma análise acerca da tomada de decisão a partir da argumentação jurídica que sustenta esses resultados. O foco reside na maneira como o *in dubio pro*

¹ O plenário do STF, em sede de medida cautelar na ADPF Nº 347/DF, reconheceu o estado de coisas inconstitucional referente ao sistema carcerário, em 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 8 jul. 2020.

² De acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (InfoPen), em 2019, o Brasil já apresentava uma população prisional de 748.009 pessoas, das quais 362.547 estavam cumprindo pena no regime fechado, 133.408 no regime semiaberto e 25.137 no regime aberto (BRASIL, 2019).

³ No presente artigo, optou-se por não se referir ao *in dubio pro societate* com expressões frequentemente utilizadas, como “princípio”, “brocardo”, “axioma” e “aforismo”. Essa opção delineia uma escolha política da pesquisadora de não reproduzir termos que carregam grande carga valorativa e justificam a sua existência no campo jurídico.

⁴ “Ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória” (BRASIL, 1988).

societate é mobilizado, quais argumentos são utilizados para sustentar a sua aplicação na execução penal e qual a função que ele desempenha.

Diante das questões a serem exploradas, o início deste artigo dedica-se à discussão sobre como se desenvolveu a utilização do *in dubio pro societate* e o seu significado na doutrina penal, buscando apresentar os argumentos contrários e favoráveis à sua utilização no processo penal e, especificamente, na execução penal. Em seguida, são discutidos os objetivos estabelecidos na adoção do sistema progressivo de pena e os requisitos previstos na legislação para o alcance desse direito; e logo após é apresentado o detalhamento do método adotado para a consolidação da amostra, que totaliza 96 agravos em execução. Depois, a pesquisa se debruça sobre a análise da aplicação do *in dubio pro societate* nas decisões, bem como sobre a discussão acerca dessa utilização, apresentando a incompatibilidade do seu uso com a função declarada do sistema progressivo da pena. Por fim, discute-se a construção de hierarquia(s) no discurso da justiça a partir da adoção do *in dubio pro societate*.

CONTROVÉRSIAS ACERCA DO *IN DUBIO PRO SOCIETATE* NO PROCESSO PENAL

No processo de conhecimento, há fortes debates a respeito da invocação do *in dubio pro societate* – “na dúvida, em favor da sociedade” (NUCCI, 2016, p. 716), principalmente em dois momentos: no recebimento da denúncia e na fase de pronúncia no procedimento do júri. Estudos apontam para a utilização desmedida na jurisprudência – inclusive sedimentando a sua existência como “princípio”⁵ (PEREIRA, 2011; BRETAS, 2010; DIAS, 2016; etc.). A esse respeito, Paulo Dias e Sara Zaghlout (2019, p. 12) afirmam que houve uma “espécie de metástase do *in dubio pro societate*”, visto que a discussão sobre a sua utilização existia no momento de proferimento da decisão de pronúncia, mas, com o tempo, passou a ser utilizado também no recebimento de denúncias e em outros procedimentos processuais penais.

Nesses dois momentos específicos do processo penal, a ideia fundamental presente na utilização do *in dubio pro societate* é a de que, por serem fases em que não é possível haver certeza sobre os fatos, já que as juízas e os juízes não fazem incursões aprofundadas nas provas, a dúvida militaria em favor da sociedade. Ao não se exigir essa certeza, bastaria “a presença de um mínimo de provas” para receber a peça acusatória ou “indícios suficientes de autoria ou de participação” em sede de pronúncia, condições previstas no art. 413 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941). Nesse segundo caso, a justificativa recaia sobre a questão do juiz natural, de modo que a dúvida sobre a admissibilidade da acusação deveria ser resolvida pelo Tribunal do Júri⁶, conforme a competência constitucional reservada a ele para julgar os casos de crimes dolosos contra a vida.

Dessa forma, o uso do *in dubio pro societate* é sustentado nos momentos de incertezas acerca das provas obtidas, a fim de condicionar a decisão judicial em favor de uma sociedade na qual o(a) acusado(a) não é incluído(a), dando prosseguimento ao processo penal e decidindo em seu prejuízo.

⁵ Conforme observa Daniel Zveibil (2008, p. 283, destaque no original), “[...] a jurisprudência brasileira beira a unanimidade ao aceitá-lo como se regra jurídica válida fosse e naturalmente oposta ao *in dubio pro reo*, valendo-se do *in dubio pro societate* para legitimar decisões de pronúncia muitas vezes injustificadas”.

⁶ “[...] na sentença de pronúncia deve prevalecer o princípio *in dubio pro societate*, não existindo nesse ato qualquer ofensa ao princípio da presunção de inocência, porquanto tem por objetivo a garantia da competência constitucional do Tribunal do Júri” (ARE Nº 986.566/SE-AgR, Segunda Turma, DJ de 30/08/17).

Apesar de parte da doutrina defender esse entendimento (BONFIM, 2015; MIRABETE, 2000), há muitos doutrinadores que vêm se posicionando contrariamente à aplicação do *in dubio pro societate*, principalmente nos casos de falta de indícios para pronunciar o(a) acusado(a), defendendo a improúnica nesses casos (NUCCI, 2016; RANGEL, 2015; LOPES JUNIOR, 2012; LIMA, 2020).

A principal crítica despendida ao seu uso na fase de conhecimento consiste na ausência de compatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro. A sua aplicação não encontra amparo constitucional ou legal e, segundo aponta Renato Lima (2020), deturpa as premissas racionais de valoração da prova. Nesse sentido, autores como Aury Lopes Junior (2012), Daniel Zveibil (2008) e Luis Carvalho (2006) sustentam que o único princípio compatível é a presunção de inocência, que deve ser maximizada, principalmente, nas questões relacionadas à carga da prova e às regras de tratamento direcionadas à pessoa.

A sua utilização no processo penal pressupõe uma suposta dicotomia entre o interesse público e o interesse particular – do(a) acusado(a), da pessoa em privação de liberdade –, apontado por Adriano Bretas (2010, p. 33) como posicionamento insustentável em um sistema de base garantista. Para o autor, o *in dubio pro reo*⁷ é um princípio *pro societate* e se alinha às garantias individuais, à Constituição e ao Estado Democrático de Direito. Na mesma linha, Sérgio Pitombo (2003, p. 13) não encontra qualquer sentido técnico para o *in dubio pro societate*, nomeando inclusive de “absurdo lógico-jurídico” a sua utilização para decidir contra o(a) acusado(a), nos casos em que a acusação não foi capaz de comprovar o fato constitutivo do direito afirmado.

Se essa já é uma questão bastante criticada no processo penal, em sede de execução penal a sustentação do *in dubio pro societate* é ainda mais frágil e danosa, considerando o juízo de probabilidade e não de certeza nessa fase.

O *IN DUBIO PRO SOCIETATE* EM SEDE DE EXECUÇÃO PENAL

Os poucos estudos dedicados à temática no campo da execução penal apontam para a utilização recorrente do *in dubio pro societate* nas decisões, como as pesquisas de Paula Rosa (2019) que, ao se debruçar sobre o argumento da ressocialização, identifica esse uso em acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo e Marília Budó e Karina Dallasta (2016), dedicadas especificamente ao estudo do *in dubio pro societate*, analisando 32 acórdãos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que denegaram o pedido de progressão de regime entre os anos de 2013 e 2014.

Por já haver uma sentença condenatória imposta pelo juízo criminal, o *in dubio pro societate*, além de pouco tratado pela doutrina nesse campo, é dado como evidente (MARCÃO, 2015) e sem grandes discussões em torno do tema. Há quem se positione contrariamente ao seu uso no processo de conhecimento, mas reconheça a sua compatibilidade após decisão condenatória transitada em julgado, visto que já haveria a certeza da culpabilidade, não podendo mais vigorar o *in dubio pro reo* (NUCCI, 2016).

Ainda que alguns entendam não vigorar a presunção de inocência na execução penal, uma vez que “tal dispositivo tem como marco final o ‘trânsito em julgado da sentença penal condenatória’” (BADARÓ, 2003, p. 411), tal posicionamento não significa, necessariamente, alinhar-se ao entendimento contrário:

⁷ Luigi Ferrajoli (2002, p. 441) sustenta que o *in dubio pro reo* decorre do princípio constitucional da presunção de inocência, “fruto de uma opção garantista a favor da tutela da imunidade dos inocentes, ainda que ao custo da impunidade de algum culpado”.

de que estaria vigente o *in dubio pro societate*. Ao reconhecer a necessidade de estabelecer a regra de julgamento a ser seguida pelo juízo no caso de incerteza, Gustavo Badaró (2003, p. 411) entende que a “decisão judicial deve ser tomada segundo o favor rei⁸”, visto ser um princípio mais amplo, que permeia o direito penal e o processo penal, mesmo nas hipóteses de não incidência do *in dubio pro reo*.

Em outro extremo, autores adotam o entendimento de que não há qualquer incompatibilidade entre o *in dubio pro reo* e a execução da pena. Segundo Lopes Junior (2007, p. 393), “[o] princípio *in dubio pro reo* é perfeitamente invocável no processo de execução, especialmente em momentos críticos de valoração, como ocorrem nos exames criminológicos”. O autor defende a sua aplicação em casos de dúvidas geradas, tanto em razão de laudos divergentes da equipe técnica como pela fragilidade dos argumentos invocados para desautorizar o direito pleiteado, devendo ser resolvida em benefício da pessoa. Na mesma linha, Rodrigo Roig (2018) entende ser aplicável o princípio da presunção de inocência às pessoas já definitivamente condenadas e aponta que subordinar a concessão de direitos à presunção de que o(a) condenado(a) não voltará a delinquir representa um atentado ao princípio do estado de inocência por vincular o gozo de um direito ao mero exercício de futurologia.

A partir da constatação de que a execução penal está diretamente vinculada aos princípios e às garantias do Estado de Direito, Carmen Barros (2001) sustenta que fazer prevalecer os interesses sociais na execução penal é negar o princípio da individualização da pena e as garantias constitucionais, usando a pessoa em privação de liberdade para dar satisfação à sociedade e para alcançar fins alheios às suas necessidades, ignorando sua individualidade e sua dignidade.

Esse debate se mostra presente na execução penal em razão da dúvida suscitada a respeito do “mérito” da pessoa sentenciada para obter a progressão da pena – processo de desencarceramento progressivo, alterando a qualidade da sanção com a transferência para regime de punição menos rigoroso⁹, a ser tratado a seguir.

O SISTEMA PROGRESSIVO E OS REQUISITOS LEGAIS EXIGIDOS

A ideia de desencarceramento progressivo, conforme aponta Luís Valois (2012, p. 163), nasceu do desejo de “recuperar o criminoso” e promover uma garantia de efetividade da ressocialização como uma das funções declaradas¹⁰ da pena de prisão. A reforma brasileira de 1984 “encontrou na pedagogia ressocializadora e na concepção meritocrática os signos ideais para edificação legislativa” (CARVALHO, 2008, p. 177), pautada pela política de prevenção do crime (e a sua reincidência) e tratamento da pessoa que cometeu delitos.

A adoção do sistema progressivo¹¹ como um dos pilares da execução penal foi uma escolha do legislador para “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”, previsto

⁸ O favor rei determina que, nos casos de dúvida acerca da interpretação da norma legal, a obrigação é escolher aquela mais favorável ao réu (TOURINHO FILHO, 2012, p. 96).

⁹ O Código Penal, em seu art. 33, prevê três regimes de pena: fechado, semiaberto e aberto, que diferem quanto ao âmbito de liberdade proporcionado aos condenados (BRASIL, 1940). Por ser progressiva a pena, é sempre provisória a indicação sobre o regime de cumprimento inicial, ocorrendo adequação da sanção durante a execução.

¹⁰ A expressão se baseia na divisão feita por Ana Gabriela Braga (2014, p. 340) sobre os discursos em torno das funções da pena em dois grupos: funções declaradas e não declaradas. As declaradas são definidas como “enunciados criados pela dogmática penal tradicional [...] que prescrevem um dever ser e que legitimam o funcionamento de justiça”.

¹¹ O modelo progressivo da pena foi adotado, inicialmente, na Espanha (1834), mas foi a obra de Maconochie, na Austrália, que trouxe significativas transformações no sistema penitenciário, ao adotar o Sistema Progressivo Inglês (Mark System), marcado pela substituição dos castigos pelos prêmios (BITENCOURT, 2011, p. 98).

no art. 1º da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984), priorizando-se a reeducação e a reintegração social da pessoa em privação de liberdade. Para tanto, Barros (2001) sustenta que a progressão de regime de cumprimento de penas não é prêmio, mas um direito da pessoa sentenciada.

A Lei de Execução Penal determina que é necessário o preenchimento de dois requisitos para que se obtenha o direito à progressão previstos, respectivamente, nos art. 112 e art. 112, § 1º (BRASIL, 1984): lapso temporal mínimo no regime inicial de cumprimento de pena, que varia de acordo com o crime praticado e condição de primariedade ou reincidência; e elemento disciplinar, devendo o(a) sentenciado(a) ostentar boa conduta carcerária, comprovada pelo diretor do estabelecimento, que depende da ausência de faltas disciplinares de natureza grave ou a já reabilitação delas. No momento de analisar os pedidos de progressão, cabe ao juiz ou à juíza declarar a existência dos referidos requisitos.

A modificação legislativa introduzida pela Lei Nº 10.792/2003 supriu a previsão expressa do exame criminológico¹² para a obtenção de direitos como progressão de regime e livramento condicional. Entretanto, devido aos questionamentos acerca da possibilidade de juízes e juízas continuarem solicitando o exame criminológico, foram editadas a Súmula Vinculante Nº 26¹³ do Supremo Tribunal Federal e a Súmula Nº 439¹⁴ do Superior Tribunal de Justiça, que restabeleceram a facultatividade do instrumento avaliativo.

As críticas ontológicas ao exame criminológico se concentram com maior ênfase na pretensão de obter prognóstico de reincidência e aferição da periculosidade. Para Alvino Augusto de Sá (2014), além da dose de certeza sobre a probabilidade de ocorrência de um comportamento específico no futuro ser enganosa, ao oferecer um “respaldo enganosamente seguro ao Judiciário, vai motivar e fundamentar decisões que são vitais para o examinando e toda sua família” (SÁ, 2014, p. 209).

Da mesma forma, a consideração da periculosidade para imputáveis viola o princípio da legalidade ao afrontar o sistema vicariante, que promoveu a fragmentação da resposta punitiva em dois discursos distintos de fundamentação: “sistema de culpabilidade (imputabilidade/pena) e sistema de periculosidade (inimputabilidade/medida de segurança)” (CARVALHO, 2015, p. 501). No tocante à culpabilidade como fundamento para a imposição da sanção penal, Mariângela Gomes (2011, p. 241-242) aponta que o juízo da reprovaabilidade deve recair sobre “o fato do agente, e não sobre o agente do fato”, promovendo uma “superação da antiga e ultrapassada concepção de que o homem deveria ser punido devido a determinados atributos pessoais que ostentava”.

A respeito do caráter progressivo da pena, Luiz Chies (2008, p. 21) ressalta que ele consolida “uma certa dimensão dinâmica à execução das penas privativas de liberdade”, permeada por incidentes que possibilitam a sua volatilidade em relação à quantidade – por meio de institutos como a remição pelo trabalho e estudo – e qualidade – possibilidade de espaços maiores de liberdade pelo cumprimento do regime semiaberto ou aberto. Entretanto, o art. 118 da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984) determina que, nas situações em que o(a) sentenciado(a) praticar faltas disciplinares de natureza grave, crimes

¹² *O exame é responsável por produzir um diagnóstico – análise das condições pessoais, psicológica, familiares, sociais e ambientais associadas ao comportamento tipificado pelo direito penal – e um prognóstico criminológico – avaliação dos “possíveis desdobramentos futuros da conduta do examinando” (SÁ, 2011, p. 140).*

¹³ *“Para efeito de progressão de regime no cumprimento de pena por crime hediondo, ou equiparado, o juízo da execução observará a inconstitucionalidade [...] sem prejuízo de avaliar se o condenado preenche, ou não, os requisitos [...], podendo determinar [...] de modo fundamentado, a realização de exame criminológico”.*

¹⁴ *“Admite-se o exame criminológico pelas peculiaridades do caso, desde que em decisão motivada”.*

dolosos ou sofrer condenação por crime anterior, cuja soma da nova pena com a restante torne incabível o regime atual, o “sistema igualmente se flexibiliza, mas por meio da regressão, ou seja, com o enrijecimento do regime de cumprimento de pena” (CARVALHO, 2015, p. 304).

A partir da dinâmica conferida à execução penal, cabe aos juízes e às juízas decidirem os rumos do cumprimento de pena de cada sentenciado(a). Considerando o papel central conferido pela legislação à progressão de regime, a próxima parte será dedicada a compreender a função desempenhada pelo *in dubio pro societate* nas decisões que analisam esse direito.

MÉTODO DE COLETA DO MATERIAL EMPÍRICO

Para a construção do corpo empírico desta pesquisa foi utilizada a consulta completa de jurisprudência organizada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo¹⁵. No campo “Pesquisa Livre”, foram inseridas as seguintes expressões: “*in dubio pro societate*” entre aspas para aparecer a expressão inteira, com as palavras “progressão” e “regime”, com o conectivo “e” disponibilizado pela ferramenta de busca. Além disso, foram selecionadas as opções “2º grau” no campo “origem” e “acórdãos” no campo “Tipo de Publicação”.

Ao pesquisar o ano de 2019, foram obtidos 2.056 resultados, com variações entre 119 e 221 acórdãos nos diferentes meses. Como o interesse desta pesquisa reside no modo como o *in dubio pro societate* é mobilizado, não temos razão para acreditar que haverá diferença de motivação de decisões em diferentes meses no ano. Por isso, optou-se pela análise do mês de dezembro – com 142 resultados – por configurar o mais recente antes da entrada em vigor da Lei Nº 13.964, de 2019, que alterou os lapsos temporais, condicionando-os também à reincidência para a obtenção dos direitos.

Dos 142 resultados, foram excluídos os *habeas corpus* e todos os acórdãos que tratavam de pedidos de reconsideração sobre o livramento condicional, isolados ou em conjunto com a progressão de regime. Isso porque, nos casos em que o juiz ou a juíza analisava também o livramento condicional, outras questões – que não são o foco da presente pesquisa – eram suscitadas. Foram excluídos, também, os acórdãos cujo pedido principal residia na revisão sobre o cálculo da progressão de regime, a desclassificação de falta disciplinar de natureza grave para média e quando o *in dubio pro societate* não foi usado no corpo da decisão, mas constava apenas na ementa. Com isso, foram excluídos 46 acórdãos¹⁶, restando para a análise 96 acórdãos, proferidos pelas câmaras criminais do Tribunal de Justiça de São Paulo e decididos por 28 desembargadores diferentes, com a presença de apenas duas desembargadoras na amostra¹⁷.

A fim de analisar os acórdãos selecionados, buscou-se focar nos trechos em que o *in dubio pro societate* era mencionado e nos argumentos mobilizados para justificar a sua aplicação.

¹⁵ Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 10 jul. 2020.

¹⁶ 27 acórdãos tratavam de livramento condicional e 19 dos demais casos.

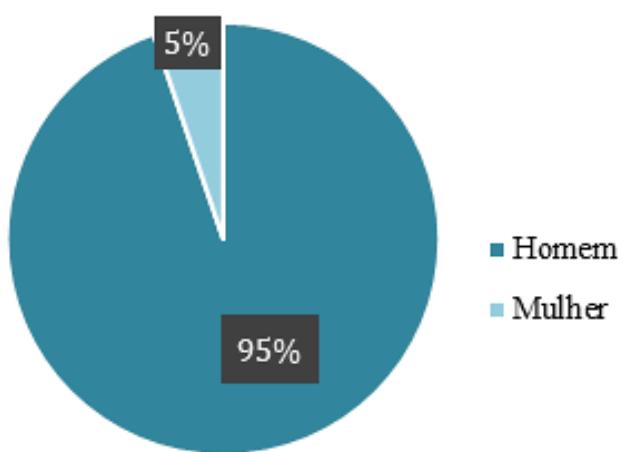
¹⁷ Até aqui, o artigo utilizou o masculino e o feminino para se referir aos(as) magistrados(as). A seguir, entretanto, será utilizado o masculino universal em razão da presença majoritária de desembargadores relatores na amostra. As únicas duas mulheres foram relatoras em apenas quatro dos 96 acórdãos.

APRESENTAÇÃO DAS INFORMAÇÕES GERAIS DOS ACÓRDÃOS CONSTITUTIVOS DA AMOSTRA

Antes de adentrar na análise referente ao escopo desta pesquisa, é importante apresentar informações sobre a distribuição de homens e mulheres entre os(as) sentenciados(as), o regime pleiteado – semiaberto ou aberto –, quem interpôs o recurso e os resultados dos julgamentos. No tocante às pessoas em cumprimento de pena, há uma predominância de homens na amostra (91), com a presença de apenas 5 mulheres, conforme se observa no Gráfico 1:

GRÁFICO 1

Distribuição de homens e mulheres na amostra



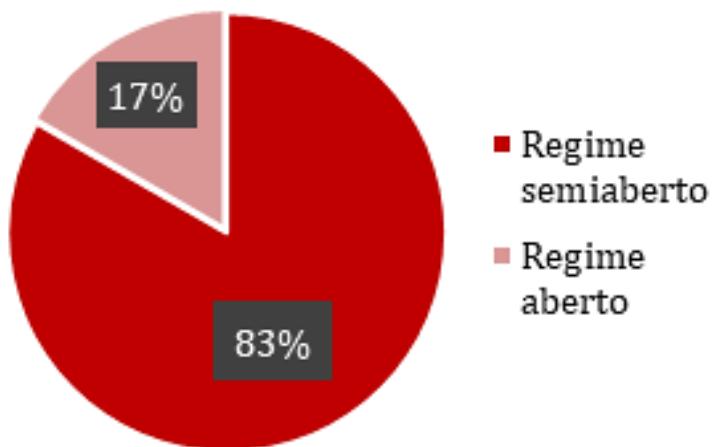
Fonte: Elaboração própria.

Dos 96 acórdãos, 80 tratavam de pedidos de progressão ao regime semiaberto e 16 ao aberto; em 42, o Ministério Público interpôs o recurso e, nos outros 54, foi a defesa dos(as) sentenciados(as)¹⁸. As relações, em porcentagem, podem ser observadas nos gráficos 2 e 3:

¹⁸ Ressalta-se que em todos os agravos em execução, com exceção de dois que indicaram a atuação da Defensoria Pública, a indicação “aggravante” foi preenchida pelo nome da pessoa em cumprimento de pena. Dessa forma, não foi possível saber quem agravou a decisão do juízo de execução penal em defesa do(a) sentenciado(a).

GRÁFICO 2

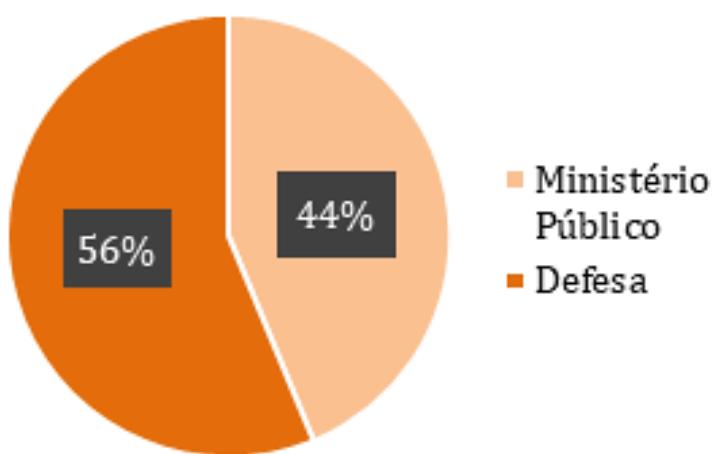
Direitos pleiteados



Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 3

Agravantes nos pedidos de progressão de regime

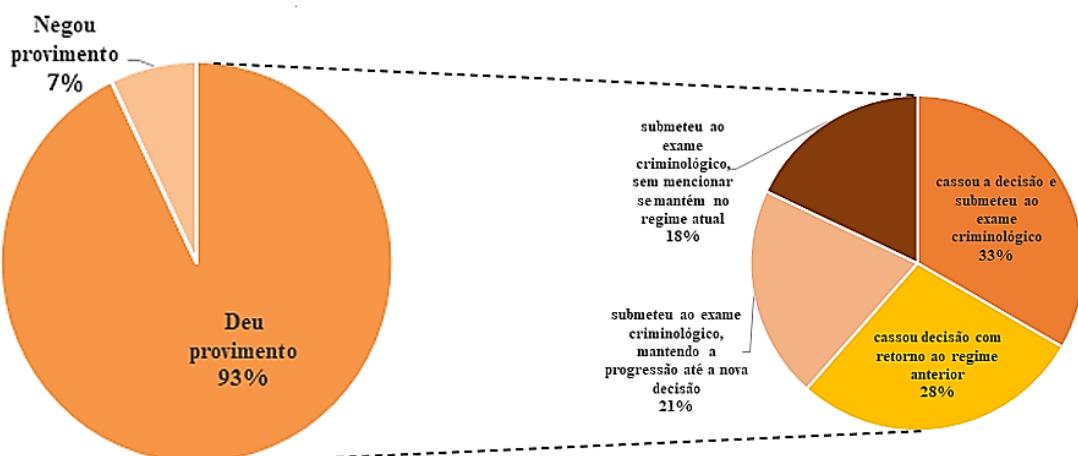


Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos 42 recursos interpostos pelo Ministério Público, os magistrados decidiram por cassar a decisão de progressão de regime e submeter o sentenciado ao exame criminológico em 13 casos; cassar a decisão, exigindo o retorno ao regime anterior em 11 casos; submeter o sentenciado ao exame, mas mantendo a progressão até a nova decisão com base no exame em 8 casos; dar parcial provimento para submeter ao exame, sem mencionar se mantém no regime atual em 7 casos; e negar provimento, mantendo o preso no regime progredido em 3 casos. Nos recursos interpostos pela defesa, 52 tiveram o provimento negado, mantendo a decisão de indeferimento da progressão, contra 2 favoráveis – concedendo a progressão ao regime semiaberto, conforme se observa nos Gráficos 4 e 5:

GRÁFICO 4

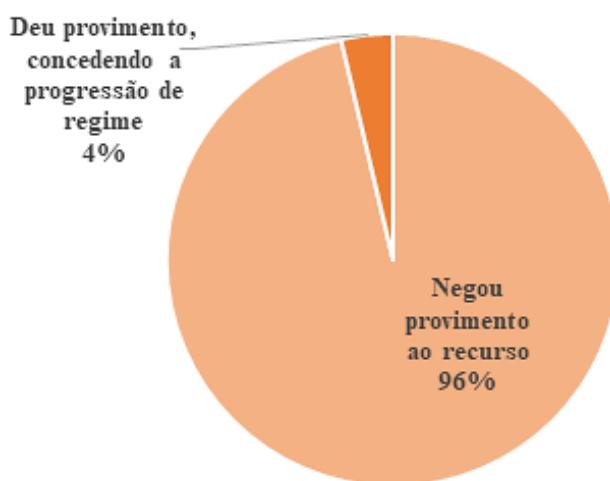
Julgamento dos pedidos do Ministério Pùblico



Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 5

Julgamento dos pedidos da defesa



Fonte: Elaboração própria.

A FUNDAMENTAÇÃO JUDICIAL E A UTILIZAÇÃO DO *IN DUBIO PRO SOCIETATE* NAS DECISÕES DE PROGRESSÃO DE REGIME

A análise buscou se debruçar sobre o sentido do *in dubio pro societate* e o papel que ele exerce nas decisões judiciais. Após uma análise do conteúdo dos acórdãos e dos argumentos mobilizados para sustentar as decisões tomadas, pretende-se compreender como o *in dubio pro societate* é utilizado e sustentado em sede de execução penal.

Conforme observado, os desembargadores utilizam esse conceito em situações nas quais constatam a existência de dúvida no tocante ao “mérito” para a obtenção da progressão de regime, afirmando estar

ausente o “requisito subjetivo” exigido pela Lei de Execução Penal para permitir que a pessoa em privação de liberdade passe a cumprir sua pena em um regime menos rigoroso. Como forma de justificar essa dúvida sobre o “merecimento”, as decisões recorrem a uma série de critérios – muitos deles não previstos na legislação penal – e, por isso, a denominação de “critérios extralegais” (ROSA, 2019).

A fim de reunir os principais argumentos que se relacionam à utilização do *in dubio pro societate*, a análise foi dividida em três partes. As duas primeiras se dedicam a analisar os critérios mencionados pelos desembargadores para justificar a ausência de *certeza* no tocante ao “merecimento” para progredir de regime: questões relacionadas à personalidade, que justificariam a realização do exame criminológico como forma de aferir a periculosidade e fornecer um prognóstico de reincidência; e critérios extralegais suscitados a fim de embasar esse estado de dúvida. Por fim, analisa-se o conteúdo do *in dubio pro societate* e a justificativa para a sua incidência na execução penal a partir do argumento da segurança pública, que serve para negar direitos da pessoa em privação de liberdade.

A IMPRESCINDIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DE EXAME CRIMINOLÓGICO COMO FORMA DE DÁR CERTEZA ACERCA DO “MÉRITO” DO SENTENCIADO

Nas decisões judiciais analisadas, foi possível observar um raciocínio recorrente: a alegação de que o exame criminológico configura um instrumento fundamental para fornecer melhores informações acerca do mérito do(a) sentenciado(a) para a progressão de regime. Em recursos interpostos pelo Ministério Público, na maioria das vezes, pleiteava-se a cassação da decisão de progressão de regime dada pelo juiz de primeiro grau e, aliado a isso, a realização de exame criminológico. De outro lado, nos casos em que a defesa do(a) sentenciado(a) agravou a decisão, solicitava-se: (i) a progressão de regime pelo entendimento de que a valoração do exame criminológico já feito estava equivocada ou; (ii) a desnecessidade do exame para aferir o “requisito subjetivo”, quando o juiz de primeiro grau havia solicitado a sua realização.

Em todas essas situações, majoritariamente, os magistrados declararam a necessidade de realização de exame criminológico como uma “valiosa ferramenta à avaliação do quadro evolutivo dos reeducandos” (caso 1). Essa determinação é baseada no entendimento de que na execução penal vige o *in dubio pro societate*, o que justifica a necessidade de uma decisão pautada pela certeza da não reincidência, comprovação suficiente da cessação da periculosidade e aptidão para o retorno ao convívio social, situações que o exame criminológico poderia, em tese, fornecer, como se observa nos trechos a seguir:

E, não realizado o exame criminológico, não se pode inequivocamente afirmar que está presente o requisito subjetivo, e, por isso, de bom alvitre determinar a realização de perícia, para que com a vinda dos laudos, possa ser analisada a viabilidade da progressão, com a necessária e imprescindível instrução, até porque em sede de execução penal vige o princípio do “*in dubio pro societate*”. (caso 19, destaques no original).

É sempre bom pontuar que na Execução Penal vige o princípio “*in dubio pro societate*”, de modo que, não havendo comprovação suficiente da cessação da periculosidade da agravante, bem como sua aptidão para retornar ao convívio social, de rigor a realização de exame criminológico. (caso 10, destaques no original).

Dessa forma, devido à centralidade dada ao *in dubio pro societate* na execução penal, o exame criminológico é visto como forma de se aferir com mais certeza que o(a) sentenciado(a) tem condições de passar a

cumprir pena em regime menos rigoroso, de modo que o atestado de boa conduta carcerária emitido pelo diretor da penitenciária não é visto como documento suficiente para tal finalidade: “embora a direção da unidade prisional tenha atestado que o sentenciado possui bom comportamento carcerário [...] tal informação não se mostra suficiente” (caso 16).

A partir da falta de confiabilidade no atestado de conduta, critérios extralegais são utilizados para justificar a necessidade de uma análise mais aprofundada do mérito. É o caso do magistrado que entende ser necessária a realização do exame em razão do sentenciado cumprir “ pena por crimes graves, dois deles cometidos mediante violência ou grave ameaça contra a pessoa” (caso 13).

No entendimento deles, a decisão de deferimento da progressão de regime exige a reunião de informações fundamentais que só podem ser acessadas por meio do exame, já que os “laudos técnicos fornecem ao magistrado informações que normalmente o Julgador não possui, pois foge à sua especialidade” (caso 24). As informações mencionadas com maior frequência são o prognóstico de reincidência e a suposta periculosidade:

[...] o mérito do reeducando, frise-se, somente pode ser analisado de forma satisfatória, na hipótese em tela, com a elaboração do exame criminológico completo, estudo capaz de maneira multidisciplinar [de] fazer prognóstico acerca do comportamento do sentenciado em programa mais suave de resgate da pena. (caso 2).

Assim, para a concessão da promoção prisional não basta o preenchimento do requisito objetivo, devendo ser observadas a submissão do sentenciado às regras, a cessação de sua periculosidade, assimilação da terapêutica penal, existência de comportamento carcerário satisfatório, entre outros requisitos. (caso 9).

Por fim, houve uma série de casos nos quais já havia exame criminológico e, em sede de recurso, o magistrado corroborou a valoração do exame feita pelo juiz de primeiro grau. Os principais apontamentos apresentados no exame que serviram de argumento para indeferir o pedido de progressão foram: ausência de elaboração crítica do delito cometido, ausência na demonstração de arrependimento, traços de impulsividade, elaboração deficiente de planos futuros e ausência de contatos com familiares, como se observa nos trechos a seguir:

o relatório psicológico se mostrou desfavorável [...] **“elabora aparentemente crítica inconsistente”, “não demonstra sinais de arrependimento, necessitando de mais um período para reflexão sobre seus atos” e “não tem consciência da moral social”**, consignando, por fim, que **“talvez uma progressão de regime neste momento pudesse ser precoce”**. (caso 4, destaque no original).

[...] demonstrou que o reeducando apresenta hostilidade, traços de impulsividade e agressividade. Ausente, pois, o requisito subjetivo. Assim, necessária maior permanência no cárcere para absorção da terapêutica penal a revelar merecimento à progressão ao regime semiaberto para não pôr em risco a sociedade. (caso 29).

[...] segundo o exame criminológico, apresentou **“senso crítico e moral ainda carentes de maior reflexão. Quanto aos delitos praticados, os assumiu de maneira superficial e parcial. Os planos para o futuro foram considerados superficiais e fragilizados”**. (caso 14, destaque no original).

A pesquisa de Budó e Dallasta (2016, p. 512) também observou, nos acórdãos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, uma valoração negativa direcionada à personalidade e às condições de vida das pessoas em privação de liberdade, a partir das informações presentes nos exames criminológicos. As

autoras identificaram o uso da expressão “vulnerabilidade” atuando em prol da denegação dos pedidos de progressão de regime, servindo para delimitar fatores de risco no tocante à reincidência.

Apesar dos 96 agravos analisados nesta pesquisa não utilizarem essa expressão, fato é que a valoração dos exames tem o condão de ser utilizado pelos desembargadores como justificativa para impedir a concessão da progressão de regime, argumentando pela impossibilidade de alcançar um estado de certeza sobre comportamentos futuros dos(as) sentenciados(as) a partir do entendimento de que rege o *in dubio pro societate* na execução penal.

CRITÉRIOS EXTRALEGAIS E A “INCERTEZA” QUANTO AO MÉRITO PARA O ALCANCE DA PROGRESSÃO

Outra questão preponderante nos acórdãos consiste na reunião de critérios extralegais para embasar a dúvida no tocante ao mérito do(a) sentenciado(a) para progredir de regime. Segundo o entendimento majoritário dos desembargadores, a legislação não condicionou a análise do mérito às informações presentes no atestado de boa conduta carcerária. Sendo assim, os magistrados entendem como relevantes para essa análise os seguintes critérios: gravidade do delito cometido, vida pregressa, faltas disciplinares já reabilitadas e longa pena a cumprir.

Em um dos acórdãos, o magistrado ressalta a necessidade de se “atentar para o histórico do preso [...] crime por ele praticado, suas circunstâncias, gravidade e tempo de prisão” (caso 20). Houve casos em que foi reconhecida a impossibilidade de retorno à sociedade em razão da reiteração das condutas delituosas. Depreende-se desse entendimento que o sentenciado jamais terá direito à progressão, pois nada mais é suscitado além dos crimes cometidos:

[...] houve a prática de novo crime durante o cumprimento de pena no regime aberto, o que evidencia, sem mais bastar, sua inaptidão para o convívio em sociedade, já que não absorveu a terapêutica penal que lhe foi imposta, pois, frise-se, não se trata de um deslize, isoladamente, mas sim da reiteração de condutas que claramente impedem o seu retorno à sociedade. (caso 28).

Os critérios extralegais são utilizados de forma recorrente para justificar esse estado de dúvida em relação ao “mérito” do sentenciado, pela ausência de apresentação de “seguras mostras” de que pode ser progredido:

[...] o sentenciado não possui méritos para ser beneficiado [...] cumpre longa pena por delitos graves, dentre os quais o de roubo qualificado, cometido mediante violência ou grave ameaça, que tem gerado grande temor nas pessoas, chegando mesmo, alguns indivíduos, nem sequer saírem de suas casas ao anoitecer. (caso 15).

Ao ser levantado, como argumento da defesa, que a sentença de primeiro grau carecia de fundamentação por ter se limitado à gravidade abstrata do delito para motivar o indeferimento do pedido, o magistrado afirmou que, “apesar da concisão, a decisão judicial atendera a sua finalidade, dentro do contexto em que se realizava a discussão da matéria” (caso 10), ressaltando que não se pode confundir decisão não fundamentada com decisão com fundamentação sucinta.

A conexão entre o delito praticado e a personalidade do agente é muito frequente. Um dos magistrados aponta que o delito praticado seria resultado da personalidade e de como o sentenciado se determina

socialmente, além de demonstrar “personalidade enraizada no mundo marginal” (caso 11). Esses apontamentos são usados para indicar que o condenado não é merecedor do direito à progressão.

A legislação condiciona a progressão à obtenção do mérito, o que significa ser algo que deve ser conquistado ao longo do cumprimento de pena. Afirmar que o delito cometido e a sua gravidade indicam que ele não é merecedor da benesse permite indeferir todos os pedidos de progressão de regime solicitados, tendo em vista que esses fatos são inalteráveis e sempre existirão no histórico do(a) sentenciado(a).

A pesquisa de Budó e Dallasta (2016, p. 522) identifica a gravidade do crime como elemento imutável no processo de execução, utilizado para comprovar a periculosidade. As autoras ressaltam que “se a cada vez que o pedido for realizado ele for negado pela gravidade do crime, o indivíduo permanecerá em regime fechado durante toda a execução”.

Apenas um magistrado difere do entendimento majoritário, ressaltando a falta de amparo legal para a utilização desses critérios – que já foram levados em consideração no momento de calcular a pena –, além do fato de que ter “longa pena a cumprir” só demonstra que o sentenciado demorou mais tempo para pleitear a progressão de regime: “Irrelevante que o sentenciado ainda conte com significativa pena a cumprir. Justamente por ser longa é que teve de resgatar maior período para poder pleitear a progressão. Não fosse assim, o legislador não teria estabelecido em fração o requisito de tempo” (caso 5).

Um último ponto a ser suscitado se refere ao significado de individualização da pena na execução penal. Um argumento recorrente diz respeito à justificativa para a análise dos critérios extralegais aqui tratados. Na visão dessa corrente decisória, olhar para a prática de faltas disciplinares, a forma de cometimento dos delitos etc. são formas de obedecer ao princípio da individualização da pena:

A pena deve ser aplicada de forma individualizada, também em prol da ressocialização de cada penitente, razão pela qual não se aparenta adequada a linha de argumentação traçada no sentido de que, para aferir a viabilidade da progressão, basta resgatar o lapso temporal previsto em lei e ostentar comportamento carcerário classificado como “bom” à época do pedido. (caso 17, grifos no original).

Ainda nos casos em que se reconhece ser inviável utilizar esses critérios isoladamente para indeferir os pedidos, as decisões fazem uso deles para auxiliar na construção argumentativa sobre o estado de dúvida a respeito do mérito. Baseado no entendimento de que rege o *in dubio pro societate*, os desembargadores ressaltam que o indeferimento se apresenta como a única resposta possível para a garantia da “segurança da sociedade”, ponto a ser tratado a seguir.

A LÓGICA DO “NÓS X ELES” NAS DECISÕES: O ARGUMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA PARA NEGAR DIREITOS À PESSOA EM PRIVAÇÃO DE LIBERDADE

O argumento de que em sede de execução penal vige o *in dubio pro societate* é preponderante, inclusive pontuando que não se aplica o *in dubio pro reo*¹⁹. Dessa forma, a dúvida sobre o merecimento do sentenciado à progressão de regime, diante das condições já tratadas anteriormente, é utilizada como

¹⁹ Destaca-se o seguinte exemplo: “[...] não se olvide de que em sede de execução penal, o princípio que rege não é do *in dubio pro reo* como no processo de conhecimento, mas, sim, do *in dubio pro societate*”. (caso 25, destaque no original).

argumento para indeferir os pedidos. Isso porque, de acordo com os desembargadores, a “sociedade não é obrigada a conviver com a insegurança”:

[...] o requisito subjetivo é caracterizado pelo elemento de ordem social, levando-se em consideração a reintegração de indivíduo que praticou delitos graves. Com efeito, em sede de execução penal, o princípio que rege é *in dubio pro societate*. E em caso de dúvida – se o condenado pode ou não obter o benefício – deve ser resolvido em favor da sociedade, a qual não é obrigada a conviver na insegurança. (caso 27, destaques no original).

Com efeito, em sede de execução penal o princípio que rege é *in dubio pro societate*, devendo prevalecer o interesse social sobre o particular. Assim, a dúvida acerca da concessão ou não do benefício deve ser resolvida em favor da sociedade, a qual não é obrigada a conviver na insegurança. (caso 18, destaques no original).

Os interesses da sociedade, portanto, são colocados acima dos da pessoa presa, como se houvesse incompatibilidade entre eles. Em uma decisão, inclusive, afirma-se que deve ser comprovado que a progressão é saudável para a sociedade e não para a pessoa em privação de liberdade: “deverá ser comprovado através de elementos idôneos ser salutar a progressão de regime do sentenciado não a este próprio, mas sim ao meio social” (caso 26).

Diante disso, os magistrados exigem que haja “segurança absoluta quanto à sua readaptação” (caso 25); “demonstração inequívoca de senso de disciplina e responsabilidade por parte daquele” (caso 3); “prova cabal que demonstre que o cativo se revela apto para o abrandamento do regime prisional” (caso 12); para que a sociedade não seja colocada em risco, não bastando “alguma evolução” no “aproveitamento da terapêutica penal” (caso 22). Isso porque, de acordo com eles, “a sociedade não pode servir de cobaia para a constatação de índice de recuperação de condenado” (caso 18) e negar o *in dubio pro societate* significaria que “a vida em sociedade representaria um ‘laboratório’ para testar a recuperação do preso” (caso 23).

Aliada a essa necessidade de certeza quanto ao mérito, alguns magistrados entendem que a progressão de regime não se constitui como um direito “absoluto” do(a) sentenciado(a), já que tal direito estaria condicionado à segurança da coletividade:

Deve ainda o sentenciado comprovar de forma cabal, que não representa perigo para a sociedade, pois, como se sabe em sede de execução de penas vige o princípio do *in dubio pro societate*, devendo-se destacar que progressão no regime prisional não constitui direito pleno do condenado, antes está condicionada à segurança da vida em sociedade. (caso 6).

E nem se argumente que a morosidade do Estado em conceder a progressão imediatamente, ao tempo de cumprimento de cada fração de pena, acarreta ônus à presa, posto que tal não pode efetivamente gerá-lo a toda a sociedade, que teve suas regras de conduta violadas pela agravante, mormente quando, na fase de execução de penas, vige o princípio *in dubio pro societate*, e porque a progressão não se configura em direito absoluto da condenada [...]. (caso 7, destaques no original).

Em outro caso, o magistrado afirma que a “recuperação” deve ser alcançada antes da progressão ocorrer, o que demonstra um posicionamento contrário à função da progressão de regime definida pelo legislador como responsável por proporcionar a ressocialização: “A inserção prematura do sentenciado em regime mais brando não pode ser concedida como estímulo à recuperação, esta que deve anteceder ao benefício pleiteado, sob risco de cair por terra todo o processo de ressocialização já realizado” (caso 12).

De um lado, há posicionamentos que mencionam a necessidade de maior tempo no regime mais rigoroso para introjeção de “valores e assimilando a terapêutica penal” (caso 21). De outro, decisões em sentido contrário consideram o cárcere como um local que promove a “adaptação às regras da prisão, que se distanciaram gradativamente das regras do convívio social em liberdade” (caso 8).

Exceção a esse entendimento ocorre apenas em cinco acórdãos julgados pelo mesmo desembargador, para quem seria incorreto afirmar que a dúvida deve ser resolvida em prol da sociedade. Segundo ele, a ideia de risco é inerente ao próprio sistema progressivo, de modo que é assumindo riscos que o Estado permitirá que o condenado demonstre êxito do processo de ressocialização e, “[s]e preferir não os correr, nenhuma possibilidade terá o sentenciado de revelar seus méritos” (caso 20).

A despeito desse entendimento minoritário, em todos os outros acórdãos o *in dubio pro societate* é mobilizado para denegar ou postergar a análise sobre o direito à progressão de regime a partir da produção de hierarquias no discurso da justiça: a sociedade colocada em primeiro plano e objeto de preocupação dos desembargadores é aquela representada a partir de uma cisão entre as pessoas que estão fora e as que estão dentro do cárcere, acolhendo apenas o primeiro grupo e permitindo a configuração de um “nós x eles” nos julgamentos.

CONSTRUÇÃO DE HIERARQUIA(S) NO DISCURSO DA JUSTIÇA A PARTIR DO *IN DUBIO PRO SOCIETATE*

A partir do que foi analisado anteriormente, constata-se que qualquer fator que coloque em dúvida a segurança de uma sociedade na qual as pessoas em privação de liberdade não são inseridas serve como argumento para o indeferimento do direito à progressão de regime. A esse respeito, verificou-se que qualquer um dos elementos considerados serve, *a priori*, para denegar o pedido. Isso ocorre por duas razões: (i) a partir do momento em que se verifica a impossibilidade da obtenção de certeza sobre atos futuros de um indivíduo, fundamentos utilizados como o conteúdo contido nos laudos psicológicos e sociais abrem margem para uma valoração negativa das informações apresentadas sobre a personalidade do(a) sentenciado(a) ou suas relações familiares; e (ii) a utilização de elementos de natureza inalterável, como gravidade do delito cometido, vida pregressa do sentenciado e faltas disciplinares já reabilitadas, por si só, representam óbices ao direito.

Em relação ao primeiro ponto, há uma consolidada literatura que critica a busca por informações como as perseguidas nas decisões judiciais, tendo em vista a impossibilidade de se constatar a reincidência futura. As críticas são formuladas, sobretudo, por profissionais da psicologia envolvidos com os exames criminológicos, para quem não cabe a eles avaliar se os presos “merecem” ou não progredir de regime, ou presumir se voltarão ou não a delinquir, já que “a qualidade de tornar alguém digno de prêmio ou castigo e o exercício da ‘futurologia’ não são questões focais do campo do conhecimento psicológico, nem função dos psicólogos” (BANDEIRA; CAMURI; NASCIMENTO, 2011, p. 35).

Além disso, a valoração negativa feita às condições de vida e personalidade das pessoas em privação de liberdade demonstram, segundo Cristina Rauter (2003), que, a partir da ideia de que o crime seria uma anormalidade psicológica, a análise da história do indivíduo e de sua personalidade são usadas na tentativa de identificar os traços indicativos desse fato, confirmado o rótulo de “criminoso” e produzindo essa hierarquização entre os “maus”, que lotam o cárcere, e o restante da sociedade, que deve se manter

em salvaguarda. Pensando ainda nos argumentos mobilizados pelo Judiciário, ao utilizar, por exemplo, a ausência de contato com familiares, é possível que se esteja negando um direito em razão de condições a que o próprio sistema carcerário sujeita o indivíduo.

Dina Alves (2017, p. 113-114) aponta para o racismo institucional do poder judiciário identificado em diversos jargões jurídicos, como “personalidade desajustada e perigosa” e “personalidade incompatível com o convívio social”. Segundo a autora, esses jargões demonstram que, embora a raça como categoria biológica seja um tabu nos discursos punitivos, “os juízes adaptam, conscientes ou inconscientemente, os discursos racializados em pressupostos subjetivos para justificar punições e criminalizar os grupos vulneráveis”.

A utilização recorrente da periculosidade aos imputáveis auxilia na configuração dessa hierarquização produzida pelo argumento do *in dubio pro societate*. Entretanto, considerando que a culpabilidade é a única medida de reprovação do delito e que a pena deve ser aplicada para reprovar o fato e não seu autor, “não é lícito considerar-se a personalidade perigosa ou o meio de vida do condenado para condução da execução” (BRITO, 2019, p. 113). O risco de se apoiar em uma suposta periculosidade para negar direitos individuais na execução penal assemelha-se àquele mencionado por Mariângela Gomes (2011) quando se adota a periculosidade como fundamento para a imposição da sanção criminal: utilizar o direito penal para afastar do convívio social quem não se adequa aos valores sociais e culturais dominantes pelo grupo detentor do poder.

No tocante aos critérios extralegais, na visão de Patrick Cacicedo (2018), o cometimento de faltas disciplinares já acarreta duas consequências extremamente negativas ao cumprimento de pena: impede o acesso a direitos previstos em lei durante o tempo de “reabilitação da falta” e promove a regressão de regime, o que representa uma piora concreta na forma de cumprimento da pena. Partindo da constatação de que os efeitos concretos das faltas disciplinares graves “são mais gravosos para a liberdade do que grande parte dos crimes previstos na legislação penal” (CACICEDO, 2018, p. 423), representa um prejuízo ainda maior à pessoa em cumprimento de pena não só sofrer as consequências impostas pelo cometimento da falta, mas sobretudo ter esse histórico reiteradamente sendo utilizado em seu prejuízo.

Em relação aos outros elementos, como gravidade do delito e pena a cumprir, Barros (2001) considera que, como a individualização da pena na execução penal é voltada para o presente e para o futuro, diferente do processo de conhecimento que se funda na culpabilidade em razão do fato passado, “não é mais possível considerar a gravidade do fato, o comportamento passado do agente, o *quantum* da pena a ser cumprida” (BARROS, 2001, p. 242). Sobre o uso da gravidade do delito, Andrei Schmidt (2007, p. 259) sustenta que “o *non bis in idem* estabelece que um fato ou uma circunstância que foi sancionada ou serviu de base para a agravamento de uma pena não pode ser utilizado para uma nova sanção ou agravamento”. Desse princípio decorrem dois sentidos: um material, de que ninguém pode ser castigado duas vezes pela mesma infração cometida; e outro processual, de modo que ninguém pode ser julgado mais de uma vez pelos mesmos fatos.

Os critérios extralegais aqui tratados abrem margem para uma discricionariedade desmedida, pois a gravidade do delito cometido não apresenta delimitação clara, o lapso considerado como “longa pena a cumprir” varia a critério arbitrário do magistrado. Assim como o legislador já determinou um tempo mínimo que considera, em princípio, suficiente para a obtenção da progressão, também considera que o tempo necessário para a reabilitação de faltas disciplinares é suficiente para que seja permitida a

progressão. Isso nos leva ao questionamento de se esses critérios não estariam funcionando, na verdade, como pena indeterminada na manutenção do(a) sentenciado(a) no cumprimento de pena em regime fechado, já que a maioria dos pedidos indeferidos pleiteava a progressão ao regime semiaberto.

Essa indeterminação da pena, a partir dos critérios discricionários utilizados pelos magistrados, representa enorme ônus à pessoa em privação de liberdade. Conforme demonstrado pelo estudo de Rafael Godoi (2017, p. 89), a relação da pessoa presa com a indefinição do processo de execução configura uma das “dimensões estruturantes” da experiência da punição, apontando que “o preso continuamente redimensiona os aspectos quantitativos e qualitativos da pena que sofre: seu tempo de duração e regime de cumprimento” (GODOI, 2017, p. 90), questionando-se “se a lei está sendo aplicada em seu proveito”, gerando angústias e incertezas.

A partir disso, há uma vasta literatura que julga que o entendimento sobre o *in dubio pro societate* em oposição ao *in dubio pro reo* em sede de execução penal não é possível. Conforme demonstra Roig (2018, p. 41-42), decisões que se orientam por critérios utilitários e periculistas prejudicam o princípio do estado de inocência, ao inverter o ônus da prova da periculosidade do Estado para a pessoa presa, que passa a precisar provar a improcedência do juízo valorativo atribuído a ela.

A respeito da visão compartilhada na maioria das decisões analisadas de que a segurança coletiva da sociedade deve ser priorizada em relação aos direitos na execução penal, Maria Lúcia Karam (2008, p. 150) defende outro posicionamento: o de que deve haver uma “prevalência da tutela da liberdade do indivíduo sobre o poder do Estado de punir”. Deste modo, a autora critica essa visão de que “interesses abstratos de uma também abstrata sociedade” devem prevalecer sobre os direitos individuais, na medida em que conduz a um caminho marcado por “totalitarismos de todos os matizes”.

O pressuposto da utilização do *in dubio pro societate* como “princípio” não previsto em lei e construído judicialmente é o de uma sociedade hierarquizada e dividida entre “bons e maus”. No entanto, é sempre preciso questionar a seletividade do sistema penal:

A criminalidade não será contida (como até hoje não foi) em virtude da manutenção de alguns criminosos presos a perder de vista. É sabido que a grande maioria daqueles que praticam crimes jamais será presa ou passará pelo sistema penitenciário. (BARROS, 2001, p. 146).

Essa seletividade evidencia, conforme demonstra Eugenio Zaffaroni (2001, p. 25), que o seu poder configurador “é exercido à margem da legalidade”, uma vez que os órgãos componentes desse sistema exercem o seu poder repressivo arbitrariamente com base nos estígmas já estabelecidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das reflexões desenvolvidas neste trabalho, observa-se que a adoção do *in dubio pro societate* como suposto “princípio” que rege a execução penal desempenha um papel determinante na produção de hierarquias no discurso da justiça e se coloca contra a pessoa em privação de liberdade ao servir como justificativa para o indeferimento dos pedidos de progressão de regime ou para a suspensão da análise do pedido a fim de que se realize o exame criminológico com vistas a investigar o “merecimento” ao alcance do direito – o que, em ambos os casos, faz com que as pessoas permaneçam por mais tempo em regime mais rigoroso.

O uso do *in dubio pro societate* nesses moldes representa uma negação ao modelo de ressocialização adotado pela Lei de Execução Penal. Isso porque a adoção da ressocialização significou a imposição, ao Estado, de um dever de preocupação com a reintegração da pessoa em privação de liberdade na sociedade, ainda que se questione a efetividade desse objetivo por meio da pena privativa de liberdade.

A exigência de uma certeza acerca do “merecimento” de uma pessoa para progredir a um regime menos rigoroso sob o argumento de se garantir a segurança da sociedade traz a separação entre pessoas presas e a sociedade. Se assumirmos que a pessoa em privação de liberdade continua inserida no corpo social, a premissa da oposição não é abraçada e a proteção da sociedade se torna, também, a proteção da pessoa em privação de liberdade.

Apesar das críticas recorrentes à adoção do *in dubio pro societate* como princípio, a jurisprudência se mantém inalterada, utilizando-o para excepcionar os direitos das pessoas cumprindo penas de prisão. A adoção de uma execução penal pautada por bases constitucionais e democráticas impede a sua utilização para obstar a conquista de direitos, exigindo uma reflexão por parte dos aplicadores do direito sobre os efeitos gerados pela continuidade dessa aplicação, por perpetuarem a lógica e a dinâmica da execução penal de servir como uma contenção incapacitante da população prisional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, D. Rés negras, juízes brancos: uma análise da interseccionalidade de gênero, raça e classe na produção da punição em uma prisão paulistana. **Revista CS**, n. 21, p. 97-120, jan./abr. 2017.
- BADARÓ, G. H. **Ônus da prova no processo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- BANDEIRA, M. M. B.; CAMURI, A. C.; NASCIMENTO, A. R. Exame criminológico: uma questão ética para a psicologia e para os psicólogos. **Mnemosine**, v. 7, n. 1, p. 27-61, 2011.
- BARROS, C. S. de M. **A individualização da pena na execução penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- BITENCOURT, C. R. **Falência da pena de prisão**: causas e alternativas. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BONFIM, E. M. **Curso de processo penal**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BRAGA, A. G. Reintegração social e as funções da pena na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 107, p. 339-356, maio/abr. 2014.
- BRASIL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 347**. 09 de setembro de 2015. Brasília/DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 8 jul. 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.
- BRASIL. **Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília/DF: Senado Federal, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Brasília/DF: Senado Federal, 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias.** Brasília: Ministério da Justiça e da Segurança Pública, 2019. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>. Acesso em: 18 jul. 2020.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, atualização junho de 2017.** Org.: Marcos Vinícius Moura. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2017. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 7.210, de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Brasília/DF, 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 18 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003.** Altera a Lei Nº 7.210, de 11 de junho de 1984 - Lei de Execução Penal e o Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal e dá outras providências. Brasília/DF: Senado Federal, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.792.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília/DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em 15 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 986.566/SE.** Relator: Ricardo Lewandowski, 21 de agosto de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13482632>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRETTAS, A. S. N. **Estigma de Pilatos:** a desconstrução do mito *in dubio pro societate* da pronúncia no rito do júri e a sua repercussão jurisprudencial. Curitiba: Juruá, 2010.

BRITO, A. C. de. **Execução penal.** 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BUDÓ, M. de N.; DALLASTA, K. *In dubio pro societate na progressão de regime: defesa social, periculosidade, vulnerabilidade.* **Revista Jurídica**, v. 3, n. 44, p. 499-534, 2016.

CACICEDO, P. O controle judicial da execução penal no Brasil: ambiguidades e contradições de uma relação perversa. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, v. 4, n. 1, p. 413-432, jan./abr. 2018.

CARVALHO, L. G. G. C. de. **Processo penal e constituição:** princípios constitucionais do processo penal. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen, 2006.

CARVALHO, S. de. **Penas e garantias.** 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CARVALHO, S. de. **Penas e medidas de segurança no direito penal brasileiro:** fundamentos e aplicação judicial. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CHIES, L. A. B. **A capitalização do tempo social na prisão:** a remição no contexto das lutas de temporalização na pena privativa de liberdade. São Paulo: IBCCRIM, 2008.

DIAS, P. T. F. **A adoção do adágio do *in dubio pro societate* na decisão de pronúncia: (in)constitucionalidade e (in)convencionalidade.** Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

DIAS, P. T. F.; ZAGHLOUT, S. A. G. A aplicação do *in dubio pro societate* nos feitos cíveis e criminais e o (des) prestígio à presunção de inocência. **Boletim IBCCRIM**, v. 27, n. 322, p. 12-14, set. 2019.

FERRAJOLI, L. **Direito e razão:** teoria do garantismo penal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GODOI, R. **Fluxos em cadeia:** as prisões em São Paulo na virada dos tempos. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

GOMES, M. G. de M. Periculosidade no direito penal contemporâneo. *In:* MENDES, G. F.; BOTTINI, P. C.; PACELLI, E. (Coord.). **Direito penal contemporâneo:** questões controvertidas. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 237-254.

KARAM, M. L. Disciplina do livramento condicional no ordenamento jurídico-penal brasileiro e violações a direitos fundamentais. *In:* JÚNIOR, A. de P. M.; PINTO, F. M. (Coord.). **Execução penal:** constatações, críticas, alternativas e utopias. Curitiba: Juruá, 2008, p. 149-182.

LIMA, R. B. de. **Manual de processo penal.** Volume único. 8 ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

LOPES JUNIOR, A. Revisitando o processo de execução penal a partir da instrumentalidade garantista. *In:* CARVALHO, S. de (Coord.). **Crítica à execução penal.** 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LOPES JUNIOR, A. **Direito processual penal e sua conformidade constitucional.** 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARCÃO, R. **Curso de execução penal.** 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MIRABETE, J. F. **Processo penal.** 10 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

NUCCI, G. de S. **Código de processo penal comentado.** 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PEREIRA, M. F. R. Acusar ou não acusar? Eis a questão... O *in dubio pro societate* como forma perversa de lidar com a dúvida no processo penal brasileiro. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 10, n. 117, p. 40-46, fev. 2011.

PITOMBO, S. M. de M. Pronúncia e o *in dubio pro societate*. **Revista da Escola Paulista da Magistratura**, v. 4, n. 1, p. 9-23, jan./jun. 2003.

RANGEL, P. **Direito processual penal.** 23 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

RAUTER, C. **Criminologia e Subjetividade no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ROIG, R. D. E. **Execução penal:** teoria crítica. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

ROSA, P. N. M. **A função ressocializadora de acordo com o Poder Judiciário:** encarceramento em massa e responsabilidade estatal. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

SÁ, A. A. de. **Criminologia Clínica e Execução Penal:** proposta de um modelo de terceira geração. 1 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SÁ, A. A. de. **Criminologia Clínica e Psicologia Criminal.** 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SCHMIDT, A. Z. Direitos, deveres e disciplina na execução penal. *In:* CARVALHO, S. de (Coord.). **Crítica à execução penal.** 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

TOURINHO FILHO, F. da C. **Processo penal**. 34 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

VALOIS, L. C. **Conflito entre ressocialização e princípio da legalidade penal**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ZAFFARONI, E. R. **Em busca das penas perdidas**: a perda da legitimidade do sistema penal. Tradução: Vania Romano Pedrosa e Amir Lopez da Conceição. 5 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

ZVEIBIL, D. G. O arbítrio palavreado no processo penal: breve ensaio sobre a pronúncia e o *in dubio pro societate*. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 16, n. 74, p. 281-298, set./out. 2008.

ANEXO

Referências dos acórdãos mencionados

| Caso | Número do agravo em execução penal | Câmara Criminal | Relator(a) | Data do julgamento |
|------|------------------------------------|-----------------|---------------------------------------|--------------------|
| 1 | 7001579-35.2019.8.26.0344 | 16 ^a | Osni Pereira | 02/12/2019 |
| 2 | 7000323-75.2019.8.26.0047 | 2 ^a | Roberto Caruso Costabile e Solimene | 02/12/2019 |
| 3 | 7002536-36.2019.8.26.0344 | 2 ^a | Roberto Caruso Costabile e Solimene | 02/12/2019 |
| 4 | 0005594-23.2019.8.26.0521 | 11 ^a | Alexandre Carvalho e Silva de Almeida | 02/12/2019 |
| 5 | 7007820-30.2016.8.26.0344 | 12 ^a | Vico Mañas | 03/12/2019 |
| 6 | 0003463-14.2019.8.26.0509 | 8 ^a | Ely Amioka | 05/12/2019 |
| 7 | 0019735-32.2019.8.26.0041 | 8 ^a | Marco Antônio Pinheiro Machado Cogan | 05/12/2019 |
| 8 | 7004393-54.2018.8.26.0344 | 8 ^a | Ely Amioka | 05/12/2019 |
| 9 | 0007484-27.2019.8.26.0996 | 2 ^a | Roberto Caruso Costabile e Solimene | 09/12/2019 |
| 10 | 0004011-06.2019.8.26.0520 | 3 ^a | Jaime Ferreira Menino | 10/12/2019 |
| 11 | 0006506-50.2019.8.26.0996 | 4 ^a | Edison Brandão | 10/12/2019 |
| 12 | 0003089-62.2019.8.26.0520 | 7 ^a | Aguinaldo de Freitas Filho | 11/12/2019 |
| 13 | 7004499-53.2019.8.26.0482 | 11 ^a | Xavier de Souza | 11/12/2019 |
| 14 | 9000915-61.2019.8.26.0637 | 6 ^a | Ricardo Cardozo de Mello Tucunduva | 12/12/2019 |
| 15 | 9000401-48.2019.8.26.0269 | 6 ^a | Antonio Carlos Machado de Andrade | 12/12/2019 |
| 16 | 0007779-12.2019.8.26.0496 | 15 ^a | Gilda Alves Barbosa Diodatti | 12/12/2019 |
| 17 | 0003601-20.2019.8.26.0496 | 9 ^a | Alcides Malossi Junior | 12/12/2019 |
| 18 | 0001302-25.2019.8.26.0026 | 9 ^a | Alcides Malossi Junior | 12/12/2019 |
| 19 | 7000647-90.2019.8.26.0071 | 9 ^a | Alcides Malossi Junior | 12/12/2019 |
| 20 | 7000445-11.2019.8.26.0590 | 12 ^a | Vico Mañas | 13/12/2019 |
| 21 | 9001127-82.2019.8.26.0637 | 7 ^a | Fernando Simão | 16/12/2019 |
| 22 | 0011859-71.2019.8.26.0996 | 1 ^a | Diniz Fernando Ferreira da Cruz | 16/12/2019 |
| 23 | 7001849-59.2019.8.26.0344 | 4 ^a | Edison Brandão | 17/12/2019 |
| 24 | 0005263-41.2019.8.26.0521 | 7 ^a | Fernando Simão | 17/12/2019 |
| 25 | 7001004-27.2019.8.26.0344 | 13 ^a | Ronaldo Sérgio Moreira da Silva | 19/12/2019 |
| 26 | 0007620-69.2019.8.26.0496 | 14 ^a | Walter da Silva | 19/12/2019 |
| 27 | 9000726-83.2019.8.26.0637 | 14 ^a | Walter da Silva | 19/12/2019 |
| 28 | 7003439-45.2019.8.26.0482 | 7 ^a | Reinaldo Cintra | 19/12/2019 |
| 29 | 9001204-91.2019.8.26.0637 | 5 ^a | José Damião Pinheiro Machado Cogan | 27/12/2019 |



ARTIGO

POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA PROPRIEDADES RURAIS: ESTUDO DE CASO DA PATRULHA RURAL DE CATALÃO/GO

CARLOS ANTONIO FERREIRA DE OLIVEIRA

Possui graduação em direito pela Faculdade Lions, especialização em direito militar e docência do ensino superior, mestre em agronegócio pela Universidade Federal de Goiás-UFG. Atualmente é policial militar do estado de Goiás.

País: Brasil **Estado:** Goiás **Cidade:** Goiânia

Email: prof.c.oliveira@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-7351-3435>

GABRIEL DA SILVA MEDINA

Professor da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Ciências Naturais pela Universidade de Freiburg. Licenciado Pleno em Ciências Agrárias. Professor dos programas de pós-graduação em agronegócios da UnB e da Universidade Federal de Goiás.

País: Brasil **Estado:** Distrito Federal **Cidade:** Brasília

Email: gabriel.silva.medina@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-5815-6812>

LANA MARA SILVA TEIXEIRA

Bacharel em Ciências Ambientais pela Universidade Federal de Goiás (2017). Atualmente é Pesquisadora do Laboratório de Processamento de Imagens e Geoprocessamento - Lapig, do Instituto de Estudos Socioambientais - IESA da Universidade Federal de Goiás - UFG, atuando como Coordenadora Técnica do MapBiomas Alertas.

País: Brasil **Estado:** Goiás **Cidade:** Goiânia

Email: lanamarast@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-5147-5258>

Contribuições dos autores: Todos os autores ofereceram substanciais contribuições científicas e intelectuais ao estudo. As tarefas de concepção e design do estudo, preparação e redação do manuscrito, bem como, revisão crítica foram desenvolvidas em grupo. O primeiro autor Carlos Antonio Ferreira de Oliveira ficou especialmente responsável pela aquisição, interpretação e análise dos dados, pelo levantamento de campo, bem como desenvolvimento teórico-conceitual. O segundo autor Prof. Dr. Gabriel da Silva Medina, pela revisão e orientação do desenvolvimento teórico-conceitual, além da tradução dos resumos para inglês. A terceira autora Lana Mara Silva Teixeira, pelos procedimentos técnicos de elaboração dos mapas e dos ajustes das tabelas presentes no artigo.

RESUMO

O crescente número de furtos e roubos contra propriedades rurais compromete a segurança dos produtores, impondo a necessidade de políticas públicas de segurança no campo. O objetivo deste estudo é analisar a experiência da Patrulha Rural Georreferenciada como política pública piloto de segurança no município de Catalão/GO. Para tanto, buscou-se apresentar a política pública, espacializar as ocorrências dos crimes, definir seus efeitos e avaliar a (in)satisfação dos residentes e trabalhadores rurais com a atuação da Patrulha Rural. O estudo foi realizado a partir de pesquisa documental nos Registros de Atendimento Integrado (RAI) do sistema da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás. Foi delimitada uma amostra de 67 propriedades vítimas de crimes patrimoniais, de um total de 2.338 existentes no município. Foram feitas entrevistas com as vítimas e com os policiais da Patrulha Rural da região. Os resultados revelam que os crimes de furtos estão concentrados nas propriedades mais próximas da zona urbana; as pequenas e médias propriedades são as que mais sofrem com os efeitos dos crimes, com redução de renda e dos investimentos; e ainda, que 91% dos produtores rurais estão satisfeitos com as ações da

Patrulha Rural no município. Os crimes patrimoniais, em sua maioria o furto, causam prejuízos econômicos aos produtores, comprometendo o desenvolvimento rural. A presença estatal, nas atividades policiais preventivas e repressivas, é fundamental para a permanência do homem no campo, bem como para o desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Georreferenciamento. Criminalidade. Patrimônio rural. Policiamento rural. Desenvolvimento rural.

ABSTRACT

PUBLIC SAFETY POLICY FOR RURAL PROPERTIES: CASE STUDY OF THE RURAL PATROL IN CATALÃO/GO, IN THE BRAZILIAN STATE OF GOIÁS

The growing number of thefts and robberies against rural properties jeopardizes farmers' safety. Addressing farmers' unsafety requires public security policies for rural areas. The aim of this study is to analyze the experience of the Rural Patrol as a pilot public security policy conducted in the municipality of Catalão/GO, in the Brazilian state of Goiás. We sought to present the Rural Patrol policy, to map the crimes, to identify their effects and to assess the level of satisfaction of rural residents with the performance of the Rural Patrol. The study was conducted based on the Integrated Service Records (RAI) of the Public Security Secretariat of the State of Goiás. The sample included 67 farms that were victims of property crimes out of a total of 2,338 farms that exists in Catalão/GO. Interviews were conducted with the victims as well as with police officers from the Rural Patrol in the region. Results reveal that theft crimes are concentrated in the farms that are closest to the urban area. Small and medium-sized farms are the ones that suffer most from the effects of crimes, with effects in reduced income and investments. We also show that 91% of the interviewed farmers assess the Rural Patrol positively. Property crimes, mostly theft, cause economic losses to farmers, threatening rural development. Law enforcement, both in preventive and repressive policy approaches, is fundamental for farmers' safety as well as for regional development.

Keywords: GIS mapping. Crime. Rural patrimony. Rural police. Rural development.

Data de Recebimento: 17/11/2020 – **Data de Aprovação:** 23/11/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n3.1390

INTRODUÇÃO

A formulação de políticas públicas de segurança, conforme estabelecida pela Política Nacional de Segurança Pública (PNaSP), visa: “à preservação da vida, à manutenção da ordem pública, ao meio ambiente conservado a garantia da incolumidade das pessoas e do patrimônio, o enfrentamento e prevenção à criminalidade e à violência em todas as suas formas” (BRASIL, 2018, p. 3). No ambiente rural, eventos criminais contra o patrimônio, em específico os crimes de furtos e roubos, afigem a população. “O aumento da criminalidade tem o poder de obstar o nível de atividade econômica de uma região à medida que desencoraja investimentos, os preços dos produtos são majorados com a incorporação dos custos com medidas de segurança etc.” (SHIKIDA, 2016, p. 250). Há preocupações especialmente quanto às dificuldades, à proteção, à prevenção e à repressão da criminalidade por parte do Estado para esse segmento (COSTA, 2016).

Os crimes cometidos tanto na zona urbana quanto na zona rural possuem duas características específicas em termos de enfrentamento. Primeiro, o conjunto caracteriza-se pela existência do fato no ambiente, o

não registro em instituições policiais e o consequente não conhecimento ou reconhecimento do problema por parte dos gestores da segurança pública, seja local ou regional. Segundo, realizado o registro do acontecimento criminal, a existência estatística dos eventos e a resolução ou não do problema por parte das instituições responsáveis (policiais).

Estudos evidenciam obstáculos para o exercício de policiamento em áreas rurais: a grande extensão rural; a inoperância do sistema de comunicação via rádio da Polícia Militar; as condições precárias das estradas vicinais; a inconstância de policiais militares fixos na equipe da patrulha rural; o desconhecimento da área de atuação; e viaturas não apropriadas para o ambiente rural (COSTA, 2016).

Além disso, a definição da localização das propriedades no ambiente rural é um sério problema. Muitas propriedades possuem o mesmo nome, ou seja, aquele da fazenda que deu origens às propriedades atuais, por exemplo: a vítima informa no registro policial a região Fazenda Pé do Morro, Fazenda Boa Vista, Fazenda Conquista, são várias propriedades rurais com o nome da região. Tal situação está sendo resolvida na atualidade com o georreferenciamento das propriedades e o cadastro no sistema da Polícia Militar.

O conhecimento da realidade local por parte dos gestores da segurança pública é fundamental para a otimização do emprego dos recursos humanos e tecnológicos visando à prevenção e repressão de crimes. Para Beato (2009, p.8): "As informações constituem o insumo básico para o trabalho das organizações de segurança pública, e a forma como elas a produzem, organizam, disponibilizam e utilizam é que determinarão a natureza e efetividade das atividades desenvolvidas". Informações acerca da concentração dos eventos criminais no ambiente são significativas em termos de direcionamento e alocação de meios que promovam principalmente a prevenção.

Tanto no furto quanto no roubo, a ação criminosa resulta na subtração da coisa alheia móvel da vítima. O roubo diferencia-se do furto pela violência física e/ou psicológica presente na conduta delituosa, portanto tem previsão de pena superior. O roubo contra propriedades rurais é uma ação criminosa gravosa em termos de vitimização e repercussão no meio que é praticado, principalmente no ambiente rural. Tal gravidade se apresenta por causa da impotência que os vitimados sentem frente à distância dos centros urbanos e do amparo do Estado pelos órgãos policiais.

Apesar da ausência de uma política de segurança pública rural abrangente, alguns estados como São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Goiás já desenvolviam atividades de policiamento rural. Goiás foi, no entanto, o primeiro a implantar a atividade policial conhecida como Patrulha Rural Georreferenciada. Essa modalidade teve início em 2013, no município de Catalão, de forma não tão organizada, adquiriu formatação de policiamento especializado em 2015 e serviu de modelo para os demais municípios goianos como também para outros estados da Federação. A otimização das atividades de policiamento se deu pelo uso de coordenadas geográficas (georreferenciamento) das propriedades rurais (GOIÁS, 2018).

A perspectiva deste estudo é descrever a experiência como política pública de segurança com a participação da comunidade rural no município de Catalão/GO, quanto à prevenção e à resolução de conflitos oriundos de condutas criminosas contra propriedades rurais. Tal estudo é representativo para a literatura, visto que até a presente data não foram realizados estudos com dados de georreferenciamento apontando espaços geográficos precisos onde ocorreram crimes contra o patrimônio, especificamente contra propriedades rurais. Este estudo foi possível devido à experiência de Catalão como projeto piloto

de georreferenciamento de propriedades rurais no estado de Goiás e no Brasil, com mais de duas mil propriedades cadastradas no município. Nenhum outro município brasileiro possui tantas propriedades rurais cadastradas com os dados de coordenadas geográficas.

Especificamente, neste estudo, pretende-se descrever a atuação da Patrulha Rural Georreferenciada no município de Catalão/GO, analisar a espacialização geográfica dos crimes a partir da distância da zona urbana, do tamanho da propriedade e da atividade produtiva desenvolvida, analisar os efeitos que os crimes de furto e roubo provocaram na produção e na comercialização da propriedade rural e analisar o grau de satisfação da interação/partneria entre comunidade rural e Polícia Militar, bem como o sentimento de segurança em continuar residindo no ambiente rural. Para tanto, na Introdução apresenta-se o tema com referencial teórico, partindo para o Resultado e a Discussão, onde nesta são apresentadas a Patrulha Rural Georreferenciada em Catalão/GO; a espacialização geográfica dos crimes de furtos e roubos; os efeitos na atividade produtiva e na renda; bem como a satisfação da interação entre comunidade rural e Polícia Militar. A partir da análise e discussão dos resultados, foi possível realizar considerações sobre o tema abordado.

METODOLOGIA

A pesquisa documental foi o principal suporte para o trabalho, através do estudo dos dados disponibilizados pela Gerência do Observatório de Segurança Pública (GEOSP) da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás (SSP-GO). O RAI (Registro de Atendimento Integrado) é um sistema onde os órgãos da Segurança Pública do Estado de Goiás (Polícia Militar – PM, Polícia Civil – PC, Corpo de Bombeiros Militar – CBM) fazem os registros de fatos vinculados às atividades de segurança pública (GEOSP, 2019).

Quanto à espacialização geográfica das ocorrências, foi definida a amostra de 60 ocorrências dos registros realizados, nos anos de 2017 e 2018, na Delegacia de Polícia Civil ou na Polícia Militar no município de Catalão/GO. Nos dois anos foram registradas 137 ocorrências de furtos e 7 roubos. A amostra, no entanto, foi delimitada em 58 furtos e 2 roubos, com as devidas informações geográficas onde os crimes foram consumados. Tais informações foram possíveis por constarem no RAI, ou seja, já faziam parte do banco de dados das propriedades anteriormente cadastradas. Não foi possível espacializar os demais registros por ausência de informação no RAI que levasse até às vítimas e, consequentemente, à localização geográfica dos ambientes rurais onde os fatos ocorreram. Muitos dos registros foram realizados por pessoas que não informaram os dados corretos da propriedade. Ausência de registros e a imprecisão de dados dificultaram a melhor representação do fenômeno criminal no ambiente rural.

Quanto ao estudo sobre os impactos dos crimes nas atividades produtivas e a atuação da Patrulha Rural na região de Catalão/GO, a partir da quantidade total de 2.338 propriedades registradas no Cadastro Ambiental Rural (CAR), sendo 1.895 propriedades pequenas, 351 médias e 92 grandes, foi definido que o tamanho da amostra necessária seria de 67 entrevistas, das quais 54 são propriedades pequenas, 10 médias e 3 grandes. Essa amostragem possui um nível de 90% de confiança e uma margem de erro de 10%. A perspectiva dessa seção investigativa foi que, a partir da aplicação de questionários/entrevistas aos proprietários ou residentes rurais, compreendesse situações ou efeitos provocados pela ocorrência dos crimes, como: redução de investimentos, diminuição na renda da propriedade, sentimento de insegurança (medo) em residir ou trabalhar na zona rural, pensamento em sair da atividade agropecuária e de mudar-se para a zona urbana. No questionário também constavam perguntas como o tamanho da propriedade,

a distância da zona urbana, as quantidades e idades dos residentes rurais, percepção e satisfação com as atividades da Patrulha Rural no município, se os residentes estavam organizados em associações e/ou sindicatos. A aplicação dos questionários aconteceu a partir das coordenadas geográficas presentes nos registros, quando foi possível deslocar-se até as propriedades rurais vitimadas e realizar as entrevistas. A obtenção de dados explicativos ocorreu mediante contato direto e interativo do pesquisador com os produtores rurais que se dispuseram a contribuir com o estudo. Essa integração com os produtores em seu ambiente possibilitou uma melhor compreensão dos fatos que caracterizam a problemática pesquisada.

Os dados quantitativos de cada propriedade foram submetidos ao teste t a 5% de significância para verificar se há diferença significativa entre as médias das distâncias, as notas da patrulha e o sentimento de insegurança dentre os diferentes tamanhos da propriedade. Para a classificação quanto ao tamanho da propriedade, utilizou-se a dimensão do módulo fiscal por município do Código Florestal de Goiás, Lei Nº 18.104/2013, que aponta que o módulo fiscal em Catalão/GO tem dimensão de 40 ha. Sendo assim, até 160 hectares a propriedade é considerada pequena, de 160 a 600 ha, média, e acima de 600 ha, grande. O tamanho da propriedade em Catalão/GO também é representativo devido à atividade econômica desenvolvida nesses espaços, sendo que, na maioria das vezes, as pequenas e médias propriedades desenvolvem a pecuária e as grandes, a produção agrícola empresarial.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

PATRULHA RURAL GEORREFERENCIADA EM CATALÃO/GO

Quanto à perspectiva histórica em relação à criminalidade no campo, a região de Catalão/GO reúne duas características importantes: o antes, marcada pela ausência de registros de crimes, especificamente aqueles comuns no meio rural, como os crimes contra o patrimônio (furto e roubo); e o depois, quando da implementação da Patrulha Rural Georreferenciada, com os registros dos fatos criminosos e das atividades de policiamento comunitário rural. O conhecimento da realidade criminal na zona rural pelos dados estatísticos e por outras informações adquiridas devido à aproximação com a comunidade rural foi providencial, no sentido de que a política pública de segurança desempenhasse papel significativo na prevenção e na repressão de crimes na região.

Em 2013, surgiu a ideia de um policiamento voltado a assistir com segurança pública a comunidade rural na região de Catalão/GO. Na época, o então tenente Carvalho, hoje tenente-coronel comandante do Batalhão Rural com sede em Goiânia, iniciou os estudos com o objetivo de estruturar uma equipe de policiais para desempenhar as atividades específicas de policiamento rural.

No início do projeto, tentou-se envolver as associações e o sindicato rural como parceiros, porém as parcerias não tiveram continuidade. Coube então à Polícia Militar assumir o papel de protagonista da proposta de efetivar o policiamento comunitário rural. Em 2015, a partir do cadastramento de 600 propriedades, o projeto adquire formatação mais aprimorada e sofisticada.

A primeira etapa do projeto buscou vencer desafios, como: ganhar a confiança da comunidade rural, realizar o cadastramento das propriedades e, por último, promover o envolvimento dos proprietários e residentes rurais com o novo policiamento. A principal dificuldade, no início, foi conseguir verbas para custear a atividade do patrulhamento rural, devido à grande dimensão espacial da zona rural e aos

custos com combustíveis e viaturas apropriadas. Não foi solicitada ajuda financeira dos proprietários rurais para custear o policiamento com a manutenção dos veículos, situação que outrora ocorria em alguns municípios.

Outro desafio foi escolher policiais com o perfil adequado para desenvolver o policiamento comunitário rural. A escolha aconteceu por meio do perfil profissiográfico¹ do agente policial para a função. Sobre o perfil profissiográfico do policial, o comando da época escolheu aqueles com habilidades e competências que contemplassem as diretrizes das ações formativas previstas pela Matriz Curricular Nacional do Ministério da Justiça – MJ.

Comunicar-se de forma efetiva; relacionar-se com a comunidade; mediar conflitos; atuar proativamente pautado nos princípios dos Direitos Humanos; administrar o uso da força; utilizar técnicas e tecnologias não letais; gerenciar crises; lidar com grupos vulneráveis; lidar com a complexidade, o risco e a incerteza; utilizar tecnologias para planejar ações de prevenção; investigar crimes e solucioná-los; utilizar metodologias que possibilitem identificar problemas, bem como buscar, implementar e avaliar soluções. (BRASIL, 2014, p. 15).

Com o início das atividades, o número de registros de ocorrências de furtos e roubos aumentou de forma considerável, principalmente os casos de furtos. Com o passar do tempo, compreendeu-se que não houve aumento de ocorrências, mas dos registros de fatos delitivos que ocorriam e ficavam na subnotificação (cifra negra), ou seja, não chegavam ao conhecimento dos órgãos públicos pertinentes, como a Polícia Civil e a Polícia Militar. Esse fato é defendido por Zilli (2018, p. 34): “Talvez o maior e mais óbvio problema inerente ao uso de dados oficiais para mensurar os fenômenos da violência e da criminalidade seja seu alto grau de subnotificação, ou as chamadas ‘cifras ocultas’”.

O ganho de confiança da comunidade rural, a partir da resposta estatal aos eventos criminais, foi providencial para o conhecimento do problema que a comunidade rural vivenciava. O desafio de conseguir chegar ao local da ocorrência está sendo superado pelo cadastro das propriedades rurais no banco de dados da Polícia Militar, onde os dados georreferenciados cadastrados e os dispositivos eletrônicos, como os *smartphones*, conduzem os policiais até o local com certa facilidade. Mesmo que o policial não conheça a região, as coordenadas geográficas possibilitam o deslocamento para o ambiente que demanda a presença policial.

Na atualidade, Catalão/GO e região possuem 2.086 propriedades cadastradas. O cadastramento gera um número que identifica a propriedade, daí é confeccionada uma placa de identificação que é afixada em um local visível na entrada da propriedade, conforme a Figura 1.

¹ O perfil profissiográfico se tornou uma das ferramentas mais utilizadas para seleção e formação de policiais no Brasil, representando mais do que a simples descrição de cargos e funções dentro da organização. Por meio da análise profissiográfica, obtém-se um estudo detalhado de todas as tarefas de um determinado cargo ou função, com especificação do nível de dificuldade, importância e frequência com que elas ocorrem (FAIAD et al., 2012).

FIGURA 1

Foto da entrada de uma propriedade rural com a placa de identificação da Patrulha Rural Georreferenciada



Fonte: Acervo pessoal.

As visitas comunitárias fazem parte do cotidiano das atividades policiais da Patrulha Rural no município. A aproximação dos moradores e trabalhadores rurais é uma estratégia contínua do policiamento comunitário rural, visando estreitar os laços com a comunidade. A Figura 2 mostra a interação entre policiais militares e produtores.

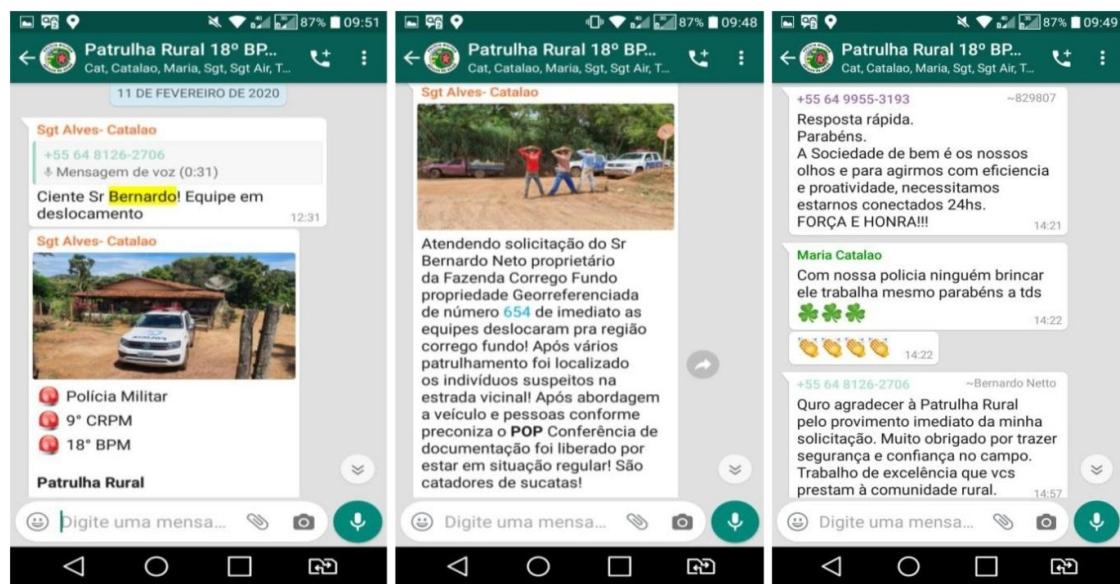
FIGURA 2

Visitas comunitárias



Fonte: Acervo pessoal.

Existem em funcionamento 4 grupos em aplicativo de mensagens instantâneas com mais 1.000 (mil) pessoas adicionadas. Assim, a informação na rede social facilita o deslocamento e a chegada dos agentes policiais. A Figura 3 mostra *prints* das mensagens do grupo da Patrulha Rural local, quando de uma solicitação de um produtor rural.

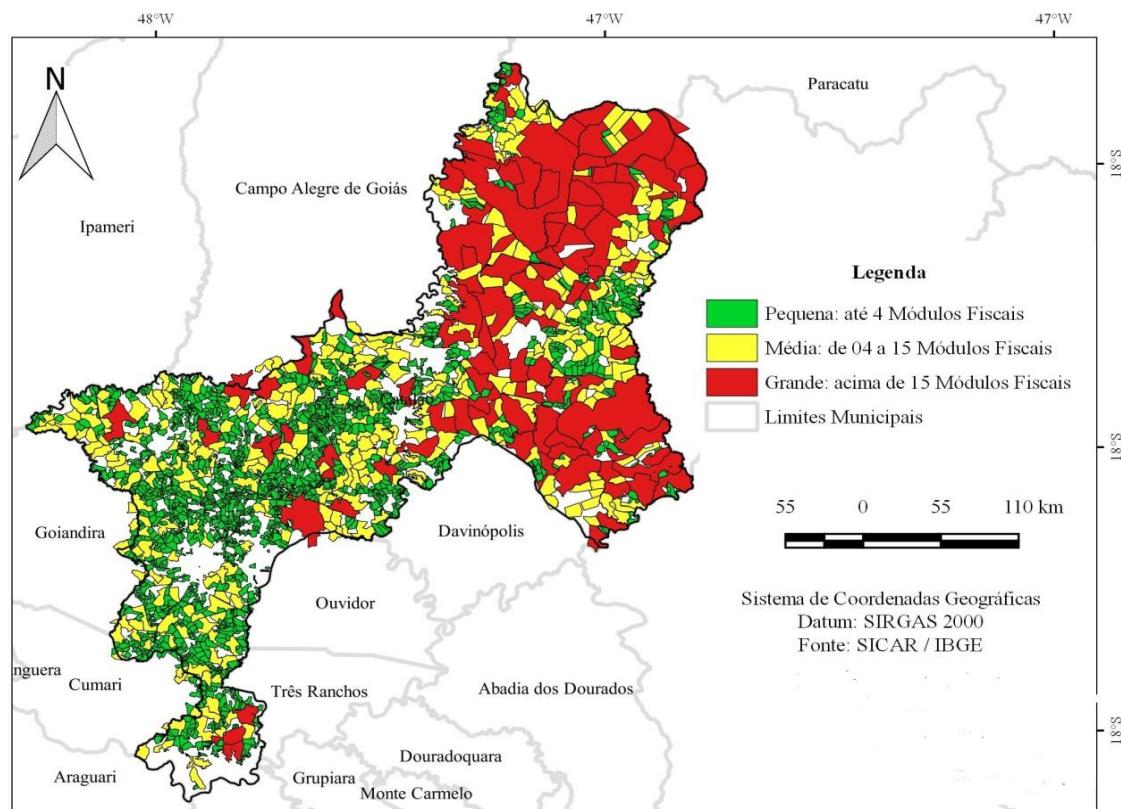
FIGURA 3**Trecho de solicitação, atendimento e agradecimento de um usuário dos serviços da Patrulha Rural**

Fonte: Imagens cedidas pelo administrador do grupo de mensagens.

Percebe-se que a utilização das redes sociais como canal direto com vários agentes da segurança pública e com outros moradores rurais que fazem parte do grupo de mensagens torna mais eficiente o pronto atendimento. O canal de comunicação significa, ainda, um instrumento para deliberação e participação no aperfeiçoamento de políticas públicas de segurança para a região.

CATALÃO/GO E O 18º BPM – BATALHÃO PIRAPITINGA

Sobre a população rural, o município de Catalão/GO possui três situações distintas. No Chapadão de Catalão, onde predomina a agricultura empresarial (BANCO DO BRASIL, 2004), a densidade demográfica é menor e a concentração fundiária é significativa. No sudeste do município, no distrito de Santo Antônio do Rio Verde, predominam propriedades de médio e grande porte que desenvolvem predominantemente a pecuária de corte. Na porção ocidental do município, em áreas dos distritos de Catalão e Pires Belo, predomina a agropecuária familiar. Nesta porção do território catalano a densidade demográfica é maior e a concentração fundiária menor (CATALÃO, 2019). Na Figura 4 é possível perceber a distribuição das propriedades no espaço rural conforme seus tamanhos.

FIGURA 4**Tamanho das propriedades de acordo com o Cadastro Ambiental Rural**

Fonte: Elaborado pelos autores.

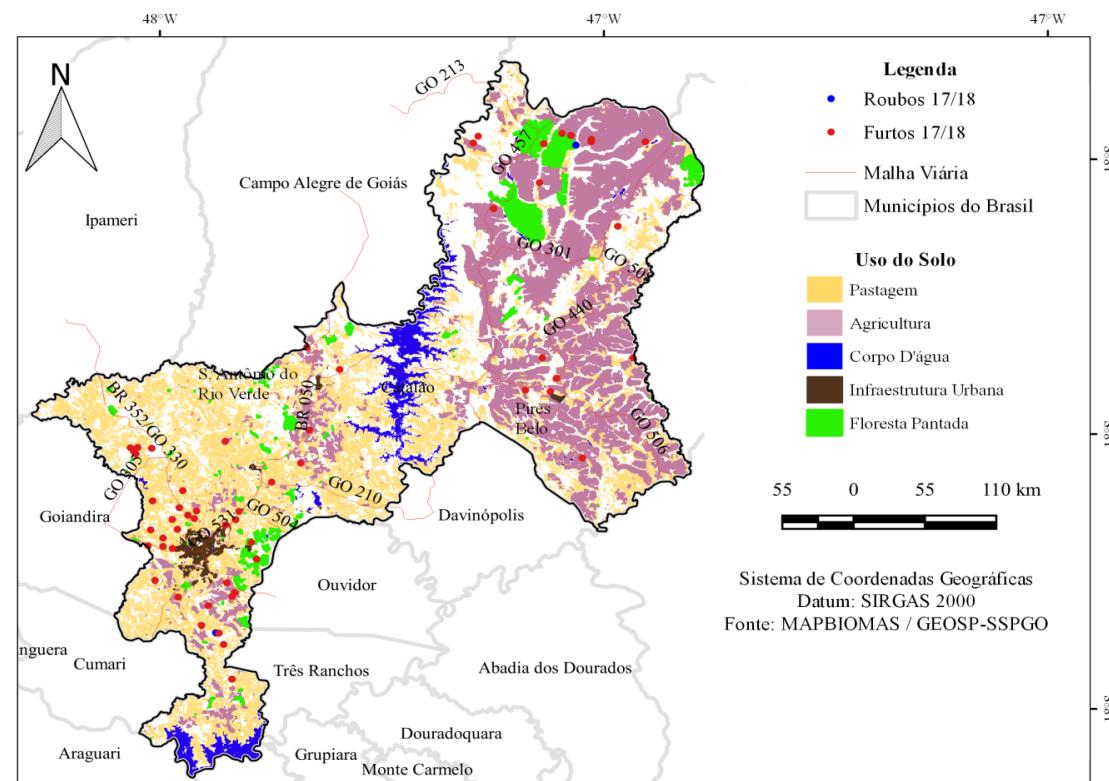
O 18º BPM ou Batalhão Pirapitinga é subordinado ao 9º Comando Regional da Polícia Militar (9º CRPM) e tem como unidades subordinadas os destacamentos policiais nos municípios circunvizinhos de Cumari, Davinópolis, Goiandira, Nova Aurora, Ouvidor e Três Ranchos (GOIÁS, 2019). A Patrulha Rural Georreferenciada do 18º BPM atua tanto no município sede quanto na região das unidades subordinadas. São 2.086 propriedades cadastradas em toda a região do 18º BPM, sendo 1.314 em Catalão, 222 em Goiandira, 157 em Cumari, 155 em Ouvidor, 82 em Três Ranchos e 53 em Davinópolis.

ESPACIALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DOS CRIMES DE FURTOS E ROUBOS

A espacialização dos registros criminais no espaço geográfico rural de Catalão/GO permite visualizar a concentração dos crimes nas proximidades da zona urbana, região com maior densidade demográfica, propriedades com tamanhos menores e com predominância de pastagens. Na região de produção agrícola de grande escala ocorre o inverso: a densidade demográfica é menor, com menos registros de furtos e roubos (Figura 5).

FIGURA 5

Mapa do Município de Catalão/GO com os pontos dos locais onde foram registrados furtos e roubos nos anos de 2017 e 2018



Fonte: Elaborado pelos autores.

Percebe-se na Figura 5 que 67% dos registros estão a menos de 20 quilômetros da zona urbana do distrito sede de Catalão/GO. A atividade econômica desenvolvida no campo, em especial na região estudada, é composta por pequenas, médias e grandes propriedades. Diante dessa realidade, os crimes contra propriedades rurais apresentam formatação e repercussão diversas em termos de vitimização e sensação de segurança, quando observados o tamanho da propriedade e a atividade econômica desenvolvida.

A pesquisa apontou que a distância média das pequenas propriedades vitimadas é de 15,18 km do distrito sede (zona urbana de Catalão/GO) e que as atividades preponderantes das propriedades são pecuária leiteira e de corte, com produção agrícola para consumo. Para as médias propriedades, a distância média é de 32,7 km do distrito sede e a atividade preponderante da propriedade é pecuária leiteira e de corte, com produção agrícola para consumo e sustento de animais (bovinos, suínos, aves). Já as grandes propriedades, com distância média de 93,33 km do distrito sede, estão localizadas em sua maioria na região da chapada, próximas do distrito de Santo Antônio do Rio Verde/GO (Tabela 1). As atividades dessas propriedades são produções agrícolas empresariais e reflorestamento.

TABELA 1**Distância da zona urbana e atividade produtiva das propriedades vitimadas em Catalão/GO nos anos de 2017 e 2018**

| Parâmetros | Tamanho da propriedade | | | | | |
|----------------------------|--|-------------|---|-------------|---|-------------|
| | Pequena | | Média | | Grande | |
| | Média | Erro Padrão | Média | Erro Padrão | Média | Erro Padrão |
| Distância (km) | 15,18a | 1,430 | 3 2,70a | 11,25 | 93,33b | 8,820 |
| Atividade produtiva | Pecuária leiteira e de corte, com produção agrícola para consumo | | Pecuária leiteira e de corte, com produção agrícola para consumo e sustento dos animais | | Produção agrícola empresarial e reflorestamento | |

*Médias seguidas da mesma letra na linha não diferem estatisticamente pelo teste de t a 5% de probabilidade.**Fonte: Elaborado pelos autores.*

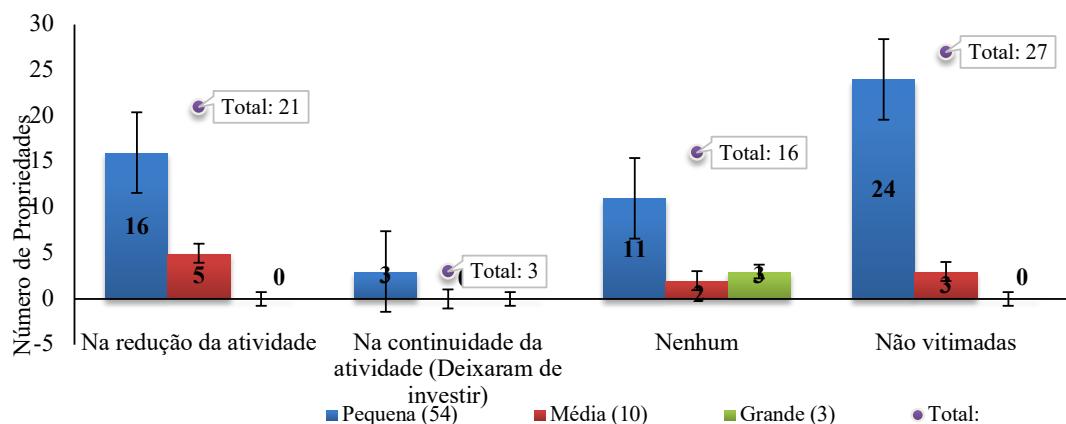
A informação e a comunicação são fatores desejáveis no processo que envolve segurança pública para o meio rural. A garantia da segurança como uma necessidade social, permeia a tri-existência de funções do espaço geográfico comum no meio rural, ou seja, coexistem, no mesmo ambiente, habitação/produção/comercialização de bens dos indivíduos que ali residem e/ou trabalham.

EFEITOS NA ATIVIDADE PRODUTIVA E NA RENDA

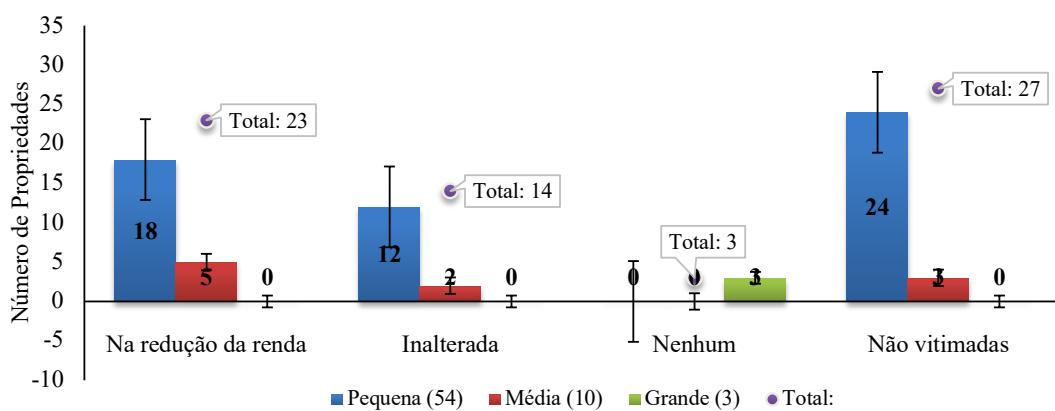
A pesquisa revela que as pequenas propriedades sofreram mais os efeitos da criminalidade na produção e na comercialização devido à subtração dos bens (animais e objetos). Das 54 pequenas propriedades pesquisadas, 30 foram vítimas e 24 nunca foram vítimas de furtos ou roubos (Figura 6). Das 30 propriedades vitimadas, 11 responderam que o evento criminal não provocou nenhum efeito na atividade, 16 reduziram as atividades e 3 deixaram de investir, arrendando a terra (Figura 6). Quanto à renda (Figura 7), 18 disseram que a renda diminuiu e 12 que a renda permaneceu inalterada. Quanto à continuidade em manter a propriedade, 4 vítimas pensaram em sair da atividade sem vender a propriedade (2 arrendaram a terra), 4 pensaram em sair e vender, e 22 não pensaram em nenhuma alternativa.

Sobre as médias propriedades, das 10 entrevistadas, 7 foram vitimadas, sendo 6 furtos e 1 roubo; 5 reduziram as atividades e diminuíram a renda, já 2 disseram que não reduziram as atividades e a renda não diminuiu.

Por último, a pesquisa apontou que as 3 grandes propriedades foram vítimas de furtos, porém não sofreram nenhum efeito na produção e na comercialização, tampouco na renda, devido aos eventos criminais. Quanto à continuidade das atividades dessas propriedades, nenhum dos 3 entrevistados pensou em alternativa diferente que não fosse dar continuidade nas atividades empresariais, fazendo os ajustes necessários na segurança.

FIGURA 6**Efeitos na atividade – redução e continuidade das atividades nas propriedades**

Fonte: Elaborado pelos autores.

FIGURA 7**Efeitos na renda – redução e estabilidade da renda nas propriedades**

Fonte: Elaborado pelos autores.

As Figuras 6 e 7 enumeram apenas os efeitos na atividade e na renda que os eventos criminais promoveram; não disponibilizando o sentimento (pensamento) em sair da atividade, como mencionado no texto.

A subtração da coisa, seja por furto ou roubo, economicamente aduz para resultados diversos de acordo com a capacidade financeira de investimentos do vitimado. Em algumas entrevistas com pequenos proprietários, por exemplo, o furto de um motor bomba para sucção de água foi o suficiente para reduzir ou até mesmo ter de sair da atividade produtiva; em outros casos, o furto de poucos bovinos leiteiros também produziu os mesmos resultados. Já para os entrevistados de grandes propriedades, o furto de um caminhão de soja ou o de 7 motores dos pivôs de irrigação não ocasionaram efeito financeiro mais impactante.

Cerqueira (2017), ao tratar do assunto efeito econômico causado pela violência e criminalidade, afirma que:

Os gastos financeiros arcados pelo Estado e por toda a sociedade para lidar com o problema da violência e criminalidade (V&C), existem custos econômicos intangíveis, sobre os quais não há uma despesa específica, mas que contribuem para diminuir a qualidade de vida e o bem-estar da população [...] menos visíveis são os custos econômicos intangíveis relacionados, por exemplo, à perda de produtividade ocasionada por morbidade física ou psicológica e aos prejuízos engendrados por interrupção dos negócios e dias de trabalho e de escola perdidos. (CERQUEIRA, 2017, p. 76).

Deveras que a qualidade de vida e o bem-estar da população residente ou trabalhadora no campo, que outrora concebia o lugar como local de paz e tranquilidade, contrasta com a atualidade. A incursão de criminosos em tal espaço geográfico conduz para a sensação de insegurança por parte daqueles que ali trabalham e/ou residem.

SATISFAÇÃO DA INTERAÇÃO ENTRE COMUNIDADE RURAL E POLÍCIA MILITAR

O estudo apontou que, em relação à operacionalidade da Patrulha Rural no município de Catalão/GO, dos 54 proprietários de pequenas propriedades entrevistados, 40 responderam que possibilita a continuidade das atividades produtivas e 14 que possibilita o bem-estar no campo, não vinculando a sua permanência à atividade produtiva. Com esses entrevistados, a satisfação com a Patrulha Rural é de 93%, conforme nota atribuída (Tabela 2). Quanto à percepção da periodicidade das visitas: é mensal para 82%, 13% percebem como bimestral e 5% percebem a visita como semanal. Quanto ao contato, 100% responderam que o contato com a polícia é facilitado, tanto pelos contatos diretos com os policiais integrantes da Patrulha Rural quanto com o Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM), principalmente pela comunicação realizada pelo aplicativo de mensagens. Sobre os efeitos psicológicos resultantes do evento criminal, 21 disseram sentir insegurança, 9 não sentiram nenhum efeito psicológico. Dos 21 que sentem insegurança, 2 desenvolveram depressão, porém sem condições de atribuir a patologia exclusivamente ao evento.

Dos entrevistados das médias propriedades, sobre a operacionalidade, todos afirmaram que a atividade policial possibilita a permanência, o bem-estar no campo e a continuidade das atividades produtivas; a satisfação com a Patrulha Rural é de 89%. Quanto à percepção da periodicidade das visitas, 87,5% percebem ser mensal e 12,5%, a cada 2 meses. Quanto ao contato com a polícia, 100% responderam que o contato é realizado diretamente com os policiais e com o COPOM. Em relação aos efeitos psicológicos resultantes do evento criminal, 6 disseram sentir medo e insegurança. Quanto à continuidade em manter a propriedade, 1 vítima pensou em vender a propriedade (vítima de roubo com agressões), 4 pensaram em permanecer na propriedade, porém mudando de atividade; e 5 não pensaram em nenhuma alternativa.

Os proprietários ou gestores das grandes propriedades responderam que as atividades operacionais da Patrulha Rural garantem a permanência, o bem-estar no campo e, principalmente, a continuidade das atividades produtivas. A satisfação desses entrevistados com a Patrulha Rural é de 90%; todos são parceiros do policiamento comunitário rural (Tabela 2). Quanto à periodicidade de visitas e patrulhamentos na região, 100% percebem ser quinzenal. Todos os entrevistados afirmaram que o contato com a polícia é realizado por meio dos telefones funcionais em posse dos agentes policiais e pelo contato com o COPOM do batalhão. Dos entrevistados, apenas 1 diz sentir insegurança. A Tabela 2 aponta a satisfação uniforme dos entrevistados.

TABELA 2

Nota Patrulha e sentimento de segurança nas propriedades

| Parâmetros | Tamanho da propriedade | | | | | |
|--------------------------------|------------------------|-------------|-------|-------------|--------|-------------|
| | Pequena | | Média | | Grande | |
| | Média | Erro Padrão | Média | Erro Padrão | Média | Erro Padrão |
| Nota Patrulha | 9,33a | 0,15 | 8,90a | 0,59 | 9,0a | 1,00 |
| Sentimento de Segurança | 6,77a | 0,27 | 6,30a | 0,89 | 7,67a | 1,45 |

Médias seguidas da mesma letra na linha não diferem estatisticamente pelo teste de t a 5% de probabilidade.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Sob o ponto de vista que considera uma sociedade civil organizada, é possível entender que as redes sociais – grupos de aplicativos de mensagens instantâneas – seriam consideradas instrumentos para a deliberação e participação na elaboração, fiscalização e otimização de políticas públicas de segurança para uma região ou comunidade. Percebe-se como forma de movimento social organizado, de um agrupamento de pessoas com as mesmas necessidades, como é o caso de segurança pública para o meio rural. Antunes (2019, p. 219) diz que: “são considerados como sociedade civil movimentos sociais, organizações não governamentais, integrantes da academia, civis no exercício democrático, entre outras formas de agrupamento de cidadãos organizados no âmbito da sociedade”.

Discutindo a violência no campo e as representações sociais, Ribeiro e Antunes-Rocha (2018, p. 244) definem que “a comunidade é um local e, também, uma expressão do envolvimento de sujeitos em uma vida comum, lugar de fazer junto, de se articularem em busca da solução para as violências colocadas à mostra e que afetam a todos”. Em alguns momentos, tal organização, facilitada pelo meio de comunicação comum (grupo de mensagens), articula necessidades que não estão diretamente ligadas à segurança pública, mas que representam a necessidade social daquela comunidade local.

A percepção por parte dos moradores do campo quanto à periodicidade de patrulhamentos e ou visitas, bem como o entendimento que o contato com os agentes policiais é facilitado pela rede de comunicação, demonstra a integridade do projeto desde sua implantação; principalmente pela manutenção e continuidade da filosofia de policiamento comunitário rural desenvolvido na região. Um diferencial percebido no estudo de caso de Catalão/GO é a continuidade das ações em que a atividade já faz parte do dia a dia dos moradores/produtores rurais. O protagonismo, a focalização territorial e a motivação de atores locais são posturas apontadas por Madeira e Rodrigues (2015) como fundamentais para a implantação e a continuidade das políticas públicas.

Baseia-se na produção de protagonismo, com a atribuição de determinadas responsabilidades pela decisão e pela condução dos processos às populações locais. Outra característica é a circunscrição da problemática e a focalização territorial, responsáveis pela motivação de atores locais, pela mobilização social e pela disseminação de novo padrão de expectativas. (MADEIRA; RODRIGUES, 2015, p. 5).

No caso específico de Catalão/GO, o protagonismo foi pactuado de forma bilateral, Polícia Militar e comunidade rural. Tal característica é muito particular, pois a proposta institucional é que atores ligados aos produtores rurais, como associações e sindicatos, possam colaborar com a implantação do projeto.

Quanto ao sentimento de confiança, Silva e Beato (2013, p. 122) ressaltam que: "pode fazer a polícia mais eficiente, pois propicia que os cidadãos reportem os crimes e cooperem para ajudar a solucioná-los"; e ainda: "a confiança também é um dos fatores que influenciam os registros criminais, pois minimiza o ônus do acionamento. Considera-se que o acionamento à polícia seja uma decisão racional que o indivíduo toma levando em conta custos e benefícios" (idem). A preocupação em responder às solicitações dos moradores rurais com maior brevidade possível é fator determinante para a geração de confiança daqueles assistidos pelas atividades de policiamento na região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aumento dos registros dos crimes se dá principalmente pela proximidade dos estabelecimentos agropecuários ao meio urbano, sendo que quanto mais próximo dos centros urbanos, maior a quantidade de crimes. No município de Catalão/GO, a maioria dos registros de ocorrências de furtos e roubos contra propriedades rurais está concentrada nas proximidades urbanas, principalmente no distrito sede que é a Cidade de Catalão.

Aliado a esse fator, estão vinculados o tamanho da propriedade e a atividade produtiva desenvolvida. As pequenas e médias propriedades são as que mais sofrem impactos na renda e nas atividades produtivas (redução), em torno de 57% dos vitimados. A maior concentração dos crimes de furtos situa-se na região de predominância de pastagens, em propriedades da agricultura familiar, onde se tem maior número de estabelecimentos rurais; já na região de produção agrícola empresarial, com maior concentração fundiária, o número de crimes contra o patrimônio é menor.

As pequenas propriedades são as que mais sofrem os efeitos das ações criminosas, que reduzem investimentos e, em alguns casos, levam os produtores ao encerramento da atividade produtiva rural. Quanto ao sentimento de insegurança (medo), a metade dos entrevistados se sente insegura no meio rural. Em propriedades maiores, os prejuízos e/ou efeitos econômicos, na maioria dos casos, não foram significativos para impactar ou encerrar a produção/comercialização. Os efeitos psicológicos quanto à insegurança afetam mais os pequenos e médios produtores, fato percebido nas médias apontadas na Tabela 2.

Os entrevistados se mostraram satisfeitos com as atividades da Patrulha Rural, sendo que a satisfação média ficou em 91%. A satisfação dos assistidos por uma política pública de segurança em uma região pode representar um dos quesitos para se medir a eficiência, não sendo esta, no entanto, a única a ser levada em consideração para atribuir como eficiente a atuação policial.

O uso da informação geográfica (coordenada) pelos agentes da Polícia Militar favorece a localização de ambientes onde aconteceu ou está acontecendo um crime, devido ao cadastro prévio das propriedades. A partir da informação de que um crime está acontecendo, chegar ao local do fato é muito importante, principalmente na zona rural, visto que a agilidade a ser implementada e a presença policial no ambiente podem ser significativas em termos de resolução do problema, podendo, em alguns casos, cessar o prosseguimento do crime ou ainda apreender os criminosos, além da possibilidade de recuperação dos bens subtraídos. A informação que versa sobre a concentração de ocorrências de crimes em determinados ambientes é importante para a elaboração de políticas públicas de segurança por parte dos gestores da segurança pública (Polícia Civil e Polícia Militar), com o devido direcionamento de recursos humanos e tecnológicos para a região mais sensível em termos de criminalidade.

O contexto histórico da atividade de policiamento comunitário rural no município de Catalão/GO possibilita compreender que o envolvimento da comunidade rural com esse tipo de policiamento foi gradativamente sendo construído, justamente pelo ganho de confiança nas atividades da segurança pública junto aos residentes rurais. Fatores como continuidade das ações preventivas e repressivas, visitas regulares nas propriedades/regiões, comunicação em tempo real por meio de aplicativo de mensagens, respostas satisfatórias aos eventos criminais e perfil adequado dos agentes policiais foram significativos para a aceitação e a satisfação com as atividades policiais da Patrulha Rural Georreferenciada.

A compreensão de qualquer atividade criminosa envolve um estudo complexo, sendo necessário o acompanhamento em um recorte temporal maior dos dados sobre registros criminais, da efetividade das ações policiais etc. Tais registros podem flutuar de acordo com o enfrentamento do problema por parte do Estado, da postura das vítimas, das questões socioeconômicas, e outras. Tais condições, por serem dinâmicas no meio rural, também impõem limitações do estudo em tela, sendo necessária a continuidade dos estudos para melhor compreensão da política de segurança pública que se vale do cadastro prévio das propriedades rurais com coordenadas geográficas para tentar uma resposta mais eficiente no enfrentamento da violência no ambiente rural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, G. M. Sobre limites e possibilidades da participação da sociedade civil na política de segurança pública – Pacto pela Vida. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 13, n. 1, p. 215-233, fev./mar. 2019.
- BANCO DO BRASIL. Diretoria de Negócios. O atendimento à agricultura empresarial. **Revista de Política Agrícola**, Ano XIII, n. 4, p. 21-25, out./nov./dez. 2004.
- BEATO, C. Gestão da Informação. In: SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Coleção Segurança com Cidadania**: sistemas de informação, estatísticas criminais e cartografias sociais. Brasília: Ministério da Justiça; Senasp, 2009.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Matriz Curricular Nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Minuta Política Nacional de Segurança Pública – PNAsP**. 2018.
- CATALÃO. Prefeitura. **Estrutura administrativa e demográfica**. Disponível em: <http://www.catalao.go.gov.br/site/sobre-catalao>. Acesso em: 10 dez. 2019.
- CERQUEIRA, D. Custo de Bem-estar da Violência e Criminalidade no Brasil. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017, p. 76-81. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANUARIO_11_2017.pdf. Acesso em: 20 dez. 2019.
- COSTA, L. D. Policiamento rural: Patrulhas Rurais Comunitárias. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública**, v. 9, n. 2, p. 51-58, 2016.
- FAIAD, C.; JUNIOR, F. A. C.; CAETANO, P. F.; ALBUQUERQUE, A. S. Análise profissiográfica e mapeamento de competências nas instituições de segurança pública. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 32, n. 2, p. 388-403, 2012.

**Política de segurança pública para propriedades rurais:
estudo de caso da Patrulha Rural de Catalão/GO**

Carlos Antonio Ferreira De Oliveira, Gabriel da Silva Medina
e Lana Mara Silva Teixeira

GEOSP – Grupo de Atuação Especial Operacional de Segurança Pública. Registros de crimes contra propriedades rurais. Disponível com login particular em: <https://sistemas.ssp.go.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2019.

GOIÁS. Estado. **Lei Nº 18.104, de 18 de julho de 2013.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, institui a nova Política Florestal do Estado de Goiás e dá outras providências. 2013. Disponível em: http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2013/lei_18104.htm. Acesso em: 20 abr. 2020.

GOIÁS. Polícia Militar do Estado de Goiás. **Articulação da Polícia Militar do Estado de Goiás.** Divisão dos órgãos de direção, de apoio e de execução. 2019.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Segurança Pública do Estado de Goiás. **Patrulha Rural Georreferenciada, a nova arma para segurança no campo.** 2018. Disponível em: <https://www.seguranca.go.gov.br/destaques/patrulha-rural-georreferenciada-a-nova-arma-para-seguranca-no-campo.html>. Acesso em: 20 jan. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/catalao/pesquisa/24/76693>. Acesso em: 12 dez. 2019.

MADEIRA, L. M.; 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 Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 3-22, jan./fev. 2015.

RIBEIRO, L. P.; ANTUNES-ROCHA, M. I. A Violência no Campo: representações sociais de futuros professores campesinos. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 12, n. 2, p. 230-249, ago./set. 2018.

SHIKIDA, P. F. A. Economia do crime: uma análise sobre a maioridade penal a partir de detentos paranaenses. **Economic Analysis of Law Review**, v. 7, n. 1, p. 249-265, jan./jul. 2016.

SILVA, G. F.; BEATO, C. Confiança na polícia em Minas Gerais: o efeito da percepção. **Opinião Pública**, v. 19, n. 1, p. 118-153, jun. 2013.

ZILLI, L. F. Mensurando a violência e o crime: potencialidades, vulnerabilidades e implicações para políticas de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 12, n. 1, p. 30-48, fev./mar. 2018.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO EFEITOS NA PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO

Name _____

Distância da cidade Tamanho

Município Atividade

Quantidade de pessoas que residem na propriedade

Quantidade de pessoas que trabalham na propriedade, porém não residem

Idade das pessoas que residem e trabalham na propriedade

Possuem telefone? Internet? Faz parte de grupo whatsapp policial

1- Já foi vítima de algum crime na zona rural? Qual?

2- A subtração (furto ou roubo) dos objetos promoveu qual resultado quanto à produção ou comercialização:

- a. Nenhum efeito b. Reduziu as atividades c. Deixou de investir

3- Quanto à renda da propriedade, após o furto ou roubo?

4- O furto ou o roubo produziram efeitos psicológicos?

- a. Nenhum efeito
 - b. Sensação de insegurança (Medo, ansiedade)
 - c. Patologias (doenças) específicas. Qual?

5- O evento criminal conduziu a pensar?

- a. Sair da atividade rural sem vender a propriedade
 - b. Sair da atividade e vender a propriedade
 - c. Permanecer, porém mudando o tipo de atividade
 - d. Nenhum pensamento

6- A ação preventiva da ação policial em parceria com a comunidade rural é significativa no sentido de:

- a. Possibilitar a continuidade das atividades produtivas
 - b. Possibilitar a permanência no campo (residência)
 - c. Possibilitar o bem-estar social no campo

7- É associado em alguma associação que representa o setor? _____ Qual? _____ 8- A parceria e o atendimento dos órgãos da Segurança Pública para com a comunidade rural é facilitada pelo envolvimento:

- a. Dos sindicatos rurais, associações e federações que representam o setor
 - b. Dos grupos de comunidades locais
 - c. De iniciativa individual de proprietários rurais ou de empresas do setor

OBSERVAÇÕES:

**APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO SATISFAÇÃO COM A PATRULHA
RURAL E O SENTIMENTO DE SEGURANÇA**

Nome: _____

Distância da cidade: _____ Tamanho da Propriedade: _____

Município: CATALÃO/GO Atividade: _____

Possuem telefone? _____ Internet? _____ Faz parte de grupo whatsapp policial _____

1- Já foi vítima de algum crime na zona rural? _____ Qual? _____

2- Conseguiu reaver o bem subtraído?

a. SIM b. NÃO Foi a partir da interferência policial? a. SIM b. NÃO

3- Em uma escala de 0 a 10, qual o grau de satisfação com as atividades da Patrulha Rural na região?

| | | | | | | | | | |
|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 |
|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|

4- É parceiro do policiamento comunitário rural?

a. SIM b. NÃO

5- Qual a periodicidade que a patrulha rural visita a propriedade?

a. Diária b. Semanal c. Mensal d. _____

6- Participar de reuniões comunitárias sobre o assunto segurança pública?

a. SIM b. NÃO

7- O contato com agentes policiais é facilitado? Recebe orientações da corporação policial?

a. SIM b. NÃO

8- A partir de orientações dos policiais adotou alguma medida preventiva? Essa nova adoção gerou mais segurança?

a. SIM b. NÃO

9- O sindicato ou outro segmento da sociedade é parceiro de algum projeto preventivo contra a violência rural em sua região?

a. SIM b. NÃO

10- Em uma escala de 0 a 10, o quanto se sente seguro no ambiente rural?

| | | | | | | | | | |
|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 |
|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|

OBSERVAÇÕES: _____



ARTIGO

LUTO POR SUICÍDIO E POSVENÇÃO NA POLÍCIA MILITAR

FERNANDA NOVAES CRUZ

Pesquisadora de Pós-Doutorado no Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo - NEV/USP. Coordenadora Adjunta de Ensino e Pesquisa do Instituto de Pesquisa, Prevenção e Estudos em Suicídio (IPPEs Brasil). Doutora em Sociologia pelo IESP-UERJ. Mestre e Bacharela em Ciências Sociais pela UERJ. Bacharela em Comunicação Social (UFRJ).

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

Email: fernandanovaescruz@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-2874-5827>

AMANDA NEVES RASTRELLI

É doutoranda no Programa de Pós Graduação em Psicologia Social (PPGPS) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e mestra pelo mesmo programa.

País: Brasil **Estado:** Rio de Janeiro **Cidade:** Nova Friburgo

Email: rastrelli.amanda@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-0559-1175>

DAYSE MIRANDA

Pós-doutorado em Sociologia pela Universidade do estado do Rio de Janeiro. Atualmente, é presidente do Instituto de Pesquisa, Prevenção e Estudos em Suicídio e coordenadora do Grupo de Estudos em Saúde Mental, Violência(s) e Segurança Pública do IPPEs. Autora dos livros: O que a Polícia quer: poder ou competência? e Por que Policiais se Matam? e co-autora da obra As vítimas ocultas.

País: Brasil **Estado:** Rio de Janeiro **Cidade:** Rio de Janeiro

Email: ensinoepesquisa@ippesbrasil.com.br **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-7284-1867>

Contribuições das autoras:

Fernanda Novaes Cruz trabalhou na concepção e no delineamento, na análise e interpretação dos dados e na redação final do artigo. Dayse Miranda trabalhou na concepção e no delineamento, na análise e interpretação dos dados e na redação final do artigo. Amanda Neves Rastrelli trabalhou na concepção e no delineamento, na análise e interpretação dos dados e na redação final do artigo.

RESUMO

Este artigo apresenta e analisa o processo de luto vivenciado por familiares de policiais militares mortos por suicídio. Dez entrevistas com familiares de policiais da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) foram examinadas. Esses dados foram coletados pela pesquisa sobre o suicídio e risco ocupacional desenvolvido na referida instituição, entre 2010 e 2012. Destacamos cinco fatores principais nas narrativas, três específicos ao suicídio, que são: (i) as diferenças nos rituais fúnebres relacionados a essas mortes em relação a outras mortes, (ii) a importância da transparência na investigação das causas desses óbitos e, (iii) a ausência de políticas específicas para esses familiares. Além desses, destacamos (iv) as mudanças na dinâmica familiar a partir das mortes e (v) os distintos percursos no acesso desses familiares aos direitos. Por fim, defendemos a inclusão desse grupo nas políticas institucionais de promoção da saúde mental.

Palavras-chave: Luto. Suicídio policial. Polícia Militar. Sobreviventes do suicídio. Posvenção.

ABSTRACT

GRIEVING FOR SUICIDE AND POSTVENTION IN THE MILITARY POLICE

This paper presents and discusses relevant aspects of the grieving process experienced by family members of military police officers killed by suicide and the institutional responses provided by the Military Police of the State of Rio de Janeiro (PMERJ). We conducted ten interviews with family members of police officers killed by suicide. This data was part of a study on suicide and occupational risk carried out between 2010 and 2012. From the narratives we highlight five main factors, three that are specific of this type of death, such as, (i) differences in funeral rituals compared to other types of deaths, (ii) the importance of transparency in the investigation of the causes of these deaths, (iii) the absence of specific policies for these family members. Besides that, we highlight (iv) changes in family dynamics after the relative death, and (v) families' difficulties and facilities in accessing rights. Finally, we argue for the inclusion of this group in the promotion of mental health institutional policies.

Keywords: Grieving. Police suicide. Military Police. Suicide survivors. Postvention.

Data de Recebimento: 26/01/2021 – **Data de Aprovação:** 04/06/2021
DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n3.1413

INTRODUÇÃO

A morte é um dos tabus de nossa sociedade. Temos dificuldade em aceitar e lidar com a morte, seja de nós mesmos ou de outras pessoas. Quando se trata da morte de outras pessoas, fatores como as circunstâncias do fato, as motivações, as condições do corpo e as pessoas envolvidas influenciam essas percepções e, consequentemente, o processo de aceitação (SOARES; MIRANDA; BORGES, 2006).

As mortes violentas- suicídios, homicídios ou acidentes – podem ser ainda mais difíceis de serem assimiladas do que as mortes naturais, especialmente entre os casos de violência autoprovocada. A morte por suicídio é marcada por preconceitos e estigmas que, consequentemente, afetam os familiares das vítimas. O processo de luto por suicídio, segundo especialistas, provoca questionamentos, sentimentos e emoções específicas. Trata-se de uma experiência de perda que difere do luto por mortes naturais ou até mesmo por outras mortes por causas externas, como acidentes e homicídios (BRASIL, 2011).

Estima-se que a cada morte por suicídio, cinco a dez pessoas são afetadas social, emocional e economicamente. Entre elas estão: familiares, amigos e pessoas próximas à vítima (WHO; IASP, 2008). Aqueles que são diretamente impactados pelo suicídio são chamados de “sobreviventes do suicídio”. Os sobreviventes:

têm maior probabilidade de desenvolver sentimentos de responsabilidade pela morte do ente querido do que os que perderam alguém por causas naturais, além de se sentirem mais envergonhados e isolados dos demais. Esses sentimentos são particularmente acentuados em pais cujos filhos se suicidaram. (BERTOLOTE, 2012, p. 120).

Além dessa sensação de responsabilidade pela morte, a culpa, a vergonha, a busca incessante por motivos, a rejeição, o abandono, autoacusações, isolamento e mudanças na dinâmica familiar são sentimentos e comportamentos vivenciados pelos “sobreviventes de suicídio” (WHO; IASP, 2008). Fukumitsu e Kovács

(2016) salientam que filhos enlutados por suicídio relataram “sentir vergonha” ao compartilhar a causa da morte de seus pais. Por vezes, eles preferiram dizer que a vítima tinha sofrido um acidente de carro ou morrido por descuido do que assumir a real *causa mortis*.

Famílias com histórico de mortes violentas são altamente vulneráveis ao risco do suicídio. Soares, Miranda e Borges (2006), ao entrevistarem familiares que haviam perdido parentes por suicídio, identificaram que 1/6 (um sexto) das vítimas já tinha vivenciado pelo menos mais um suicídio na família.

A perda e o luto dos sobreviventes do suicídio são elementos relevantes para a formulação de estratégias de posvenção para esse público. A posvenção visa aliviar os efeitos relacionados com o sofrimento e a perda, prevenir o aparecimento de reações adversas e complicações do luto, minimizar o risco de comportamento suicida nos enlutados por suicídio e promover resistência e enfrentamento em sobreviventes (BERTRAIS, 2014; SCAVACINI, 2011). A posvenção busca “atenuar o abalo da perda por suicídio e possibilita ainda a prevenção do sofrimento das próximas gerações” (FLEXHAUG; YAZGANOGLU apud FUKUMITSU; KOVÁCS, 2016, p. 4).

Este artigo é derivado do material coletado para uma pesquisa que buscava compreender o comportamento suicida entre policiais militares do estado do Rio de Janeiro. A pesquisa demonstrou como o acesso facilitado ao meio e à presença de fatores organizacionais, sociais, situacionais ou individuais eram relevantes para compreender o suicídio policial (MIRANDA, 2016). Na ocasião da pesquisa, além de entrevistas com policiais que haviam pensado ou tentado suicídio e com outros que não haviam pensado nem tentado suicídio (grupo controle), foram entrevistados familiares e amigos de policiais vítimas de mortes violentas (homicídio, suicídio e acidente). Embora o objetivo inicial das entrevistas com os familiares fosse compreender a trajetória das vítimas, a análise desse material demonstrou uma série de processos específicos vivenciados por essas famílias a partir da morte de seu ente querido, bem como ações que poderiam contribuir para amenizar o sofrimento que envolve esse processo. A partir dessa constatação, passamos a nos colocar as seguintes reflexões: como esses familiares lidaram com a perda de seus familiares por suicídio? E, em uma perspectiva institucional, qual foi a atuação da Polícia Militar nesses casos?

Neste artigo, analisamos o luto por suicídio sob a ótica de familiares de policiais militares. As narrativas elucidam as consequências das mortes por suicídio sobre o cotidiano das vítimas, como também convidam o leitor a refletir acerca do papel das organizações de segurança pública no enfrentamento do luto dos sobreviventes do suicídio. Por fim, reforçamos a importância de ações de posvenção na condução desses processos.

METODOLOGIA

O projeto de pesquisa *Suicídio e risco ocupacional: o caso da Polícia Militar do Rio de Janeiro*, realizado entre 2010 e 2012, investigou a magnitude e as dimensões do comportamento suicida entre policiais militares (MIRANDA, 2012). Foram entrevistados policiais que declararam “ter pensado e/ou tentado suicídio em algum momento de suas vidas”, assim como aqueles que disseram “nunca ter vivenciado essas experiências” (grupo controle). Os sobreviventes enlutados por homicídio, suicídio e acidente na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro também foram objeto de análise. A investigação mapeou as consequências psicossociais e organizacionais das perdas de um ente querido por mortes violentas na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Como os familiares lidam com a perda de seus entes queridos

por mortes violentas? Como a Polícia pode contribuir para o processo de luto de familiares e amigos, vítimas indiretas das mortes violentas? A meta foi comparar as possíveis semelhanças e diferenças do processo do luto de familiares e amigos de policiais vitimizados por mortes violentas.

A seleção dos participantes enfrentou uma série de obstáculos. O maior deles foi o acesso aos entrevistados. A partir de duas fontes de informações, uma organizada pelo setor da Polícia Militar, intitulado Grupo de Atendimento ao Familiar do Policial Falecido (GAFPMF), e a outra, uma lista de nomes e contatos, organizada pelo Grupo de Mães e Viúvas da PMERJ, a equipe de pesquisa elaborou um banco de dados integrado com os contatos dos parentes de policiais mortos por acidentes, homicídios e suicídio.

Esses familiares foram convidados a assistirem à palestra “As Vítimas Ocultas da Violência¹ na PMERJ”. Ao final da palestra, os participantes receberam um envelope que continha um formulário com uma autorização para que membros da equipe entrassem em contato com aqueles que consentissem em participar da pesquisa. Seguindo os parâmetros previstos pelo Comitê de Ética, todos que aceitaram participar da entrevista assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)². A partir do consentimento dos entrevistados, todas as entrevistas foram gravadas, transcritas e analisadas com auxílio de um software para análise qualitativa. De forma a garantir o anonimato das vítimas e dos entrevistados, os nomes das vítimas e dos entrevistados utilizados neste trabalho são fictícios.

As consequências individuais e institucionais das mortes por suicídio no cotidiano de familiares de policiais são objetos de análise deste artigo. Para tanto, exploramos dez entrevistas com familiares de policiais da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ). Em alguns casos, tivemos a oportunidade de interpretar as entrevistas com mais de um familiar da mesma vítima. Esse fato possibilitou identificar semelhanças e diferenças entre as percepções dos entes queridos das vítimas. Esse assunto será retomado nas próximas seções.

O SUICÍDIO ENTRE POLICIAIS MILITARES E OS RITUAIS INSTITUCIONAIS PARA AS MORTES

Nos Batalhões da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), em unidades operacionais convencionais e especiais, é muito comum a presença de um espelho com a seguinte frase: “Esse espelho reflete você e você a PMERJ”. Segundo Muniz (1999), a formação da identidade de um policial militar passa pela construção do *ethos* de um profissional comprometido incondicionalmente com a sua instituição.

A construção do *ethos* do policial militar, ou melhor, a ressocialização no mundo da caserna imprime marcas simbólicas que são visíveis ao primeiro olhar, que se mostram evidentes logo no primeiro contato. O espírito da corporação encontra-se cuidadosamente inscrito no gestual dos policiais, no modo como se expressam, na distribuição do recurso à palavra, na forma de ingressar socialmente nos lugares, no jeito mesmo de interagir com pessoas, etc. (MUNIZ, 1999, p. 89).

O *ethos* policial cria o sentimento de pertencimento e laços de solidariedade, o que cumpre um papel fundamental no enfrentamento da rotina do trabalho policial. Por outro lado, “ser policial”, especialmente

¹ Vítimas ocultas, secundárias ou indiretas são pessoas atingidas pela perda de um familiar ou amigo íntimo de forma violenta (SOARES; MIRANDA; BORGES, 2006).

² A pesquisa foi aprovada, em 2011, pelo Comitê de Ética da SR2 da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Processo Nº 011.3.2011).

no contexto da cidade do Rio de Janeiro, implica em inúmeras privações, como: deixar de frequentar determinados locais, se afastar do convívio de pessoas, esconder a sua identidade profissional para não expor a si mesmo e aos seus familiares, entre outros. Portanto, soma-se aos riscos inerentes à profissão, como portar armas e enfrentar situações de violência, uma demanda de mudança de comportamento. Por vezes, essas mudanças afetam não apenas o policial, mas também seus familiares.

Apesar de todas essas dificuldades, espera-se sempre que o policial esteja pronto para vivenciar com bravura qualquer situação. Um erro na ação pode colocar em risco sua própria vida ou a de outros. Ao mesmo tempo, as vulnerabilidades a que ele se expõe, muitas vezes, não recebem a devida atenção, seja por ele mesmo, por seus colegas ou superiores, ou pelas instituições às quais ele está vinculado.

O suicídio policial pode ser pensado como o ápice dessas vulnerabilidades. O estudo conduzido com policiais militares do Rio de Janeiro mostrou que o risco relativo de morte de policiais militares por suicídio foi quase 4 vezes superior ao da população geral (homens e mulheres), entre 2005 e 2006. Ainda assim, os autores sugerem que as estatísticas oficiais de suicídios (consumados e tentativas) são subnotificadas por inúmeras razões.

Entre elas, estão as questões socioculturais – o tabu em torno do fenômeno; a proteção ao familiar da vítima (a preservação do direito ao seguro de vida) e a existência de preconceito ao policial militar diagnosticado com problemas emocionais e psiquiátricos. (MIRANDA, 2016, p. 28).

A relevância do espírito de corpo para a construção do *ethos* dos policiais militares, que iniciou a discussão desta seção, é fundamental para a compreensão dos rituais simbólicos das homenagens institucionais aos policiais quando são vitimizados. Esses rituais estão associados à bravura do policial e à gratidão pela dedicação da vítima à atividade policial.

Na PMERJ, a morte de um policial pode ser classificada por “falecimento em ato de serviço, em consequência de ato de serviço ou falecimento sem ato de serviço” (PMERJ, 2015). Se o policial é morto durante um confronto armado, por exemplo, o fato é considerado um “ato de serviço”. Essa categoria de morte implica em uma série de rituais e serviços oferecidos pela Polícia Militar, entre eles, os serviços de Capelania³ e a Guarda Fúnebre com salva de tiros para o local do sepultamento, a banda com músicos, o corneteiro e a disponibilização da bandeira nacional. A instituição deve informar que o fato ocorreu em decorrência de “ato de serviço”. Os custos do sepultamento⁴ e os rituais são de responsabilidade da Polícia. O Comando, nessas circunstâncias, determina também a criação de uma Comissão de Pêsames composta por policiais militares pertencentes à unidade de trabalho do falecido que acompanhará o sepultamento (PMERJ, 2015).

O “ato de serviço” também pode se estender às mortes provocadas por acidentes. Nesses casos, parte das honrarias descritas no parágrafo anterior é concedida. Quando não há “ato de serviço”, a instituição policial não oferece honrarias e nem financia os custos do sepultamento. O velório fica a cargo dos familiares, se a vítima não possuir algum plano funeral.

³ Assistência religiosa, de acordo com a religião do policial.

⁴ Em 2011, no momento de realização das entrevistas, a PMERJ arcava com os custos do velório e do enterro para as mortes em atos de serviço. Em tempos de crise financeira do estado do Rio de Janeiro, a PMERJ não teve como assumir os custos do velório. Essa informação foi compartilhada por integrantes da PMERJ que participaram do Workshop de Prevenção do Suicídio, dirigido aos profissionais de Saúde, realizado no dia 26 de outubro de 2016, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Quando a *causa mortis* é o suicídio, há outras especificidades. De acordo com o Decreto N° 544 (de 7 janeiro de 1976), o “ato de serviço” não se aplica às mortes autoinflingidas. Todos os sobreviventes entrevistados tiveram as despesas do velório pagas pela família ou por financiamento coletivo realizado pelos colegas de trabalho. Houve casos em que colegas da vítima não tiveram autorização para o comparecimento ao velório e ao enterro. Esses relatos reforçam o estigma social que caracteriza as mortes por suicídio na Polícia Militar. Silva (2015) explica que a morte por suicídio na PM, por estar associada ao preconceito e ao estigma social, por vezes, torna-se não reconhecida, podendo intensificar o véu de silêncio que se forma em torno dos enlutados.

A fala da esposa Laís traduz a indignação dos familiares com a ausência de apoio institucional no momento da perda. Quando perguntamos quem havia arcado com as despesas do velório, em suas palavras: “Tudo foi a gente. Tudo foi a gente. Tudo foi a gente. A PM não deu nenhum tostão. Nem uma salva de tiros a PM deu pra ele. O tempo que ele trabalhou, nada. Nem uma bandeira, nada botaram” (Laís, esposa do sargento Denis).

Quando questionada se a polícia havia liberado os colegas da vítima para comparecerem ao velório, a esposa respondeu: “Todos os policiais amigos dele [compareceram ao velório]. Todos eles foram fardados. Carregaram o caixão, todos eles. Mas porque eram amigos dele. Trabalhavam com ele, amigos dele. Até os que não trabalhavam” (Laís, esposa do sargento Denis).

Por fim, a pesquisadora questionou se os colegas compareceram porque houve uma comitiva liberada pela polícia e a esposa desabafa: “Nada disso. Nada disso. Nada disso”, indicando que o comparecimento dos colegas foi uma iniciativa individual (Laís, esposa do sargento Denis).

As narrativas dos familiares denunciavam um sentimento de injustiça frente ao regulamento da corporação, no que tange à concessão diferenciada do “ato de serviço”. A ausência dos rituais fúnebres nas mortes por suicídio é percebida pelos familiares entrevistados como falta de reconhecimento institucional do trabalho realizado pelo seu ente querido. Trata-se de um sentimento de abandono e rejeição por parte da PMERJ, segundo os entrevistados.

A PERDA, O TRAUMA E O LUTO

Na seção anterior, analisamos os rituais de morte. Contudo, esse é apenas o primeiro passo de um longo processo vivenciado por sobreviventes enlutados por suicídio. Lidar com a perda de algum ente querido já é, por si só, um episódio doloroso e marcante na vida de uma pessoa. A sensação de desamparo provocada pela morte intencional pode ocasionar um trauma. O trauma é oriundo de um acontecimento na vida do indivíduo que, por sua intensidade, e pela incapacidade de o sujeito responder de forma adequada, provoca transtornos e efeitos patogênicos na organização psíquica do indivíduo (FUKUMITSU; KOVÁCS, 2016). Trata-se de um período de desequilíbrio psicológico, resultante de um evento ou uma situação danosa que o indivíduo não consegue resolver utilizando suas estratégias defensivas usuais, geralmente levando a um estado de crise (ANTON; FAVERO, 2011).

A elaboração e a superação do trauma são essenciais para evitar que os sobreviventes revivam a angústia da perda, quando em contato com pessoas, locais ou situações que rememorem o ente que se foi. Essa elaboração acontecerá por meio de um processo de luto. O luto adquire a função de transformar a dor da perda em outra

potência que favoreça quem o sofre. É importante que a fase de luto não seja ignorada; expressar e lidar com os sentimentos são essenciais para a vivência da perda pelas vítimas ocultas (ANTON; FAVERO, 2011).

O luto é um processo que acompanha toda a vida do sujeito, uma experiência pela qual a vítima indireta terá que se desvincilar do objeto amado perdido. Ele faz parte da elaboração de uma perda e não se configura como uma patologia (FREUD, 2008). Alguns fatores-chave influenciam o luto: (i) a relação com a pessoa perdida; (ii) a natureza da ligação (intensidade, segurança, ambivalência ou conflitos); (iii) a forma da morte: repentina e violenta; (iv) antecedentes históricos; e (v) variáveis de personalidade e sociais (KOVÁCS, 2007).

No que tange às especificidades do luto por suicídio, encontramos, nas entrevistas, a negação da *causa mortis*. As mortes, para estes sobreviventes, teriam ocorrido em consequência de um acidente ou um homicídio. É curioso ressaltar que as narrativas sobre as discrepâncias são relativas ao mesmo caso contadas por membros de uma mesma família. As contradições sobre as circunstâncias da morte apareceram em dois casos específicos.

O policial militar Mateus foi encontrado morto na residência da família. Ele havia retornado há alguns dias de uma viagem de visita à sua filha de um casamento anterior. Era um dia de jogo da Copa do Mundo e os familiares ouviram barulhos de tiro, ao mesmo tempo em que fogos de artifício comemoravam o resultado do jogo. Seu filho, Leonardo, conta que:

Nesse dia, no sábado, eu saí de manhã pra ir ao mercado, porque a minha mãe me mandou comprar umas coisinhas né, comprar carne pra nós fazermos um churrasco no jogo do Brasil. Aí comprou, depois ele saiu, e eu fiquei em casa também, com minha mãe e as crianças, ele pegou as crianças, pegou a menina menor e saiu, foi pro mercado, até levou a televisão pra lá pra ver o jogo por lá, e o churrasco aqui, depois ele voltou pra ver o final do jogo com a gente né, com meu cunhado, a minha irmã e minha mãe também, e os outros menores, depois nós descemos, que ele falou que tinha que descansar e ir ao mercado, porque ele tinha um mercado né. Como segurança. [...] Ele voltou pra casa e ficou com a gente lá em cima vendo o jogo. Quando acabou o jogo, aí ele falou que ia descansar né, aí todo mundo desceu, meus irmãos, meu cunhado, e ele ficou vendo o final do jogo (Leonardo, filho do policial militar Mateus).

Em seguida, perguntamos: "E como ele morreu?". Leonardo respondeu: "De tiro [...] com a própria arma". Entretanto, Cecília, que é irmã do policial militar Mateus, tem outra versão. Cecília afirma que seu irmão foi assassinado. Em sua narrativa, ela explica como os possíveis assassinos do irmão poderiam ter entrado na casa:

Porque a casa, ela tinha, assim, a laje e ela não tinha porta, não tinha portão. Sim, uma tinha uma escada que dava pra laje de casa, tipo um terraço e não tinha nem porta e nem portão. Então, a parte de cima era um terraço, aí tinha essa escada, por essa escada descia assim onde uma sala lá em cima e os dois quartos. E o quarto dele inclusive é com banheiro. Embaixo da parte da casa era outra sala e um outro banheiro e cozinha, entendeu? E atrás, que eu fiquei sabendo, aquelas casas de conjunto, tinha uma casa abandonada, por onde, acho que, duas pessoas passaram por ali, dois homens, passaram por ali e entraram. Quer dizer, todo mundo na época falava que quem fez isso conhecia a casa e ele estava deitado dormindo (Cecília, irmã do policial militar Mateus).

No segundo caso, Carlos, que é pai do policial militar João, afirma que o disparo da arma que matou o filho poderia ter ocorrido por acidente. João discutia com a ex-namorada quando disparos de arma de fogo foram efetuados contra a sua cabeça. Quando perguntamos o que havia ocorrido com João, ele explica: "Olha, eu até agora eu não sei. Eu, no meu entender, até por ele conhecer arma, acho que, até hoje, no

meu entender, que ele tava brincando. Eu acho. Pode ser. Ninguém provou, nem a PM fez nada com isso. Que não tinha informação" (Carlos, pai do policial militar João).

Quando perguntamos se houve perícia ou investigação sobre o caso, ele respondeu:

Não. Não teve nada. Houve o que aconteceu, veio um carro da PM, pegaram ele, botaram ele dentro do carro, levaram ele para o hospital. E levaram a menina pra delegacia. A menina desesperada. Disseram, aí não sei, que houve até um tipo de coação pra falar que ele se matou. Até hoje ninguém houve apuração nenhuma. Só a declaração dela (Carlos, pai do policial militar João).

Então perguntamos qual foi a declaração da namorada, e Carlos respondeu: "Eu não sei. Eu não tenho. Dizem que ela falou que ele se suicidou, que botou a arma na cabeça e atirou. Mas, aí, se ele tivesse brincando?". Doralice, que é irmã de João, também tem desconfiança sobre os motivos da morte do irmão:

Tem amigos meus e até primos que acreditam que chegou alguém por trás e deu um tiro na cabeça dele. Não acreditam que ele tenha feito isso. E porque eles não acreditam, eles vão conversar com você e vão fazer você acreditar nisso. [...] só que eu tenho ainda muita dúvida. Tem momentos que eu acho que ele fez e tem momentos que eu acho que foi por acaso. Foi uma distração ou a arma disparou accidentalmente, não accidentalmente porque ele colocou, mas accidentalmente porque ela disparou. Pelo que eu sei, a arma da polícia fica sempre uma na agulha, ele sempre falou que uma vez ele limpando aquí a arma, a arma disparou. Então eu tenho essa dúvida até hoje. Ou uma coisa ou outra. Tem horas que eu não acredito que por si só fez, por querer, mas no decorrer da briga também pode ser que sim, cada um fala uma coisa, cada um fala uma história. Uns dizem que ela gritou com ele e disse que não queria mais, se ele quisesse fazer que ele fizesse; que ele quisesse se matar que ele se matasse, uns falam isso (Doralice, irmã do policial militar João).

Em outros momentos da entrevista, o pai de João se apegou à inexistência de uma mensagem do filho para justificar sua dúvida de que a morte tenha sido um suicídio. Também identificamos, nas entrevistas, a negação do suicídio quando associado à menção de planos de futuro próximo da vítima. Carlos nega a possibilidade da causa da morte por suicídio, pois o seu filho, João, tinha planos para o futuro próximo. Por essa razão, o pai atribuiu a morte do seu filho a outras causas externas.

Soares, Miranda e Borges (2006), ao estudarem as "vítimas ocultas da violência" – familiares de vítimas de homicídio, suicídio ou acidente –, salientam que, muitas vezes, os familiares das vítimas por suicídio duvidam que o fato tenha sido cometido pela própria pessoa, atribuindo a morte a um terceiro, um agressor desconhecido ou conhecido. Além disso, os autores apontam que a falta de informações seguras sobre as vítimas impede o "fechamento" psicologicamente necessário para que as vítimas ocultas prossigam com suas vidas. No caso apresentado, a ausência da perícia reforçou a negação da causa morte por parte do pai de João.

Um segundo aspecto que destacamos nas entrevistas é um padrão de comportamento em situações de estresse agudo (*avoidance behaviors*). São as tentativas de evitar situações que possam lembrar a dor da perda. No trecho a seguir, a esposa fala sobre a forma que a filha lida com a morte do pai:

Ela nem gosta de falar, não comenta. Nem no nome dele ela fala. Não fala porque ela lembra e chora igualzinha a mim. Aí ela não fala. Ele era vascaíno doente, como te falei, né? Ela também. Depois que ele morreu, desistiu, falou que "Nunca mais vou ser Vasco na minha vida". Trocou. Ela é Fluminense hoje. Aí é Fluminense: "Eu não quero mais ser Vasco"; "Mas por que filha?"; "Porque lembra o meu pai e eu não quero". (Laís, esposa do policial militar Denis).

Para Soares, Miranda e Borges (2006), “procurar não lembrar” da vítima é uma das formas de lidar com o sentimento trazido pela perda. Os autores destacam ainda os sentimentos de revolta e descontentamento, de culpa e de incompreensão nos relatos das vítimas secundárias que tiveram parentes e amigos mortos por suicídio. O ato, por vezes visto como covardia ou loucura, pode ajudar a explicar a revolta ou a raiva com relação à vítima.

O terceiro aspecto aborda as mudanças significativas no dia a dia das casas a partir da morte do familiar. Diversos familiares relataram a perda como ponto de inflexão em dinâmicas, como a casa estar sempre cheia de pessoas, festas, músicas etc. As narrativas sugerem que a morte expõe essas pessoas a situações de isolamento social, seja por iniciativa dos próprios enlutados ou ainda das pessoas próximas que não sabem como lidar com a situação.

E a única pessoa mais próxima é quem tá junto com a gente. Mas a gente tenta superar, sair. Muitos amigos aí, eu fico bobo. Teve colegas que sumiram. Muitos chegam pra mim, olham pra mim: “Carlinhos, não sei nem o que falar contigo”. Falei: “Meu irmão, a vida tá continuando, rapaz”. E tem outros que são assim, chegam em cima, em cima, em cima. Liga todo dia. Chama: “Vamos pra tal lugar?”. Ontem mesmo eu fui trabalhar. Aí um amigo: “Pô, Carlinhos, vamos pra praia? Vamos pra praia?”; “Porra cara, não tô a fim de ir pra praia”. E sai com grupo. Aí tu chega meio desanimado, eu sempre fui alegre. Eu sempre fui de fazer festa, de chamar todo mundo. A casa lá em cima ficava cheia. E tudo isso diminuiu (Carlos, pai do policial militar João).

Outros relatos apontaram o afastamento de alguns amigos. Aqui reside uma quarta especificidade do luto por suicídio. Pessoas, por não saberem como lidar com o familiar enlutado por suicídio, acabam se afastando das mesmas. Sendo assim, além do afastamento gerado pelos próprios familiares, quando relatam não sentirem mais vontade de fazer atividades de lazer, existe o afastamento das pessoas que não sabem como lidar com a questão, o que acaba por reforçar ainda mais o isolamento social desses “sobreviventes do suicídio”. Muitas vezes, as vítimas eram os principais provedores financeiros de suas famílias. Nesses casos, soma-se às dificuldades do processo de luto a necessidade de reconfigurar financeiramente a família enlutada. Esse assunto será debatido em maior profundidade adiante.

As narrativas confirmam a literatura especializada (FUKUMITSU; KOVÁCS, 2016, p. 4). Trata-se de uma morte e suas consequências *sui generis*. Nelas, encontramos: (i) a importância dos rituais fúnebres; (ii) as demandas por transparência no esclarecimento das mortes para esses familiares; e (iii) o isolamento social desses familiares, seja por iniciativa própria ou pelo afastamento de pessoas próximas. A seguir, discutiremos os mecanismos e procedimentos institucionais que podem contribuir, positiva ou negativamente, na elaboração do luto pelos familiares das vítimas de suicídio da PMERJ.

OS ENTRAVES E OS DISPOSITIVOS INSTITUCIONAIS DA PMERJ NO PROCESSO DO LUTO

A perda de um ente querido por suicídio é uma experiência difícil por inúmeras razões, conforme vimos no decorrer deste artigo. Não obstante, as narrativas sinalizam uma série de dispositivos que podem contribuir para atenuar o sofrimento gerado pela perda de um ente querido. Alguns exemplos, nesse sentido, seriam: o acompanhamento psicológico dedicado aos enlutados, o engajamento com a religiosidade, o fortalecimento dos laços familiares, a presença de amigos ou pessoas próximas, entre outros.

Sabe-se que, além do sofrimento e da dor da perda, a morte implica em lidar com questões burocráticas. Essa tarefa normalmente cabe aos parentes mais próximos da vítima. São inúmeros trâmites que familiares vivenciam para terem acesso aos direitos previdenciários e sociais, como, por exemplo, as pensões e os auxílios financeiros. As vítimas são muitas vezes os principais responsáveis pela provisão da renda familiar. Nessas circunstâncias, além do sofrimento pela perda, a morte pode acarretar uma desintegração social e econômica nas famílias de policiais militares. Os familiares entrevistados das vítimas na PMERJ não são diferentes. Muitos sobreviventes confessaram ter tido problemas financeiros após a morte do seu ente querido, em especial, quando houve demora para que a família pudesse acessar a pensão ou outros benefícios, conforme as dificuldades mais citadas nas entrevistas.

As entrevistas mostram que o apoio institucional em termos materiais é um fator importante a ser considerado na superação do luto. O amparo financeiro temporário das famílias pode minimizar eventuais consequências negativas para o processo de luto de parentes próximos. Portanto, a burocracia que envolve o acesso a esse auxílio financeiro também pode afetar essa fase.

É preciso destacar ainda que os familiares do policial morto por suicídio não têm direito a acessar o seguro que os policiais contribuem mensalmente, tampouco outras indenizações. O único direito que esses familiares conseguem acessar é a pensão destinada aos dependentes da vítima. No entanto, mesmo esse direito demanda uma série de trâmites que muitas vezes os familiares não estão preparados para enfrentar. Quando perguntamos se a Vania (mãe do policial militar João) tinha recebido algum apoio da Polícia Militar, ela respondeu:

Não. Nenhum apoio. E aqui com esse negócio da demora de laudo, o que é que eles iriam falar, o que eu acho... É que eles botaram lá que ficou como suicídio, porque eu acho também que mesmo sendo suicídio, acho que tem a ver com a profissão dele, eu acho que tudo está incluído, e nisso tudo ficou sem ganhar nada, a filha ficou sem ganhar nada, a pensão que ele "coisava", mas ele estava pagando, se ele descontava, seguro de vida eu acho que desconta de todo o policial, mesmo que não saia todo, mas por causa da menina, mas não saiu nada (Vania, mãe do policial militar João).

Esta mãe da vítima demonstra descontentamento por saber que a neta não terá acesso ao valor referente ao seguro de vida que o policial militar pagava. Então, perguntamos o que havia sido alegado para não conceder o direito ao seguro, e ela respondeu: "Só disseram que o laudo ficou como suicídio, sem direito a nada. Mas eu acho que tem que procurar um advogado, e vê e correr atrás disso aí. Porque mesmo sendo suicídio, eu acho que esse suicídio gerou dentro da profissão dele. Pra mim foi." (Vania, mãe do policial militar João).

Mesmo nos casos em que o suicídio foi atribuído a questões passionais, alguns familiares identificaram um comportamento mais agressivo da vítima a partir da entrada delas na polícia. Essa constatação, de relação entre o suicídio e algum comportamento identificado a partir da entrada na polícia, aumenta o sentimento de injustiça desses familiares diante das diferenças de tratamento desse tipo de morte, já que para esses familiares é perceptível uma relação entre a morte e o trabalho policial.

Além do auxílio com os trâmites burocráticos e o apoio financeiro, os entrevistados mencionaram a importância de um espaço de escuta e acompanhamento para as famílias. As entrevistas sugerem como primordial a relevância de acompanhamentos psicológicos dirigidos, especialmente, aos filhos de policiais vítimas de mortes violentas. Anton e Favero (2011) explicam que a perda de um genitor

representa, para a criança, um duplo dano: a perda do pai/mãe e a ausência do familiar que ficou, porém que se encontra fragilizado pela situação traumática. Esse fato acarreta uma sensação de maior desamparo para a criança/adolescente.

No entanto, observamos que o apoio – formal e/ou informal – recebido pelas famílias entrevistadas variou de acordo com o perfil do comandante do batalhão ao qual a vítima estava lotada até o momento da morte. Encontramos disparidades entre os relatos que abordaram o apoio oferecido pelos comandantes e colegas de trabalho. Enquanto uma esposa indica que:

Tive, tive sim apoio de todo mundo. Tive apoio de coronéis; do próprio presídio em que ele estava preso. Eles durante um tempo me ligaram pra saber como é que eu estava, e foi sempre assim. Sempre tive muito apoio de muita gente. De coronel, de comandante de onde ele estava preso (Rosane, esposa do policial militar Osmar).

Outra esposa narra uma experiência muito distinta:

Da polícia não tive apoio nenhum, assim, como eu tô tendo agora uma conversa com você. Não veio ninguém pra poder falar nada. Eu que tive que ficar correndo atrás, entendeu? Me mandavam pra um batalhão, me mandavam pra outro, me mandavam pra outro. Não teve nenhuma pessoa que chegasse lá de dentro que viesse conversar comigo, saber como tá minha filha, se ela tá precisando de uma cesta básica, sei que ela até tinha direito nisso, nunca levaram uma cesta básica até ela. Eu desempregada, né? A única coisa que eu tive direito, porque ele deixou pra mim, foi o seguro que eu te falei, e é só. A pensão que ela recebe, que é de quatrocentos reais, que é dividido com essa mulher que prejudicou a vida do cara ainda, né? (Laís, esposa do policial militar Denis).

Portanto, além dos temas apresentados na seção anterior, identificamos a importância do amparo institucional no que tange os trâmites burocráticos e o acolhimento para essas famílias. Além disso, reforçamos como a questão financeira pode ser um ponto de atenção no atendimento a essas famílias enlutadas.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E PSICOLÓGICA ÀS FAMÍLIAS DE POLICIAIS MILITARES FALECIDOS⁵

Desde o ano de 2002, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro conta com um serviço de atendimento psicológico, vinculado à Diretoria Geral de Saúde. Atualmente, cerca de 100 policiais oficiais psicólogos atuam no atendimento clínico de policiais militares ativos e inativos e de seus dependentes. As entrevistas indicam que a cobertura do atendimento psicológico aos familiares enlutados é ainda insuficiente. As unidades localizadas no interior do estado do Rio de Janeiro são mais prejudicadas nesse atendimento. Os entrevistados chegaram a buscar o apoio psicológico, mas não conseguiram dar prosseguimento ao tratamento, devido à distância de suas residências.

A mais recente iniciativa na PMERJ, voltada para atender e orientar os familiares de policiais militares, ativos e inativos, falecidos em situação de violência, em serviço ou em folga, foi protocolada por meio de uma instrução normativa. Ela foi elaborada em julho de 2017 e publicada em Boletim interno em novembro do mesmo ano (PMERJ, 2017), devido à crescente vitimização policial no estado do Rio de

⁵ A última consulta sobre os serviços e os decretos publicados neste trabalho ocorreu junto a profissionais de saúde da Corporação, no final do ano de 2020.

Janeiro. Nela, constam as diretrizes para o protocolo de busca ativa, no âmbito das políticas de Assistência Social, Previdência e Atendimento Psicológico.

O Protocolo de Busca Ativa para Assistência Social e Psicológica às Famílias de Policiais Militares Falecidos visa: (i) oferecer assistência social e psicológica às famílias desde o momento de falecimento do Policial Militar por causas externas, em serviço ou folga; (ii) proporcionar orientações e esclarecimentos sobre os direitos previdenciários; (iii) disponibilizar atendimento psicológico às referidas famílias, de acordo com a necessidade de cada caso; e (iv) viabilizar suporte de entidades externas à PMERJ às famílias mencionadas.

É inegável que a instituição tenha buscado expandir e oferecer um atendimento psicológico aos policiais militares ativos e inativos e aos seus dependentes. Contudo, os relatos dos familiares de policiais falecidos por suicídio revelam que a rede de atenção psicossocial aos enlutados pode ser aprimorada. O serviço de Psiquiatria, por outro lado, é o “Calcanhar de Aquiles” do sistema de saúde mental da PMERJ. O restrito quadro de médicos oficiais psiquiatras prejudica o atendimento clínico de policiais militares na ativa, inativos e seus dependentes. Esse fato não só compromete o trabalho da tropa na promoção do policiamento ostensivo seguro e de qualidade, como também sobrecarrega os profissionais de saúde responsáveis pelo atendimento psicológico.

Apesar dos avanços, a instituição ainda não possui um serviço especializado de posvenção que possa auxiliar na redução do sofrimento psíquico associado ao luto dos sobreviventes de suicídio. Não há ações de suporte aos familiares, por meio de recrutamento ativo dos familiares “sobreviventes do suicídio”, como as abordagens de grupo de apoio ao luto, conduzidas por facilitadores treinados. Ao mesmo tempo, é sabido que as ações focadas na posvenção são eficazes na ajuda ao processo de luto e na redução em curto prazo do sofrimento psíquico associado ao luto dos sobreviventes de suicídio (ABP, 2014). Esse é um desafio que a PMERJ terá que enfrentar a médio e a longo prazo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

O luto é um processo que precisa ser vivenciado. Neste trabalho, buscamos compreender como a composição do ambiente policial (a família, o profissional de saúde mental, a instituição de trabalho, entre outros) pode colaborar para reduzir o sofrimento emocional dos sobreviventes.

Os dados analisados sugerem que o tratamento diferenciado aos policiais militares vítimas de suicídio na PMERJ está associado à falta de reconhecimento das mortes por suicídio como um problema de saúde pública. Entrevistas com policiais militares da ativa revelaram que o apoio e o cuidado com o sofrimento do policial correspondem ao perfil de seus comandantes (MIRANDA, 2016). O amparo aos familiares segue a mesma lógica. O adoecimento e o apoio à família do policial morto por suicídio estão relacionados ao comportamento dos líderes das unidades administrativas e/ou dos batalhões convencionais e especializados.

As narrativas dos familiares sugerem que a solidariedade de policiais, colegas das vítimas, é essencial no amparo das famílias enlutadas, seja por ajuda financeira seja por iniciativas coletivas, a saber: a doação de dinheiro para cestas básicas e/ou despesas com o sepultamento. Amigos e colegas de policiais mortos por suicídio oferecem, acima de tudo, o acolhimento emocional às famílias das vítimas por meio de ligações telefônicas e visitas em datas marcantes.

A atuação do profissional de saúde mental nesse processo, especialmente quando existem crianças entre os “sobreviventes do suicídio”, é fundamental. Como vimos, as mortes por suicídio produzem um isolamento social que amplia ainda mais a necessidade de acompanhamento médico e terapêutico aos familiares sobreviventes.

Esses fatos reforçam a urgência por ações de prevenção e posvenção ao comportamento suicida nas instituições policiais militares no país. As políticas de posvenção devem contemplar a condição emocional das vítimas policiais e de seus familiares. A família é uma instituição de suma importância para o policial. A conscientização dos familiares sobre o suicídio e a sua participação na prevenção pode ser um fator preventivo ao suicídio. Ao mesmo tempo, é preciso considerar que a perda do policial pode desencadear uma série de processos dolorosos entre aqueles que convivem com ele. Esse fato reforça a relevância de incluir na agenda de políticas de saúde mental a prevenção e a posvenção do suicídio nas instituições policiais.

A Corporação, portanto, pode contribuir oferecendo ferramentas comprometidas com o amparo das famílias. Essa cobertura abrange desde a valorização da vida do policial até o pós-morte, como ocorrem nos casos de “ato de serviço”. O investimento no acompanhamento dos parentes com os vínculos mais fortes, em especial os filhos dos policiais, é essencial. Medidas como acelerar os trâmites burocráticos para obtenção do auxílio financeiro e ter um serviço específico de atendimento psicológico para os parentes próximos das vítimas de suicídio podem contribuir diretamente na passagem por cada uma das fases do luto, fazendo com que elas não se tornem patológicas. E, ao mesmo tempo, essas medidas podem somar para o não agravamento do sofrimento à perda, seja por conta de instabilidade financeira seja pelo sentimento de abandono por parte da instituição.

Ressaltamos, ainda, a necessidade de repensar o significado da morte por suicídio na PMERJ e os rituais inerentes a essa morte dentro da corporação. Acreditamos que o simbólico adotado hoje dentro das corporações gera um sentimento de não reconhecimento do trabalho policial do falecido. É necessário rever questões, como o direito ao seguro de vida nos casos de suicídio, entendendo o suicídio como o ato final de um processo de adoecimento do indivíduo.

Entendemos que, da mesma forma que a satisfação profissional pode contribuir como um fator de proteção emocional, o cuidado com as famílias enlutadas pode somar positivamente para o amparo ao longo do processo de luto, ao passo que a desatenção a esse público pode tornar essa experiência ainda mais dolorosa.

Em suma, é preciso destacar a urgência de estender esse olhar para os colegas de trabalho dos policiais e para a tropa como um todo. As entrevistas evidenciam o quanto os policiais se sensibilizam e vivenciam o luto de seus colegas, seja por suicídio ou por outras mortes violentas. A perda de um colega por morte violenta é uma dimensão que merece destaque quando estamos analisando as consequências psicossociais individuais dos sobreviventes enlutados em contexto de polícia ostensiva (militar).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PSIQUIATRIA. **Suicídio: informando para prevenir** / Associação Brasileira de Psiquiatria, Comissão de Estudos e Prevenção de Suicídio. – Brasília: CFM/ABP, 2014.
- ANTON, M. C.; FAVERO, E. Morte repentina de genitores e luto infantil: uma revisão da literatura em periódicos científicos brasileiros. **Interação em Psicologia**, v. 15, n. 1, p. 101-110, 2011.
- BEAUTRAIS, A. L. **Suicide Postvention**: Support for families, Whanau and significant others after a suicide - A Literature review and synthesis of evidence. Wellington: Project, C. S., 2004.
- BERTOLOTE J. M. **O suicídio e sua prevenção**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Estadual da Saúde. **Prevenção do Suicídio no nível local**: orientações para a formação de redes municipais de prevenção e controle do suicídio e para os profissionais que a integram. Porto Alegre: CORAG, 2011.
- DURKHEIM, E. O suicídio: In: **Os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1978, p. 165-202.
- FREUD, S (1917). Luto e Melancolia. In: FREUD, S. **Obras Completas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- FUKUMITSU, K.; KOVÁCS, M. J. O luto por suicídios, uma tarefa da posvenção. **Revista Brasileira de Psicologia**, v. 2, n. 2, p. 47-47, 2015.
- FUKUMITSU, K.; KOVÁCS, M. J. Especificidades do processo de luto frente ao suicídio. **Revista Psico**, v. 47, n. 1, p. 3-14, 2016.
- GAFPMF. **Grupo de Atendimento ao Familiar do Policial Falecido**. Disponível em: <http://www.dippmerj.rj.gov.br/6.html>. Acesso em: 24 jan. 2018.
- KOVÁCS M. J. Perdas e o processo de luto. In: INCONTRI, F.; SANTOS, S. (Eds.). **A arte de morrer**. Visões plurais. São Paulo: Comenius, 2007, p. 217-238.
- MIRANDA, Dayse A. **Risco ocupacional: A condição do policial militar do Estado do Rio de Janeiro**. Relatório de Pesquisa sobre Suicídio, CNPQ, 2012.
- MIRANDA, D. (Org.). **Por que os policiais se matam?** Diagnóstico e prevenção do comportamento suicida na polícia militar do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2016.
- MUNIZ, J. **"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 Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.
- POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – PMERJ. **Instrução Normativa PMERJ/EMG-PM3 n. 37**, 15 de junho de 2015.
- POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – PMERJ. **Instrução Normativa PMERJ/DGS n. 002**, 12 de julho de 2017.
- SCAVACINI, K. **Suicide Survivors Support Services and Postvention Activities** - The availability of services and an interventions plan in Brazil. 50f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública), Karolinska Institutet, Stockholm, 2011.

SILVA, D. R. Na trilha do silêncio: múltiplos desafios do luto por suicídio. *In: CASELLATO, G. O resgate da empatia: suporte psicológico ao luto não reconhecido*. São Paulo: Summus, 2015, p.111-128.

SOARES, G.; MIRANDA, D.; BORGES, D. **As vítimas ocultas da violência na cidade do Rio de Janeiro**. 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

WORLD HEALTH ORGANIZATION –WHO; INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR SUICIDE PREVENTION – IASP. **Preventing suicide: how to start a survivor's group**. Geneva: WHO/IASP, 2008.



ARTIGO

A GUARDA CIVIL METROPOLITANA SEGUNDO A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO: UMA INSTITUIÇÃO EM DISPUTA

LUIZA VERONESE LACAVA

Mestra em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP, graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Assessora em relações governamentais.

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

Email: luizalveronese@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-3076-8729>

RESUMO

Este artigo busca compreender como o legislativo local, no caso escolhido, a Câmara Municipal de São Paulo, legisla a respeito das atribuições e do papel institucional das Guardas Civis Metropolitanas (GCM), a partir de um cenário de disputa sobre a participação do Município na segurança pública. Por meio de análise da literatura do campo, aliada à utilização do método da Teorização Fundamentada nos Dados (TFD), foram examinados os projetos de lei e as justificativas apresentados na casa legislativa durante parte da 17ª legislatura (2017 a março de 2020) que tinham como objeto as guardas municipais. Argumenta-se que, a despeito da previsão constitucional, ocorreu nas últimas décadas um alargamento de funções da instituição, que agora atua tanto como guardiã dos bens e serviços da cidade como também como polícia comunitária, com caráter preventivo, e polícia ostensiva, com caráter repressivo.

Palavras-chave: Guarda Municipal. Câmara Municipal. Município de São Paulo. Segurança pública. Política criminal.

ABSTRACT

THE MUNICIPAL GUARDS ACCORDING TO THE MUNICIPAL CHAMBER OF SÃO PAULO: AN INSTITUTION IN DISPUTE

This article seeks to comprehend how the local legislative, in this case, the Municipal Chamber of São Paulo, legislates in regarding to the attribution and the institutional role of the Municipal Guards, considering a context of dispute about the participation of the Municipality in public security. Through the use of grounded theory (GT), we analyze the bills and their justifications presented in the chamber during the 17 legislature (2017 to march 2020), that had the Municipal Guards as their object. We argue that, despite constitutional provision, it has been occurring, in the past decades, a process of enlargement of the institutional functions of the guards. The Municipal Guard would now act as a protector of the municipal patrimony, as well as communitarian police, preventing crime from happening, and ostensive police, repressing crimes.

Keywords: Municipal Guards. Municipal Chamber. Municipality of São Paulo. Public security. Criminal policy.

Data de Recebimento: 31/01/2021 – **Data de Aprovação:** 18/06/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n3.1416

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca compreender como o legislativo local, no caso escolhido, a Câmara Municipal de São Paulo, legisla a respeito das atribuições e do papel institucional das Guardas Civis Metropolitanas (GCM). Primeiramente, por meio de análise da literatura, realizou-se um panorama da mudança gradual do papel do Município no campo da segurança pública nas últimas décadas, argumentando que, a despeito da função residual atribuída a ele pela Constituição Federal na matéria, programas implementados pelo Poder Executivo e alterações legislativas infraconstitucionais têm progressivamente alargado a sua margem de atuação.

Após, se demonstra como esse alargamento de atribuições teve reflexo direto nas Guardas Municipais, que passaram a ter função também de polícia comunitária/preventiva e polícia ostensiva/repressiva. Argumenta-se que esta transformação se deu, em parte, mediante processo de isomorfismo (POWELL; DIMAGGIO, 1991) entre as guardas e a Polícia Militar, e que essa similaridade de funções tem gerado disputas de competência entre os órgãos, dificultando a formação de uma política de segurança transversal e unificada entre os entes federativos (LIMA, 2019).

Depois, são apresentados os atritos legislativos entre normas Federais e Municipais, e como o Poder Judiciário se transforma, também, em ator relevante na disputa de narrativas sobre a função das guardas, uma vez que ele realiza controle de constitucionalidade. Por fim, são expostos os dados coletados da Câmara, a partir da análise de 71 Projetos de Lei e suas justificativas, propostos durante a 17ª legislatura (2017-2020).

O MUNICÍPIO EM FOCO

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art.144, reservou pouco espaço para a atuação dos Municípios na segurança pública. Apesar de ter conferido à matéria a importância de “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, houve resistência por parte dos constituintes em atribuir diretamente ao município a obrigação de garantir a segurança, bem como não lhe autorizou a instituição de órgão policial ou polícia judiciária (SILVA, 1989, p. 652). Dessa forma, a Constituição (art. 144, § 8º) limitou aos Municípios o poder de “constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

De fato, a literatura em federalismo, da qual se destacam Arretche (2002) e Souza (1996), chama a atenção para o processo de descentralização e municipalização de políticas públicas ocorrido na Constituição Federal de 1988, que delegou para os entes municipais a gestão de alguns serviços públicos que eram de responsabilidade exclusiva do Governo Federal. Segundo as autoras, inovações constitucionais que ilustram esse processo são, por exemplo, a criação do Fundo de Participação dos Municípios (art. 159, I, b, CF/88) e a transferência das políticas sociais de saúde, educação e habitação, que foram bastante modificadas em relação à Constituição de 1967, vigente durante o regime militar. Entretanto, o mesmo grau de inovação constitucional não pode ser apontado quando se trata da matéria de segurança pública, que trouxe muitas continuidades em relação ao período ditatorial (SANTOS, 2016, p. 5; FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 146).

Se, por um lado, a CF/88 foi a primeira Constituição brasileira a mencionar explicitamente a existência das Guardas Municipais (ainda que deixando em aberto o seu formato e a sua execução) (BRETAS; MORAIS, 2009, p. 160), por outro lado manteve a Polícia Militar e a Polícia Civil sob a jurisdição dos governos estaduais, bem como parte da estrutura da Polícia Militar permaneceu vinculada ao Exército, e, portanto, ao poder central. É relevante notar que a própria localização da matéria de segurança pública na CF/88 – no Título V: “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, antecedida por artigos que dispõem sobre o estado de defesa, estado de sítio e Forças Armadas – já é indicativa de que o tema mereceu tratamento mais voltado à ótica da defesa do Estado e da segurança nacional, e menos à do serviço público localizado e endereçado ao cidadão (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 143).

A despeito da escolha constitucional, é fato que, a partir dos anos 80, o crescimento da criminalidade nas cidades, a descentralização da execução de políticas públicas entre os entes federativos (SOUZA, 1996, p. 103) e o avanço dos estudos sociológicos em segurança e criminalidade impulsionaram a discussão, crescente, do papel da localidade na prevenção ao conflito. Nesse sentido, ganharam força as teorias de prevenção comunitária, nas quais o ente local poderia atuar complementarmente às políticas tradicionais (em sua maioria, vinculadas à repressão penal do delito, ao encarceramento e à punição), ampliando e criando novos mecanismos de participação social, melhorando a relação entre polícia e cidadão, e atuando diretamente nos fatores geradores de risco (PEGORARO, 2002, p. 32). As Guardas Municipais, em razão de serem instituições diretamente vinculadas às cidades, ganharam papel de destaque neste debate.

A implementação deste novo tipo de política esbarrava, entretanto, na limitação constitucional. Apenas entre 1995 e 2010, foram apresentadas 34 Emendas Constitucionais a fim de alterar o art.144 (RODRIGUES, 2011, p. 24), ampliando as atribuições municipais, mas nenhuma, até o momento, prosperou. Assistiu-se, então, a um processo de tomada do protagonismo pelo Poder Executivo e a criação de uma série de programas que, gradualmente, expandiam a função do Município, e, colateral ou diretamente, das Guardas Municipais. Esse processo começou a se mostrar visível a partir dos anos 2000, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011).

Alguns dos programas dignos de nota são: a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), regulamentado pela Lei Federal Nº 10.201/2001 (BRASIL, 2001); e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), instituído via Medida Provisória Nº 384, de 2007 (BRASIL, 2007). O Fundo tem entre seus objetivos a estruturação, a modernização e a ampliação das guardas municipais e a elaboração de programas de prevenção e policiamento comunitário. Entretanto, como um dos requisitos para a disponibilização dos recursos, ele exige a instituição de plano de segurança pública no ente federativo e a manutenção de guarda municipal ou Conselho de Segurança Pública. Esse incentivo resultou, entre 2001 e 2009, no aumento de 41% nas Guardas Municipais nas cidades com população superior a 100 mil habitantes, reflexo direto do cumprimento das exigências para recebimento das verbas (RODRIGUES, 2011, p. 62).

O PRONASCI, por sua vez, faz parte de estratégia de descentralização das políticas de segurança, atuando através da cooperação entre órgãos federais, Estados e Municípios (art. 1º). Nos primeiros anos de implementação, o programa possibilitou ao Ministério da Justiça dobrar o seu potencial de investimento na área e ampliar em várias vezes a capilaridade e a capacidade de descentralização dos recursos, induzindo políticas públicas nos demais entes federados. Em alguns casos, isso foi realizado com a concessão direta de “bolsas formação” a policiais de baixa renda, incluindo Guardas Municipais, e investimento direto em políticas de segurança cidadã (FGV, 2009, p. 59).

O debate sobre o papel do Município na segurança pública se deu inicialmente, então, em duas frentes: i) sociojurídica, que discute o marco legal que permite maior atuação dos entes municipais; e ii) no campo das políticas públicas, com o fortalecimento institucional e o financiamento de ações de prevenção, em especial implementadas pelo Ministério da Justiça (LIMA; RICARDO, 2011, p. 91). Mais recentemente também é possível apontar para a entrada de um terceiro ator: o judiciário, ao qual cabe realizar o controle de constitucionalidade dos atos praticados por agentes de segurança municipais. Três atores, legislativo, executivo e judiciário, disputam as atribuições do poder local e a identidade das guardas municipais, e essa sobreposição de normativas e políticas públicas apenas se ampliou nos anos que se seguiram, criando distorções que hoje desafiam a formação de um programa integrado de segurança pública.

UM SISTEMA FRAGMENTADO

A problemática da falta de coordenação entre as diversas forças de segurança no Brasil é bastante conhecida e documentada (BEATO FILHO; RIBEIRO, 2016). Renato Sérgio de Lima (2019) fala na existência de 1.300 organizações públicas cujas ações afetam a segurança, sem que, contudo, haja no pacto federativo brasileiro um órgão de Estado (MP, Polícia, Defensoria etc.), um Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário) ou uma instância (Federal, Estadual ou Municipal) com competência legal para coordenar esforços públicos na área de forma transversal. Desta forma, cada órgão atua em uma direção, sem convergência de metas e sem um comando constitucional centralizado.

Essa fragmentação se reflete nas 1.081 (169 armadas) guardas municipais do Brasil (LIMA, 2019), uma vez que não há um protocolo de relacionamento entre essas instituições e as polícias militares e civis, e nem entre Estado e Município. A existência ou não de uma ação coordenada dependerá, em grande parte, do bom relacionamento e da convergência política entre os chefes do executivo. Até 2014, com o surgimento do "Estatuto Geral das Guardas Municipais" (Lei Federal Nº 13.022) (BRASIL, 2014), não havia qualquer tipo de padronização de conduta, capacitação, uniformes, regulamentos disciplinares, órgãos corregedores ou delimitação de área de atuação das guardas, que eram, em grande parte, fruto da disposição pessoal dos gestores municipais. Algumas cidades, como São Paulo, já possuíam desde muito antes seus próprios Estatutos, como a Lei Nº 13.866/2004 (SÃO PAULO, 2004), que "fixa as atribuições da Guarda Civil Metropolitana".

Esse cenário gera efeitos negativos diretos nas políticas de segurança pública, uma vez que, não raro, há dúvidas sobre qual é o órgão responsável por cada função, execução de determinada política ou patrulhamento de determinado local. Cláudio Beato Filho e Ludmila Ribeiro (2016) documentam que essa disputa ocorre, por exemplo, no patrulhamento a pé das áreas centrais das cidades, questão que suscita inúmeros debates entre policiais militares e guardas municipais, resultando, muitas vezes, na não realização da tarefa. No mesmo sentido, aparece a disputa em torno da competência para realizar as rondas Maria da Penha. A proposta é que mulheres vítimas de violência recebam visitas periódicas da Polícia Militar ou da Guarda Municipal, a fim de evitar a revitimização. Com a ausência de um comando central, a política por vezes não é executada.

EXTENSÃO DA FUNÇÃO DA GCM

As Guardas, inicialmente restritas à proteção dos bens, serviços e instalações municipais, ganharam ao longo da sua existência contornos de polícia preventiva e ostensiva, extrapolando, em muito, sua função original. Esse “alargamento” conceitual e institucional da questão da segurança e do papel do município (KAHN; ZANETIC, 2005) teve início na década de 80, com a introdução do poder local como agente garantidor de cidadania e fortalecedor de mecanismos informais de controle social, mas foi progressivamente alargado ao longo dos anos 2000. Uma vez que os limites de atuação das guardas eram incertos, e sua proximidade com a polícia militar por vezes acentuada, teve início também um processo de isomorfismo entre as instituições (POWELL; DIMAGGIO, 1991), assumindo a Guarda também uma função de polícia ostensiva.

A situação não passou despercebida pelos parlamentares da Câmara Municipal de São Paulo, e aparece como justificativa de projetos de lei da época:

Quando criada, a Guarda Civil Metropolitana tinha objetivos definidos, como a guarda do patrimônio público, imobiliário, etc.

Com o desenvolvimento da cidade, aumento da população e consequente aumento dos problemas de ordem pública, inclusive a explosão dos índices de criminalidade, a Guarda Civil Metropolitana assumiu um papel importante como grande aliada das polícias CIVIL E MILITAR, colaborando no atendimento das ocorrências e na manutenção da ordem, através das Rondas (Projeto de Lei Nº 8/2000, que objetivava instituir adicional de risco de vida a membros da GCM. Autor: Vereador Carmino Pepe – PL). (SÃO PAULO, 2000).

Esse processo foi mais aparente nos Municípios situados em regiões metropolitanas ou com altas taxas de crime e de violência, nos quais os prefeitos gozaram de discricionariedade para moldar as Guardas a serviço do combate ostensivo à criminalidade (RODRIGUES, 2011, p. 62). Apesar da amplitude do conceito, tem-se que “policimento ostensivo” é aquele que reprime de forma imediata o crime e a violência, é exercido por policiais fardados e facilmente identificados, seja pelo uniforme, equipamento, armamento ou pela viatura, e que exerce, portanto, função de dissuasão imediata da prática criminosa¹. O policiamento ostensivo é exercido pela Polícia Militar, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal.

O policiamento comunitário ou preventivo, por outro lado, está relacionado à atuação nos fatos geradores de conflito por meio da execução de políticas sociais, o estreitamento de laços com a comunidade, o fomento aos Conselhos Municipais de Segurança e a atuação permanente em conjunto com outros profissionais, em parcerias multisectoriais (com psicólogos, sociólogos, assistentes sociais, lideranças de bairro, profissionais da saúde básica, educadores, urbanistas etc.) (PEGORARO, 2002, p. 37).

A consolidação da concepção doutrinária de “prevenção” aliada à atuação nos fatores de risco de violência, e não apenas nas estratégias reativas após a ocorrência do delito, foi o que, segundo Kopittke (2016, p. 76), orientou ideologicamente a formulação da Lei Nº 13.022/2014, o Estatuto das Guardas Municipais. Para o autor, um dos objetivos da legislação era desafazer a confusão de identidade institucional e de

¹ Conceito segundo art. 3º da Lei Estadual Nº 616/1974, que “dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Estado de São Paulo”. Artigo 3º – Entende-se por policiamento ostensivo a ação policial em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de imediato, quer pela farda, quer pelo equipamento, quer pelo armamento ou viatura.

atribuições que havia se instaurado entre guardas municipais e polícias militares, mas, ao mesmo tempo, conferir às primeiras funções não apenas restritas ao cuidado de prédios e bens públicos.

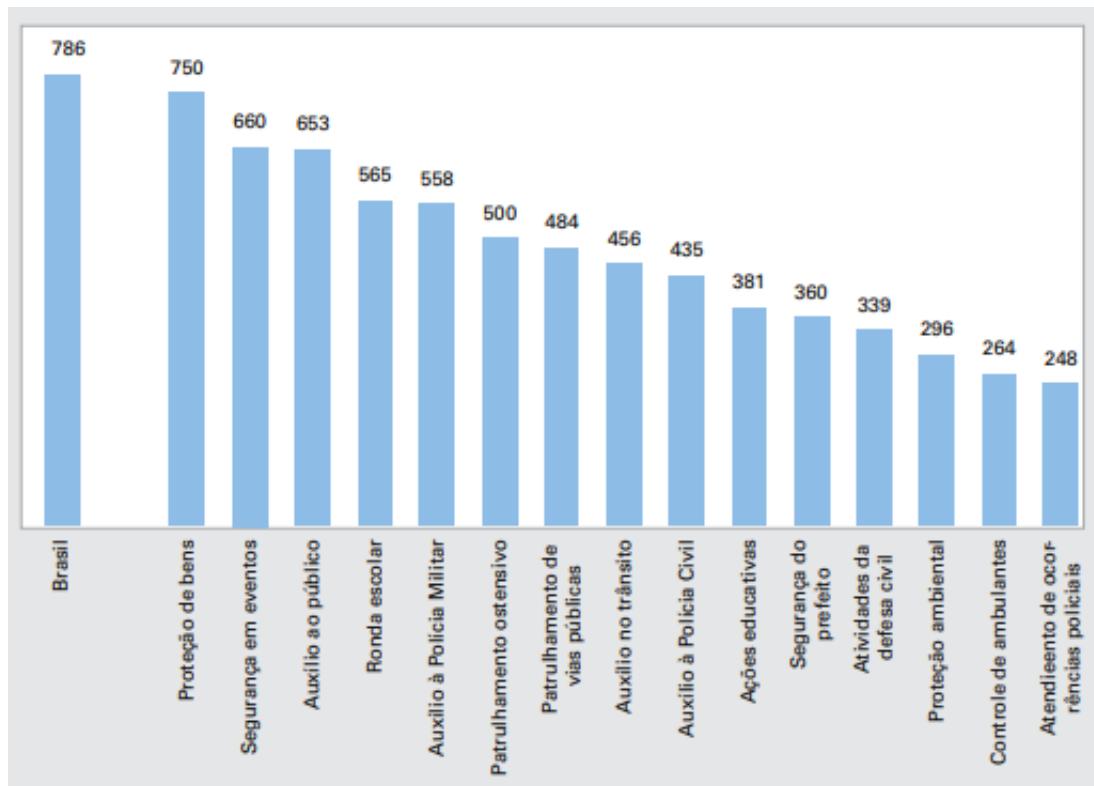
Deste modo, apesar de não estarem previstas no art.144 da Constituição Federal, as funções preventiva, comunitária e de atuação em determinados crimes e atos infracionais aparecem na Lei Federal Nº 13.022/2014. Em seu art. 5º, que dispõe sobre as competências da guarda, é possível encontrar as funções, entre outras, de: i) colaboração de forma integrada com os demais órgãos de segurança pública e defesa civil (incisos IV e VIII); ii) competência de fiscalização do trânsito (inc. VI); iii) proteção, via medidas educativas, do patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município (inc. VI); iv) interação com a sociedade civil para solução de problemas locais (inc. IX); v) contribuição com o estudo de impacto na segurança local, por ocasião da construção de grandes empreendimentos (inc. XV); vi) auxílio na segurança de grandes eventos (inc. XVI); e vii) atuação na segurança escolar e participação em ações educativas (inc. XVIII).

No caso da Guarda Civil Metropolitana da Cidade de São Paulo, cujo lema é "Amiga, Protetora e Aliada", a função educadora e comunitária se reflete nas ações sociais promovidas, que envolvem, entre outras: políticas para dependentes de drogas (GEPAD); atividades recreativas e educativas com crianças e adolescentes (Crianças sob Nossa Guarda); prevenção primária em escolas (Anjos da Guarda); estímulo à prática esportiva (Corra com a Guarda); ações educativas com animais (Canil da Guarda); prevenção à violência contra a mulher (Guardiã Maria da Penha); e ações educativas com música (Banda/Coral da Guarda).

Apesar dos esforços do Estatuto das Guardas Municipais em estabelecer o que Kopittke (2016, p. 75) denomina de "uma profunda e fundamental diferença entre polícia ostensiva, efetivamente designada pela Constituição Federal às polícias militares, e serviços municipais de segurança preventiva", ainda há indícios de que subsiste a tendência da guarda civil em exercer funções próprias da Polícia Militar. O patrulhamento ostensivo em vias públicas, o atendimento às ocorrências policiais e a atuação conjunta, às vezes mimética, à dos PMs, são alguns exemplos. Essa larga gama de atuação é documentada pelo boletim do IBGE *Perfil dos Municípios Brasileiros: 2006*, que apesar de ter sido publicado em 2007 e, portanto, ser anterior ao Estatuto, trouxe uma sessão específica para a segurança pública, que permite vislumbrar a variedade de atividades nas quais estavam envolvidas as guardas municipais.

GRÁFICO 1

Total de Municípios com Guarda Municipal, segundo as 15 atividades mais executadas pelas Guardas Municipais



Fonte: IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: 2006 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro. (IBGE, 2007).*

Segundo este levantamento: 70,9% das Guardas Municipais auxiliam as atividades da Polícia Militar; 63,6% realizam patrulhamento ostensivo; e 31,5%, ou seja, quase 1/3, chegam inclusive a atender ocorrências policiais. Esse desdobramento de atividades aparece refletido nos Projetos de Lei da Câmara Municipal de São Paulo, conforme veremos adiante.

Recentemente, também tem sido comum a divulgação de ações violentas protagonizadas pela Guarda Municipal. Um exemplo disso é a operação realizada em maio de 2017 por Guardas Civis Metropolitanos na “Cracolândia”, região da cidade de São Paulo que concentra usuários de drogas, na qual os guardas teriam revistado a população do local, função atribuída às Polícias Militares. Por este incidente, foi aberto inquérito civil pelo Ministério Público, em parceria com a Defensoria Pública. Em São Paulo, também gerou polêmica a publicação do (já revogado) Decreto Nº 57.581/2017 (SÃO PAULO, 2017), do então prefeito João Dória (PSDB), que dispunha sobre os procedimentos de zeladoria urbana e abordagem das pessoas em situação de rua, e que foi apontado como causa de ações irregulares por parte da GCM, como o uso de violência e brutalidade para a retirada, à força, de pertences de moradores de rua (CARTA CAPITAL, 2017).

Além desses incidentes, também há notícias de mortes em decorrência das atividades das Guardas. Alguns exemplos são os casos recentes dos jovens (todos de baixa renda): J. M. S., de 15 anos em abril de 2020 (CATRACA LIVRE, 2020), e G. H. S., de 26 anos, em fevereiro de 2020 (G1, 2020), ambos em Campinas/SP; e M. C. O., de 22 anos, em maio de 2020 (O TABOANENSE, 2020), em Itapecerica da Serra/

SP. No mesmo sentido, existem registros de Guardas envolvidos em lesão corporal (“Guarda Municipal atira em jovem com motocicleta”) em Santo André/SP (JORNAL GGN, 2019), e uso indevido de arma de fogo (“Guarda Municipal atira ao tentar impedir circulação de ciclistas”) em Curitiba/PR (OLIVEIRA, 2020). Há também notícias frequentes de prisão e apreensão de drogas por parte das Guardas, em Curitiba/PR (“Cães da Guarda Municipal auxiliam a apreensão de drogas”) (PREFEITURA DE CURITIBA, 2020), em Serra/ES (“Guarda Municipal apreende drogas durante abordagem a coletivos”) (A GAZETA, 2019), entre outras.

Essas atividades praticadas pelas Guardas estão, cada vez mais frequentemente, sendo endereçadas ao judiciário, seja para controle de constitucionalidade nos Tribunais Superiores, seja para julgamento de atos tipificados, como Usurpação de Função Pública (art. 328 do Código Penal), ou Abuso de Autoridade (Lei Nº 13.869/2019) (BRASIL, 2019). Essa tendência de judicialização da atuação das GCMs aparece nas justificativas dos projetos de lei da Câmara Municipal de São Paulo:

O presente projeto de lei visa proteger os membros da Guarda Civil Metropolitana e suas famílias, que, não raro, são processados de forma injusta por conta do exercício de suas funções. De acordo com o projeto, quando um membro da GCM for processado por conta do exercício das suas funções, cabe ao município arcar com as despesas processuais.

Os GCMs, além de terem baixa remuneração, ainda são forçados a contratar advogados ou contar com assistência de entidades associativas para se defender, o que configura grave injustiça, já que as acusações decorrem do exercício da sua função em prol do Município (Projeto de Lei Nº 78/2020, que dispõe sobre assistência judiciária gratuita aos membros da Guarda Municipal. Autor: Fernando Holiday – Patriota; Rodrigo Goulart – PSD; Delegado Palumbo – MDB). (SÃO PAULO, 2020).

Por fim, muitas cidades já institucionalizaram a Ronda Ostensiva em suas Guardas Municipais, a exemplo de Cabo Frio/RJ (“Prefeitura inaugura sede da Ronda Ostensiva Municipal da Guarda Civil”) (PREFEITURA DE CABO FRIO, 2020). Algumas chamam a atenção pela semelhança visual e comportamental com as Polícias Militares, como é o caso da “ROMU” – Apoio Tático da Ronda Ostensiva Municipal de Americana/SP, que divulga em suas redes sociais fotos promocionais de guardas civis vestindo coletes à prova de balas, com armamento visível e postura classicamente militar, em alusão direta à PM:

IMAGEM 1

"ROMU" – Apoio Tático da Ronda Ostensiva Municipal de Americana/SP



Fonte: Página da Rede Social "Facebook" da Guarda Municipal de Americana/SP [@guardamunicipaldeamericana], 6 de fevereiro de 2020.

Além da semelhança das funções, existe um fator cultural relevante para compor o cenário de mimetização entre polícia militar e guardas civis. Há, na subcultura policial, vertentes que enxergam a carreira de Policial Militar como sendo mais prestigiosa que a de Guarda Municipal, que exerceria função colateral e subjugada à atividade da PM. Esse entendimento é equivocado, uma vez que os órgãos são distintos, exercem funções sociais diferentes e não estão vinculados hierarquicamente. Entretanto, o apelo por equiparação de benefícios entre PMs e GCMs é presente nos projetos de lei da CMSP:

A maioria dos GCMs está acima dos 40 anos e mostra desmotivação após muitos anos com salário inferior a outras corporações, como a Polícia Militar – o piso dos guardas é de R\$ 2.299 e o salário de soldado é de R\$ 2.929 (PLO Nº 2/2018, que pretende emendar a Lei Orgânica do Município para estabelecer Planejamento Plurianual Estratégico para a Guarda Civil Metropolitana. Autores: Amauri Silva – PSC e Edir Sales – PSD). (SÃO PAULO, 2018).

Por fim, ocorre em muitas cidades que o Executivo Municipal pague despesas da polícia militar como forma de "dar sua contribuição" para a segurança pública. Apesar de não haver dados precisos, sabe-se que em muitos municípios o poder público paga os salários dos PMs (apesar de serem instituições controladas pelo Governo do Estado), a manutenção dos veículos, a gasolina e até a manutenção dos prédios. Essa relação, da maneira como está estabelecida, não é bem regulada e publicizada, o que leva a disputas e pressão política por parte dos GCMs, que reivindicam melhores salários e instalações também para sua instituição; e relações não saudáveis por parte dos PMs, como a cobrança de favores e prestação de serviços desigual de um Município para outro, à medida que pagam melhor (LIMA; RICARDO, 2011, p. 94).

ISOMORFISMO ENTRE PM E GCM

Walter Powell e Paul Dimaggio (1983) encontraram uma grande tendência de homogeneização entre organizações que compartilham o mesmo campo de atuação (ou “campo organizacional”), processo que eles nomeiam de isomorfismo. Segundo os autores, isomorfismo seria o “constrangimento que força um campo a se assemelhar a outro, quando ambos enfrentam as mesmas condições ambientais”² (POWELL; DIMAGGIO, 1983, p. 149). Os autores argumentam que esse processo tem origem quando os tomadores de decisão desses campos aprendem formas de responder a determinadas situações e ajustam seu comportamento de acordo com estas. Nesse sentido, os autores apontam três mecanismos principais de transformação isomórfica: i) coercitivo, que deriva da influência política e legitimidade; ii) mimético, que se traduz pela padronização de respostas frente a uma situação incerta; e iii) normativo, que tem origem na profissionalização e no processo de formação das instituições.

Arthur Trindade Costa e Renato Sérgio de Lima (2014), ao retratarem o processo de isomorfismo entre Polícias Militares e o Exército, afirmam que, quando há incerteza acerca das regras de funcionamento de uma organização, é comum que essas lacunas sejam preenchidas com imitação do funcionamento de outra organização, que é vista como “bem-sucedida” no enfrentamento do problema. Esse processo, entretanto, nem sempre é consciente e nem sempre é orientado por regras formais:

Para adaptarem-se às mudanças no ambiente externo (social, político e econômico), as organizações incorporam práticas aceitas como corretas e adequadas por outras organizações do mesmo campo. A adoção de tais práticas é muito mais o resultado de pressões sociais do que uma resposta racional aos desafios enfrentados por essas organizações. Ou seja, a institucionalização de determinadas práticas diz muito mais respeito à exigência de responder de maneira adequada às crenças e valores estabelecidos acerca do que tais organizações deveriam fazer. (LIMA; COSTA, 2014, p. 624).

No caso das Guardas Municipais, temos um cenário de grande diversidade de órgãos (variando de cidade para cidade), mas que operam sem direcionamento legal e orientação centralizada. Este cenário incerto é propício para que recebam fortes influências das polícias militares, uma vez que estas representam o único padrão de conformidade disponível, e por ostentarem o *status* de especialistas no campo da segurança pública (ALENCAR; OLIVEIRA, 2016, p. 5). O que ocorre é que, a despeito do discurso ou até mesmo das normativas e dos códigos disciplinares, o que acaba prevalecendo são as práticas institucionais e as culturas organizacionais, por vezes desalinhadas com a função legal da organização. A gestação das Guardas se deu, justamente, em um contexto de clamor público por mais segurança e recrudescimento da resposta penal, ao mesmo tempo em que encontrou um cenário de conflito, desigualdade social e desestruturação dos grandes centros urbanos (CALDEIRA, 2000).

Esse cenário urbano caótico aparece descrito em justificativas de projetos de lei. Um leitor desavisado poderia pensar que a rotina descrita é a de um Policial Militar, mas o texto trata da Guarda Municipal:

Rotina conturbada, vivência da morte, perseguições em bairros violentos, enfrentamento com criminosos que se estendem além da jornada de trabalho, unidos à falta de infraestrutura, logística e críticas de alguns setores da sociedade (Projeto de Lei Nº 530/2018, que obriga a Guarda Civil Metropolitana a submeter, anualmente, todo o seu efetivo a exame médico preventivo (clínico, laboratorial e psicológico). Autor: Vereador Amauri Silva – PSC). (SÃO PAULO, 2018).

² Tradução minha.

Além da mimetização, outro componente importante do processo de isomorfismo institucional é a profissionalização. Não raro, as Guardas Municipais são chefiadas ou treinadas por policiais militares (MISSE; BRETAS, 2010, p. 11), que, conforme argumentam Bretas e Morais (2009, p. 160), são, por vezes, os únicos especialistas em segurança pública disponíveis naquela localidade, e que apresentam em sua maioria visão mais tradicionalista da segurança pública. Na ocasião da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros 2006 (IBGE, 2017, p. 67): 39,6% dos comandantes das Guardas Municipais eram policiais militares; 23,5%, guardas municipais; 22,6%, civis; 6,3%, militares das forças armadas; 4,8%, policiais civis; 2,7%, bombeiros militares; e 0,5%, policiais federais. A Lei Nº 13.022/2014 (Estatuto das Guardas Municipais) buscou, de certa forma, minimizar esse quadro, proibindo que o órgão contratado para realizar a capacitação das Guardas Municipais seja o mesmo destinado à formação e ao treinamento das polícias militares (art. 12, § 3º).

O prejuízo dessa multiplicidade de agentes formadores e comandantes é retratado por Cláudio Beato Filho e Ludmila Ribeiro:

De um lado, estão as guardas municipais chefiadas por policiais militares e profissionais de carreira, que possuem uma identidade muito própria, realizando a função de guarda patrimonial isolada ou em conjunto com a de policiamento repressivo. De outro, estão as guardas chefiadas por civis e outros funcionários, que não possuem muita clareza acerca do seu papel institucional e por isso, tendem a acumular a função de proteção do patrimônio municipal com diversas outras, típicas de uma polícia militar. Portanto, as guardas municipais têm se constituído em instâncias que reproduzem as polícias militares e se mostram, assim, uma agência que também contribui para o desarranjo do sistema de segurança pública, dada a sua competição com a Polícia Militar e a inexistência de um lugar claro para as suas atividades. (BEATO FILHO; RIBEIRO, 2016, p. 22).

LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO

A sobreposição de identidades assumidas pela guarda municipal, via de regra, cria um cenário de disputa de narrativas, que não é benéfico nem para a instituição nem para a configuração de um plano coordenado de segurança pública. Legislativo (em âmbito federal, estadual e municipal) e Judiciário (em todas as suas instâncias) constantemente aparecem como atores relevantes na disputa. Mencionamos a seguir alguns exemplos ilustrativos das últimas duas décadas.

O comando constitucional vago, aliado à ausência de uma Lei Federal que disciplinasse as Guardas, situação que prosperou até 2014, favoreceu o surgimento de normas locais, que foram progressivamente alterando o quadro normativo e funcional da instituição, sem que para isso a norma hierarquicamente superior precisasse ser alterada. Esse processo de mudança institucional foi descrito por Mahoney e Thelen (2010) como *layering*, ou seja, “colocação de camadas”³, e pode ser observado no município de São Paulo com a aprovação da Lei Nº 13.866/2004 (SÃO PAULO, 2004), que “fixa as atribuições da GCM”.

A competência do Município para dispor sobre as funções da Guarda foi questionada via Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual (ADI Estadual Nº 154.743-0/0-00), que foi julgada procedente pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sob a alegação de que, ao tratar do tema, o Município teria invadido competência legislativa do Estado. A Câmara Municipal de São Paulo, então, interpôs o Recurso Extraordinário (RE) 608588, que teve sua Repercussão Geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal

³ Tradução minha.

em 2013, sob a relatoria do ministro Luiz Fux. O reconhecimento da Repercussão Geral de uma matéria é relevante uma vez que sua análise envolve a observação de critérios de importância jurídica, política, social e econômica, ou seja, para que isso ocorra, a matéria analisada precisa ser relevante não apenas para o caso concreto, mas também para toda a coletividade.

Segundo o ministro Luiz Fux, a controvérsia giraria em torno de objeto mais amplo que a constitucionalidade ou não da Lei do Município de São Paulo, mas, sim, o alcance do próprio § 8º do art. 144 da Constituição Federal, um tema que até então o STF não havia se manifestado. Segundo o ministro: “é preciso que esta Corte defina parâmetros objetivos e seguros que possam nortear o legislador local quando da edição das competências de suas Guardas Municipais” (BRASIL, 2013). Até o momento, o recurso não foi julgado e as Câmaras seguem editando leis sobre o assunto, a exemplo da Lei Nº 16.694/2017 (SÃO PAULO, 2017), da cidade de São Paulo, que autoriza o Executivo a realizar pagamento de indenização em caso de morte ou incapacidade permanente para o trabalho de integrante da Guarda Municipal. Apesar de não tratar diretamente da função do(a) guarda, a Lei admite que ele(ela) está sujeito(a) à morte ou incapacidade permanente em decorrência do trabalho.

Outra discussão relevante é a do porte de armas para GCMs. Segundo o Estatuto do Desarmamento (Lei Nº 10.826/2003) (BRASIL, 2003), o porte seria proibido para municípios com menos de 50 mil habitantes e permitido apenas durante o serviço nos municípios entre 50 e 500 mil habitantes (art. 6º, inc. IV). Em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5948), o partido Democratas sustentou que a norma dispensaria tratamento desigual e discriminatório entre os municípios da Federação, o que seria contrário aos princípios constitucionais da igualdade e da autonomia municipal (art. 5º, caput; art. 18, caput; art. 19, inc. III; e art. 29). Importante ressaltar que a Lei Nº 13.022/2014, em seu art. 2º, define as guardas municipais como “instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas” e, portanto, não coloca em discussão o porte ou não de arma de fogo.

Em junho de 2018, o ministro Alexandre de Moraes concedeu liminar na ação e pacificou, ao menos por ora, a questão, suspendendo a eficácia dos artigos e permitindo, provisoriamente, o porte de armas por GCMs de cidades pequenas.

Argumenta o ministro que:

É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; bem como, seu total distanciamento em relação ao Ministério Público e do Poder Judiciário. [...] Atualmente, portanto, não há nenhuma dúvida judicial ou legislativa da presença efetiva das Guardas Municipais no sistema de segurança pública do país. (BRASIL, 2018).

Entretanto, em outras decisões que envolvem assuntos relevantes para as guardas, o STF se manifesta muitas vezes de maneira contraditória. Um exemplo é da negação ao direito à aposentadoria especial por atividade de risco, previsto no art. 40, § 4º, inc. II, da Constituição Federal. A decisão foi reiterada em setembro de 2019 com o julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1215727, de relatoria do ministro Dias Toffoli. Em sua argumentação, o ministro observou que a eventual exposição às situações de risco a que podem estar sujeitos os guardas municipais não garante o direito à aposentadoria especial, uma vez que suas atividades não seriam inequivocamente perigosas. Segundo o relator, o entendimento do STF seria o de que esses servidores não integrariam o conjunto de órgãos da segurança pública

elencados na Constituição Federal em seu art. 144, uma vez que sua missão seria restrita a proteger os bens, os serviços e as instalações municipais.

Ressalta-se que a Ordem dos Advogados do Brasil reconhece os integrantes da Guarda Municipal como agentes de segurança pública, equipara-os aos cargos e às funções de atividade policial e, deste modo, impede o exercício concomitante da advocacia, por incompatibilidade prevista na Lei Federal Nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), em seu art. 28, inc. V: “A advocacia é incompatível [...] com as seguintes atividades: V – ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente a atividade policial de qualquer natureza” (BRASIL, 1994)⁴.

Por fim, não se pode deixar de mencionar a discussão sobre a constitucionalidade da própria Lei Nº 13.022/2014 (Estatuto das Guardas Municipais), travada no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5156, e que apenas recentemente teve um desfecho, com a decisão do Relator ministro Gilmar Mendes, em outubro de 2020, pela extinção da ação. A ADI, movida pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME), questionava a constitucionalidade de uma série de artigos do Estatuto, alegando, resumidamente, que esses inovaram em relação ao texto da Constituição Federal, alterando a natureza das Guardas Municipais e invadindo atribuição conferida pela CF/88 à Polícia Militar, qual seja, a de proteção municipal preventiva. Conforme defendido pelos autores da ação, a Lei teria atribuído às guardas poder de polícia, o que não foi previsto pela CF.

A decisão que extinguiu a ação em outubro de 2020 tem caráter formal, qual seja, a ilegitimidade da parte autora (uma federação) para ingressar com ação de controle concentrado de constitucionalidade. Isso significa que não se pode afirmar que o STF tenha reconhecido a constitucionalidade da Lei Nº 13.022/2014, uma vez que, ao menos formalmente, não foi analisado o mérito da questão (o objeto da ação), mas, tão somente, quesitos processuais.

Apesar disso, durante seus 6 anos de tramitação, a ação mobilizou diversos atores, e teve 22 pedidos de ingresso como *amicus curiae* (amigo da corte) por parte de associações, confederações, partidos, sindicatos e até municípios. Entre eles, destacam-se atores mais alinhados aos interesses das polícias militares (a exemplo da Associação Nacional das Entidades Representativas dos Militares Estaduais e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil – ANERB; e a Associação Fundo de Auxílio Mútuo dos Militares do Estado de São Paulo – AFAM) e, especialmente, atores alinhados às Guardas Municipais (a exemplo da Associação Brasileira dos Guardas Municipais e a Confederação Nacional dos Municípios).

A forte reação das associações de classe vinculadas às guardas em defesa da constitucionalidade da Lei Nº 13.022/2014, da não dilapidação de seus artigos e da manutenção da previsão expressa da função preventiva da Guarda Municipal (art.2º da lei) pode ser explicada, em parte, pelo fato de se tratar de legislação cara à instituição, aprovada a partir de mobilização intensa dos próprios guardas municipais (CARDEAL; RIBEIRO, 2020). De qualquer forma, a diversidade de atores mobilizados pela ADI é um forte indício de que o tema não está pacificado, e que existem interesses em disputa na sociedade dispostos a provocar o judiciário.

Percebe-se que há, no momento, diversos temas relevantes para as GCMs tramitando nas instâncias superiores do judiciário. Entretanto, vê-se que as decisões estão longe de serem uníssonas, e apontam

⁴ Tribunal de Ética e Disciplina da OAB, Processo E-3.462/2007, Rel. Dr. Claudio Felippe Zalaf, ver. Dra. Beatriz Mesquita de Arruda Camargo Kestner, sessão de junho de 2007.

para direções diferentes sobre qual seria a real função das Guardas. São ou não são órgãos de segurança pública? Exercem atividade policial? Possuem direito à indenização por morte por parte do Município, mas não à aposentadoria especial por atividade de risco pela Constituição Federal. Possuem direito ao porte de arma de fogo, mas não exercem atividade iminentemente perigosa. Nos projetos de lei apresentados na Câmara Municipal de São Paulo, essa ambiguidade de funções e narrativas é bastante presente.

A ATIVIDADE LEGISLATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO E AS GUARDAS MUNICIPAIS

METODOLOGIA

A pesquisa se propôs a analisar a produção da Câmara Municipal de São Paulo em relação à Guarda Civil Metropolitana, durante parte da 17ª legislatura (2017 a mar. 2020). Acredita-se que, para uma análise competente de fenômenos sociais, a interdisciplinaridade seja fundamental. Nesse sentido, é relevante que pesquisadores provenientes das ciências jurídicas estejam abertos à colaboração e assimilação de metodologia, conceitos e teoria das ciências sociais (FRIEDMAN, 2006, p. 261). O ordenamento jurídico, bem como os tribunais, as cortes superiores e o próprio conjunto de leis de um país, não está dissociado do processo político e é, portanto, fruto de disputas de interesses entre diversos grupos sociais (SHAPIRO, 2002, p. 43). Entender os meandros da produção legislativa é parte importante para compreender a resposta do Estado aos problemas sociais, e o entendimento dos parlamentares eleitos sobre esses problemas é, por si só, um reflexo do funcionamento da democracia.

A Câmara Municipal de São Paulo foi escolhida uma vez que se considerou importante analisar como o legislativo local disciplina as Guardas, uma vez que, no fim do dia, os Municípios são os entes mais próximos da população, e quem primeiro tem contato com os problemas particulares de seus órgãos e instituições. Ademais, a bibliografia que aborda o poder legislativo local pós-redemocratização é hoje bastante restrita (KERBAUY, 2005, p. 338), o que acaba fazendo com que se tenha um déficit de informação a respeito desse ente importante para a Democracia. A produção deste tipo de informação é essencial para o planejamento de políticas públicas e para que não se dê atenção a apenas alguns entes reguladores e legisladores em detrimento de outros.

A Câmara da cidade de São Paulo foi escolhida, dentre tantas outras, em razão de possuir o tamanho máximo permitido pela Constituição (55 vereadores – art. 29, inc. IV, x) e, em razão disso, boa produção legislativa; em virtude da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo ser instituição antiga, cujo embrião data de 1929, sendo, portanto, instituição bastante consolidada; em razão de ser a cidade de São Paulo uma megalópole, com problemas latentes de segurança pública que demandam solução; e, por fim, por residir a pesquisadora na cidade, o que confere maior proximidade com o objeto de pesquisa.

Para realizar a análise, foi empregada a Teorização Fundamentada nos Dados (TFD), que é um método de pesquisa que possibilita a elaboração de hipóteses e a produção de conhecimento teórico a partir da observação e da análise de dados empíricos (CAPPI, 2017, p. 391). A TFD não se propõe a explicar ou confirmar uma hipótese previamente determinada pelo pesquisador, mas é, na verdade, um método de sistematização e interpretação de determinada realidade, e, por isso, é essencialmente indutivo. Trata-se de método exploratório, no qual as hipóteses e formulações são geradas à medida que os dados são coletados, de modo que o pesquisador possa retornar ao início, dividindo, conceitualizando

e categorizando os dados selecionados anteriormente, a fim de criar, como resultado dessas operações analíticas, novas relações e entendimentos (CAPPI, 2017, p. 406).

Deste modo, foi utilizada a ferramenta de busca do portal virtual da Câmara Municipal de São Paulo denominada “SPLegis”, que permite realizar rastreio de projetos de lei. Realizou-se a busca por assunto na categoria “em lote”, e foi inserida a palavra-chave “Guarda Civil”. Em seguida, acatou-se a sugestão de busca por sinônimos sugeridos pelo programa, 44 ao total⁵. Delimitou-se o período de 1 de janeiro de 2017 a 1 de março de 2020, encontrando, assim, 71 projetos de lei. Optou-se por estender a pesquisa apenas até março de 2020, pois neste momento teve início a resposta estatal à pandemia da COVID-19, e instaurou-se situação de exceção que influenciou significativamente a produção legislativa.

Foram analisados não apenas os projetos de lei, mas também as justificativas destes. A análise da justificativa é importante pois é por meio dela que o parlamentar apresenta as razões da proposição daquela nova normativa, justificando, para seus pares e também para a sociedade, porque ela é relevante e deve ser aprovada. Na justificativa, o vereador ou vereadora tem liberdade para expor seus argumentos, que podem ser fruto de convicção pessoal, matéria jornalística a qual tiveram acesso, ou endereçamento de questão trazida diretamente por sua base eleitoral ou cidadão atuando individualmente. Acredita-se que a justificativa, embora raramente contemplada em pesquisas científicas, seja material bastante rico para identificar padrões, comportamentos ou fenômenos sociais.

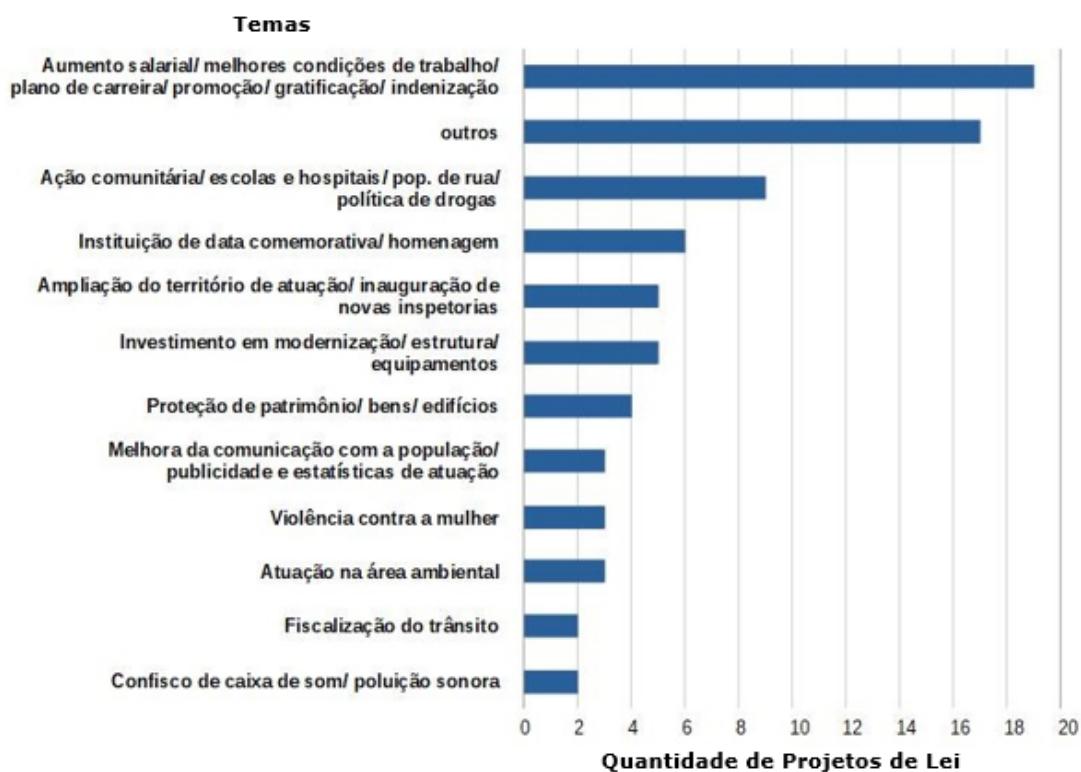
RESULTADOS: ANÁLISE DO OBJETO DOS PROJETOS DE LEI

A partir da análise do texto dos projetos de lei, estes foram agrupados nas seguintes categorias abaixo. Importante mencionar que alguns projetos, por seu caráter abrangente, foram classificados em mais de uma categoria.

⁵ Foram utilizados os termos (o termo “Guarda Civil Metropolitana” foi aqui abreviado para GCM a fim de facilitar a leitura; alguns termos sugeridos pelo sistema SPLegis são repetidos): Academia da GCM; Banda e Coral da GCM; Canil da GCM; Conselho Municipal da GCM; Coordenadoria da GCM; Corregedoria da GCM; Dia da Banda Musical da GCM; Dia da GCM; Dia da Guarda Civil Metropolitana Feminina; Dia das Ações Sociais da GCM; Dia do Canil da GCM; Dia do Coral Musical da GCM; Diretrizes de Segurança e Saúde no Trabalho dos profissionais da GCM; Estatuto da GCM; Gratificação pelo Exercício de Motorista de Viatura Operacional da GCM; Guarda Civil Escolar; Guarda Civil Escolar Comunitária; GCM – Classe Distinta; GCM – Classe Especial; GCM Destaque do Ano; Inspetoria da GCM; Inspetoria de Trânsito da GCM; Mausoléu da GCM; Ouvidoria da GCM; Planejamento Plurianual Estratégico da GCM; Posto da GCM; Quadro da GCM; Regulamento da GCM; Semana de Aprimoramento dos serviços da GCM; Sindicato da GCM.

GRÁFICO 2

Objeto dos Projetos de Lei por tema



Fonte: Elaboração própria com base na análise dos textos de 71 projetos de lei apresentados na Câmara Municipal de São Paulo entre jan. 2017 e mar. 2020.

Percebe-se que a temática mais comum (19 PLs) é a dos projetos que buscam a valorização salarial das Guardas, instituindo melhores condições de trabalho, estabelecendo promoções condicionadas ao tempo ou à qualidade do serviço, gratificações por bom desempenho, ou indenização por acidentes ocorridos na função. 5 projetos de lei abordam também o investimento em infraestrutura, modernização e compra de novos equipamentos para o órgão, de modo que, ao total, 24 projetos estavam direcionados à valorização da instituição, seja no quadro de pessoas ou na estrutura física.

Dentre os projetos classificados como “Outros”, aparecem aqueles que mencionam as guardas de forma meramente colateral, não tratando diretamente das mesmas, e projetos cujos temas não se repetiram ao longo da análise. Entre eles, encontram-se projetos que dispõe sobre assistência religiosa aos membros; combate à discriminação no ambiente de trabalho; integração entre guarda e segurança privada; e 1 projeto sobre a diminuição de valor de benefício.

Com 9 ocorrências, aparecem os projetos que tratam da dimensão da ação comunitária da Guarda, agrupados em diversas frentes, como: atuação em escolas, hospitais, ação junto à população de rua ou dependentes de drogas. Nesta categoria, foram agrupados os projetos de lei em que a Guarda assume papel educacional ou de proteção, não diretamente relacionado à ocorrência de ato criminal. Como exemplo destaca-se o PL Nº 52/2017 (SÃO PAULO, 2017), de autoria dos vereadores Masataka Ota (PSB) e Janaína Lima (NOVO), que institui Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência, que tem

por finalidade promover em escolas e comunidades ações voltadas para a prevenção ao uso indevido de drogas, a ser implementado pela GCM em parceria com a Secretaria Municipal de Segurança Urbana e a Secretaria Municipal de Educação.

Em seguida, chamam a atenção os projetos de lei que versam sobre a atuação da guarda em ato infracional, criminal ou administrativo específico, quais sejam, violência contra a mulher, crimes ambientais, infrações de trânsito, ou confisco de caixas de som e poluição sonora. Esses projetos, 10 ao total, buscavam conferir competência para a guarda atuar nessas áreas ou ampliar a atuação existente. Apesar de alguns projetos trazerem os dois propósitos de maneira complementar, no geral eles se diferenciam dos projetos de caráter comunitário uma vez que propõe uma atuação não preventiva, mas reativa das guardas, frente a um crime ou uma infração que está ocorrendo ou já ocorreu, ao contrário de buscar minimizar as causas geradoras de conflito.

Um exemplo desse tipo de proposição é o PL Nº 714/2019 (SÃO PAULO, 2019), do vereador Fernando Holiday (PATRIOTA), que visa ampliar a fiscalização sobre perturbações sonoras no município. O projeto dispõe que, na ausência ou indisponibilidade de servidores públicos com atribuição específica para realizar a apreensão do aparelho de som ou do veículo no qual estiver instalado, a aplicação destas e de outras penalidades poderá ser feita pela GCM ou pela Polícia Militar.

Por fim, chama a atenção a existência de apenas 4, em um universo de 71, projetos de lei que tratam diretamente da proteção de “bens, serviços e instalações”, conforme preconiza o § 8º do art.144 da CF/88. Estes, inclusive, tratam da atuação da GCM junto a bens públicos e privados, não exclusivamente municipais. Esta conclusão indica como está restrita e insuficiente, atualmente, a definição constitucional conferida às guardas, que não abarca a ampliação de atividades que o órgão sofreu nas últimas décadas.

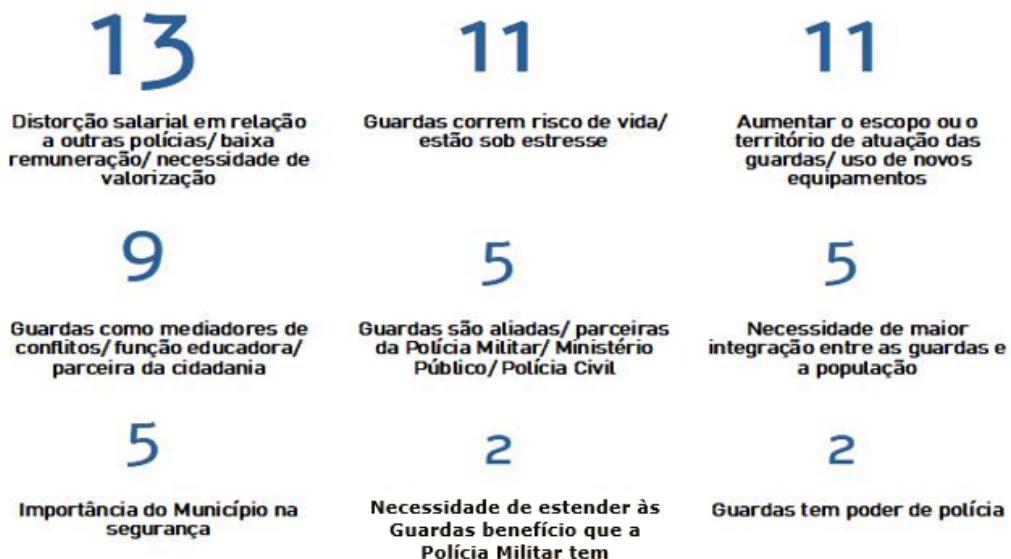
A definição constitucional não engloba nem a dimensão comunitária e nem a ostensiva, e abre margem para o debate sobre a necessidade de valorização da instituição, que não é vista pela constituição como órgão de segurança pública. Também, demonstra como há disparidade entre o texto da Carta Magna, que deve orientar as normas infraconstitucionais, e a produção legislativa da Câmara Municipal de São Paulo, que, é possível especular, reflete situação que também ocorre nas demais casas legislativas municipais.

RESULTADOS: ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS

Analizando as justificativas dos projetos de lei, encontrou-se os seguintes temas:

FIGURA 1

Justificativas dos Projetos de Lei por tema



Fonte: Elaboração própria com base na análise das justificativas de 71 projetos de lei apresentados na Câmara Municipal de São Paulo entre jan. 2017 e mar. 2020.

Foram selecionadas as justificativas que traziam os argumentos de forma explícita, que foram posteriormente agrupados segundo a identidade temática. Em 25 projetos de lei, as justificativas eram meramente descriptivas do texto do projeto, ou traziam elementos não diretamente relacionados às Guardas Municipais. Nestes casos, elas não foram computadas.

Conforme ocorreu no texto dos projetos, a argumentação mais comumente encontrada nas justificativas é a necessidade de valorização dos quadros da Guarda Municipal. Aqui, muitas vezes essa valorização é justificada tendo em vista a ampliação das atividades exercidas pelos guardas, ou seja, existiria uma defasagem entre o salário recebido, estipulado conforme as atribuições estritamente legais, e a real atuação dos membros do órgão:

A caracterização do trabalho dos Quadros da GCM frente à transformação do papel do Governo Municipal em relação à segurança pública demanda imediata valorização salarial dos profissionais da Guarda Civil Metropolitana, há muito defasado (PL Nº 35/2020, que objetiva autorizar a valorização anual da gratificação referente ao regime especial de trabalho da GCM. Autor: Vereador Cláudio Fonseca – Cidadania 23). (SÃO PAULO, 2020).

Chama a atenção, entretanto, a quantidade de vezes em que o dia a dia dos guardas é descrito como violento e estressante, em geral, para justificar implementação de benefício, aumento de salário, necessidade de modernização ou compra de novos equipamentos, inauguração de novas inspetorias, ou mesmo a ampliação das atividades de guarda, que passaria a atuar reativamente na ocorrência de delitos. Nestes casos, é comum que a descrição da atuação das guardas se assemelhe à dos policiais militares:

Todos os servidores municipais merecem ser vistos com respeito e valorização, mas os policiais da Guarda Civil Metropolitana precisam ser tratados distintamente. Eles estão na linha de frente no combate à criminalidade,

correm risco de morte todos os dias, estão expostos ao maior risco que um ser humano pode correr (PL Nº 275/2017, que busca estender o benefício de auxílio transporte aos GCMs que utilizem automóvel próprio para irem ao trabalho. Autora: vereadora Edir Sales – PSD) (SÃO PAULO, 2017).

Como a GCM se trata de um serviço público municipal com características de poder de polícia, a população precisa de acesso à informação para controle e até melhorar a qualidade do serviço de preservação ao patrimônio público, podendo fiscalizar as ações da GCM (PL Nº 621/2018, que propõe a colocação do telefone da ouvidoria da GCM nas viaturas do órgão. Autores(as): vereadores(as) Sânia Bonfim – PSOL; Eduardo Suplicy – PT; Celso Giannazi – PSOL; Toninho Vespoli – PSOL; Juliana Cardoso – PT; Mario Covas Neto – Podemos; Jair Tattó – PT). (SÃO PAULO, 2018).

Quase que na mesma proporção, entretanto, aparecem justificativas que ressaltam o caráter comunitário das guardas, sua função de mediadora de conflitos, educadora e orientada à cidadania. Neste sentido, aparecem argumentos pela necessidade de maior interação entre as guardas e a população, uma vez que sua função primordial seria atuar antes que o crime ocorra:

A sociedade deve reconhecer na Guarda Civil Municipal sua parceira para o exercício da cidadania, para a segurança, para a proteção do bem público, e também para a ocupação de espaços públicos, onde o Projeto em tela vem facultar este espaço, compartilhando sua atuação afirmativa, protetora e educadora (PL Nº 185/2018, que busca a cessão de área pública para uso da GCM. Autor: David Soares – DEM). (SÃO PAULO, 2018).

Sendo a Guarda Civil Metropolitana o principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana no município de São Paulo, com a incumbência de ajudar a comunidade a resolver seus problemas, abordando questões de cidadania e de direitos humanos, atuando na proteção escolar e do meio ambiente, no enfrentamento direto a condutas ilícitas e no apoio à defesa civil, a criação da inspetoria organizará de maneira mais eficaz a gestão dos recursos humanos e matérias da guarda no distrito do Jaraguá (PL Nº 195/2017, que visa autorizar o Poder Executivo a criar Inspeção Regional no distrito do Jaraguá. Autor: Fabio Riva – PSDB). (SÃO PAULO, 2017).

Percebemos, assim, que existe no imaginário, na narrativa e no cotidiano da cidade de São Paulo diversas guardas: a protetora dos bens, serviços e instalações do município; a guarda parceira da cidadania, que tem função mediadora e educativa; e a guarda ostensiva, que está na linha de frente do combate ao crime.

CONCLUSÃO

Nos últimos vinte anos, têm-se assistido a um aumento da importância do Município nas políticas de segurança pública. Esse processo resultou no progressivo alargamento das funções da Guarda Municipal, que há muito extrapolam a previsão constitucional, de mera protetora dos bens, serviços e instalações da cidade. A Guarda, hoje, se encontra no meio de uma disputa de narrativas entre Executivo, Legislativo e Judiciário, em todas as instâncias e todos os entes federativos, que resulta em comandos por vezes antagônicos sobre a extensão e a natureza de suas funções.

A ausência de uma diretriz constitucional clara na matéria deu ensejo, nos últimos anos, a um protagonismo crescente dos Tribunais Superiores, cuja função é realizar o controle de constitucionalidade dos órgãos do Estado. Estão pendentes hoje no STF importantes questões sobre o funcionamento das guardas

municipais, que poderão afetar significativamente políticas públicas municipais conduzidas nos diversos municípios brasileiros.

Na Câmara Municipal de São Paulo, entre os anos de 2017 e início de 2020, observou-se a propositura de projetos de lei que apontam para três direções: i) a guarda conforme o comando constitucional, de protetora dos bens municipais; ii) a guarda como instituição comunitária e preventiva; e iii) a guarda assemelhada à Polícia Militar, com função de policiamento ostensivo e combate ao crime. Essa fragmentação observada na política legislativa pode, aliada a outros fatores, ajudar a explicar o cenário de disputas e o surgimento de demandas entre Guarda Civil e Polícia Militar retratado pela literatura analisada. Os resultados também dão indícios da existência de uma disparidade entre o texto constitucional e a produção legislativa das esferas locais.

Essa fragmentação, conforme apontado pela literatura, coloca empecilhos para a formação de um plano integrado de segurança pública para as cidades, na medida em que não deixa explícita qual é a função de cada órgão para o funcionamento do sistema. Conforme defendido pelas teorias que adotam o modelo de policiamento comunitário, os agentes municipais de segurança poderiam desenvolver maior protagonismo na solução de problemas locais, fomentando a participação da população, a ação integrada com outros profissionais (tais como assistentes sociais, psicólogos, urbanistas etc.), e garantindo o bom funcionamento dos Conselhos Municipais de Segurança.

O cenário apresentado neste artigo, seja na revisão da literatura quanto na análise dos projetos de lei, aponta, entretanto, para dificuldades de diversas ordens na atuação municipal na esfera da segurança. Legal, na medida em que a Constituição reserva competência muito residual para o poder local neste tema; orçamentária, na medida em que o orçamento municipal, além de pequeno, já se encontra bastante comprometido constitucionalmente com saúde e educação; e administrativa, uma vez que a ausência de órgão que tenha competência para definir diretriz transversal na segurança submete as políticas públicas ao entendimento do chefe do executivo, e sua capacidade ou não de articulação com o governo do Estado (LIMA, 2019, p. 10).

Como problema complexo, a segurança pública em nível local exige abordagem multidisciplinar e atuação em diversas frentes. No que diz respeito à política legislativa, há indícios de que a aprovação de Emenda Constitucional alterando o art. 144 para abarcar a ampliação de funções da Guarda Municipal e do próprio Município seja um próximo passo importante para a unificação e uniformização do sistema de segurança pública brasileiro. Essa alteração, entretanto, exige amplo debate público, que englobe cidades, cidadãos e guardas municipais, que considere os projetos e a discussão – já consolidada – sobre a reforma das polícias no Brasil, e que seja condizente com o papel conferido aos Municípios pela Constituição de 1988 na condução de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A GAZETA. Guarda Municipal apreende drogas durante abordagem a coletivos. **A Gazeta**, Serra, 4 mai. 2019. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/policia/guarda-municipal-apreende-drogas-durante-abordagem-a-coletivos-0519>. Acesso em: 30 jan. 2021.

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

ARRETCHÉ, M. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p. 431-458, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000300004>.

BEATO FILHO, C.; RIBEIRO, L. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 4, 2016, p. 174-204. DOI: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.23255>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 8 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001**. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências, Brasília, DF, fev. de 2022. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10201&ano=2001&ato=d97QTUE5kMNpWTb30>. Acesso em: 3 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências, Brasília, DF, dez. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.826.htm. Acesso: 03 jul. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 384, de 20 de agosto de 2007**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, e dá outras providências, Brasília, DF, ago. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/384.htm. Acesso em: 3 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 608.588**. Recte. Câmara Municipal de São Paulo. Recdo. Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Luiz Fux. Distrito Federal, 23 mai. 2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3832832>. Acesso em: 4 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, Brasília, DF, ago. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso: 3 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.948**. ADI 5948. Recte. Democratas – Diretório Nacional. Intdo. Presidente da República. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Distrito Federal, 29 de jun. de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5467558>. Acesso: 4 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 13.869, de 5 de setembro de 2019**. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade, Brasília, DF, set. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm. Acesso: 3 jul. 2022.

BRETAS, M. L.; MORAIS, D. P. Guardas municipais: resistência e inovação. In: BRASIL; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA; SENASP. **Coleção Segurança com Cidadania**: Subsídios para a Construção de um Novo Fazer Segurança Pública. Brasília: MJ; Senasp / Porto Alegre: UFRGS Editora, p. 159-173, 2009. Disponível em: https://legado.justica.gov.br/central-de-conteudo_legado1/seguranca-publica/revistas/colecaoseguranciadaniav01.pdf. Acesso em: 3 abr. 2021.

CALDEIRA, T. P. do R. **Cidade de Muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34, 2000.

CAPPI, R. A "teorização fundamentada nos dados": um método possível na pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, M. R. (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, p. 391-422, 2017. Disponível em: <http://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2019/04/MACHADO-Mai%CC%81ra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2021.

CARDEAL, C.; RIBEIRO, L. Seis propostas para as Guardas Municipais que deveriam estar em pauta nas eleições de 2020. **Justificando**, 30 set. 2020. Disponível em: <https://www.justificando.com/2020/09/30/seis-propostas-para-as-guardas-municipais-que-deveriam-estar-em-pauta-nas-eleicoes-de-2020/>. Acesso em: 3 abr. 2020.

CARTA CAPITAL. Em São Paulo, GCM assume cada vez mais o papel da Polícia Militar. **Carta Capital, Sociedade**, 29 mai. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/em-sao-paulo-a-gcm-assume-cada-vez-mais-o-papel-de-pm/>. Acesso em: 30 jan. 2021.

CATRACA LIVRE. Guarda Municipal é preso acusado de matar adolescente em Campinas. **Catraca Livre, Cidadania**, 7 abr. 2020. Disponível em: <https://catracalivre.com.br/cidadania/guarda-municipal-e-preso-acusado-de-matar-adolescente-em-campinas/>. Acesso em: 30 jan. 2021.

COSTA, A. T. M.; LIMA, R. S. de. Segurança pública. In: LIMA, R. S. de; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. de (Orgs.). **Crime, polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014, p. 482-490.

FARIA, M. G. Prefeitura inaugura sede da Ronda Ostensiva Municipal da Guarda Civil. **Prefeitura Municipal de Cabo Frio, Notícias**, 19 fev. 2020. Disponível em: <http://cabofrio.rj.gov.br/prefeitura-inaugura-sede-da-ronda-ostensiva-municipal-da-guarda-civil/>. Acesso em: 30 jan. 2021.

FONTOURA, N. de O.; RIVERO, P. S.; RODRIGUES, R. I. Segurança pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal**. Brasília: IPEA, p. 135-196, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4327>. Acesso em: 3 abr. 2021.

FRIEDMAN, B. Taking law seriously. **Perspectives on Politics**, v. 4, n. 2, jun. 2006. [NYU, Law and Economics Research Paper, n. 06-19; NYU Law School, Public Law Research paper, n. 06-08. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=896921. Acesso em: 30 jan. 2021.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS – FGV. **Pronasci em números**. FGV Projetos, 2009. Disponível em: <https://fgvprojetos.fgv.br/publicacao/pronasci-em-numeros>. Acesso em: 30 jan. 2021.

G1. Polícia conclui que jovem achado morto na Norte-Sul tentou roubar guarda municipal e foi baleado. **G1 Campinas e EPTV1, Campinas e Região**, 3 fev. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2020/02/03/policia-conclui-que-jovem-achado-morto-na-norte-sul-tentou-roubar-guarda-municipal-e-foi-baleado.ghtml>. Acesso em: 30 jan. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: 2006 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro: **IBGE**, 2007. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284066>. Acesso em: 3 jul. 2022.

JORNAL GGN. Guarda Municipal atira em jovem com motocicleta: "Se não parou é porque deve". **Jornal GGN**, 27 set. 2019. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/noticia/guarda-municipal-atira-em-jovem-com-motocicleta-se-nao-parou-e-porque-deve/>. Acesso em: 30 jan. 2021.

KAHN, T; ZANETIC, A. O papel dos Municípios na Segurança Pública. **Estudos Criminológicos**, v. 4, jul. 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/309558404_O_papel_dos_municípios_na_segurança_publica. Acesso: 3 jul. 2022.

KERBAUY, M. T. M. As Câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 337-365, out. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762005000200003>. Acesso em: 30 jan. 2021.

KOPITTKE, A. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 24-34, 2016. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/695>. Acesso em: 3 abr. 2021.

LIMA, R. S. de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 33, n. 96, p. 53-68, maio/ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3396.0005>. Acesso em: 30 jan. 2021.

LIMA, R. S. de.; RICARDO, C. de M. Gobiernos locales, democracia y seguridad pública en Brasil. **Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana**, n. 9, p.89-101, jun. 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5407168>. Acesso em: 30 jan. 2021.

MISSE, M.; BRETAS, M. L. (Orgs.). **As Guardas Municipais no Brasil**. Diagnóstico das transformações em curso. Rio de Janeiro: Booklink/Necvu/FINEP, 2010.

OLIVEIRA, R. Guarda municipal atira ao tentar impedir circulação de ciclistas em Curitiba. **CGN**, Paraná, 23 jul. 2020. Disponível em: <https://cgn.inf.br/noticia/192645/guarda-municipal-atira-ao-tentar-impedir-circulacao-de-ciclistas-em-curitiba>. Acesso em: 30 jan. 2021.

O TABOANENSE. Polícia investiga participação de GCM na morte de um jovem em Itapecerica da Serra. **O Taboanense**, 12 mai. 2020. Disponível em: <https://www.otaboanense.com.br/policia-investiga-participacao-de-gcm-na-morte-de-um-jovem-em-itapecerica-da-serra/>. Acesso em: 30 jan. 2021.

PEGORARO, J. S. Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social. In: BRICEÑO-LEÓN, R. **Violencia, sociedad y justicia en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2002. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101109032656/2pegoraro.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2021.

POWELL, W.; DIMAGGIO, P. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational fields. **American Sociological Review**, Vol. 48, N. 2, pp. 147 – 160, Abr. 1983. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2095101?origin=JSTOR-pdf>. Acesso: 3 jul. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Cães da Guarda Municipal auxiliam em apreensão de drogas na CIC. **Prefeitura Municipal de Curitiba**, Notícias, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/caes-da-guarda-municipal-auxiliam-em-apreensao-de-drogas-na-cic/56631>. Acesso em: 30 jan. 2021.

RICARDO, C. de M.; CARUSO, H. G. C. Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, n. 1, p.102-119, 2007. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/10>. Acesso em: 30 jan. 2021.

RODRIGUES, M. A. da S. **Conversão institucional na reforma da segurança pública no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. DOI: 10.11606/D.8.2011.tde-21062013-093404.

SANTOS, I. G. dos. Atores, Partidos e Ideologias na Transição Política Brasileira: O Cenário da Inovação Limitada no Campo da Segurança Pública. **X Encontro Ciência Política – Associação Brasileira de Ciência Política**. Belo Horizonte, 30 ago./2 set. 2016. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/web/system/files/documents/eventos/2017/04/atores-partidos-e-ideologias-transicao-politica-brasileira.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2021.

SÃO PAULO. **Lei Nº 616, de 17 de dezembro de 1974**. Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo (Estado), dez. 1974. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1974/compilacao-lei-616-17.12.1974.html>. Acesso: 3 jul. 2022.

SÃO PAULO. Câmara Municipal. **Projeto de Lei Nº 8, de 1 de fevereiro de 2000**. Institui, em favor da Guarda Civil Metropolitana, adicional de risco de vida em 100% sobre o salário padrão, e dá outras providências. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0008-2000.pdf>. Acesso: 3 jul. 2022.

SÃO PAULO. **Lei Nº 13.866, de 1 de julho de 2004**. Fixa as atribuições da Guarda Civil Metropolitana, cria Superintendência e cargos de provimento em comissão a ela vinculados e dispõe sobre a fiscalização do comércio ambulante, São Paulo (Município), SP, jul. 2004. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13866-de-01-de-julho-de-2004>. Acesso em: 3 jul. 2022.

SÃO PAULO. Câmara Municipal. **Projeto de Lei Nº 52, de 8 de fevereiro de 2017**. Institui como Política Pública o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência, no Município de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0052-2017.pdf>. Acesso: 8 jul. 2022.

SÃO PAULO. **Decreto Nº 57.581, de 20 de janeiro de 2017**. Introduz alterações no Decreto nº 57.581, de 17 de junho de 2016, dispondo sobre os procedimentos de zeladoria urbana em relação à abordagem das pessoas em situações de rua, São Paulo (Município), jan. 2017. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57581-de-20-de-janeiro-de-2017>. Acesso: 3 jul. 2022.

SÃO PAULO. Câmara Municipal. **Projeto de Lei Nº 52, de 8 de fevereiro de 2017**. Institui como Política Pública o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência, no Município de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0052-2017.pdf>. Acesso: 8 jul. 2022.

SÃO PAULO. Câmara Municipal. **Projeto de Lei Nº 185, de 5 de abril de 2017**. Autoriza o Poder Executivo a criar a Inspetoria Regional do Jaraguá, vinculada a Guarda Civil Metropolitana. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0195-2017.pdf>. Acesso: 8 jul. 2022.

SÃO PAULO. Câmara Municipal. **Projeto de Lei Nº 275, de 7 de junho de 2017**. Inclui parágrafo ao artigo 7º da Lei 13.194, de 24 de outubro de 2001, possibilitando que o transporte do servidor da Guarda Civil Metropolitana seja por meio de transporte particular, e dá outras providências. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0275-2017.pdf>. Acesso: 8 jul. 2022.

SÃO PAULO. **Lei Nº 16.694, de 11 de agosto de 2017**. Autoriza o Executivo a realizar o pagamento de indenização em caso de morte ou de incapacidade permanente para o trabalho, total ou parcial, de integrante da Guarda Civil Metropolitana ou, alternativamente, a contratação de seguro destinado a essa finalidade, nas situações, forma e condições que especifica, São Paulo (Município), ago. 2017. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16694-de-11-de-agosto-de-2017/detalhe>. Acesso em: 3 jul. 2022.

SÃO PAULO. Câmara Municipal. **Projeto de Lei Orgânica Nº 2, de 7 de março de 2018.** Acresce às disposições gerais e transitórias da Lei Orgânica do município o Artigo 15-b, para instituir o planejamento plurianual estratégico da guarda civil metropolitana, PPEGCM, e dá outras providências. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PLO0002-2018.pdf>. Acesso: 8 jul. 2022.

SÃO PAULO. Câmara Municipal. **Projeto de Lei Nº 185, de 5 de maio de 2018.** Autoriza o Poder Executivo Municipal a cessão de Área Pública, localizada na Estrada de Ligação Municipal, da Prefeitura Regional de Parelheiros, para uso da Guarda Civil Metropolitana, (GCM), e dá outras providências. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0185-2018.pdf>. Acesso: 8 jul. 2022.

SÃO PAULO. Câmara Municipal. **Projeto de Lei Nº 530, de 11 de outubro de 2018.** Obriga a Guarda Civil Metropolitana a submeter anualmente todo o seu efetivo à avaliação médica nos termos que define, e dá outras providências. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0530-2018.pdf>. Acesso: 8 jul. 2022.

SÃO PAULO. Câmara Municipal. **Projeto de Lei Nº 621, de 28 de novembro de 2018.** Dispõe sobre a colocação do número de telefone da ouvidoria da Guarda Civil Metropolitana - GCM em suas viaturas, e dá outras providências. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0621-2018.pdf>. Acesso: 8 jul. 2022.

SÃO PAULO. Câmara Municipal. **Projeto de Lei Nº 714, de 14 de novembro de 2019.** Altera a Lei 15.777 de 2013 para proibir a poluição sonora proveniente de caixas de som que funcionem sem automóveis e ampliar a fiscalização sobre perturbações sonoras. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0714-2019.pdf>. Acesso: 8 jul. 2022.

SÃO PAULO. Câmara Municipal. **Projeto de Lei Nº 35, de 11 de março de 2020.** Autoriza a valorização anual do valor da Gratificação referente ao Regime Especial de Trabalho Policial da Guarda Civil Municipal, e dá outras providências. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0035-2020.pdf>. Acesso: 8 jul. 2022.

SÃO PAULO. Câmara Municipal. **Projeto de Lei Nº 78, de 11 de março de 2020.** Estabelece dever do município de prestar assessoria jurídica gratuita para membros da guarda civil metropolitana que sofrem processo judicial por conta do desempenho de suas funções. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0078-2020.pdf>. Acesso: 8 jul. 2022.

SHAPIRO, M. Political Jurisprudence. In: SHAPIRO, M.; SWEET, A. S. **On Law, Politics, and Judicialization.** England: Oxford University Press, 2002. DOI:10.1093/0199256489.001.0001.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SOUZA, C. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=rev&cod=5035>. Acesso em: 31 jan. 2021.

ANEXO – RELAÇÃO DE PROJETOS DE LEI ANALISADOS

| Nº DO PROJETO | AUTOR | EMENTA |
|---------------|---|--|
| PL 78/2020 | Ver. FERNANDO HOLIDAY (NOVO) | ESTABELECE DEVER DO MUNICÍPIO DE PRESTAR ASSESSORIA JURÍDICA GRATUITA PARA MEMBROS DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA QUE SOFREM PROCESSO JUDICIAL POR CONTA DO DESEMPENHO DE SUAS FUNÇÕES. |
| PL 63/2020 | Ver. MARIO COVAS NETO (PODE) | DISPÕE SOBRE A PROMOÇÃO À GRADUAÇÃO SUBSEQUENTE POR ATO DE BRAVURA DE QUE RESULTE DANO À INTEGRIDADE FÍSICA E PSÍQUICA AO INTEGRANTE DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA DE SÃO PAULO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 35/2020 | Ver. CLAUDIO FONSECA (CIDADANIA) | AUTORIZA A VALORIZAÇÃO ANUAL DO VALOR DA GRATIFICAÇÃO REFERENTE AO REGIME ESPECIAL DE TRABALHO POLICIAL DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 840/2019 | Ver. EDUARDO TUMA (PSDB) Ver. RINALDI DIGILIO (UNIÃO) | DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA RELIGIOSA NA GUARDA CIVIL METROPOLITANA - CAPELANIA GCM, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 715/2019 | Ver. FERNANDO HOLIDAY (NOVO) | ESTABELECE A POLÍTICA DE COMBATE A EDIFÍCIOS ABANDONADOS QUE CAUSEM DEGRADAÇÃO URBANA. |
| PL 714/2019 | Ver. FERNANDO HOLIDAY (NOVO) | ALTERA A LEI Nº 15.777 DE 2013 PARA PROIBIR A POLUIÇÃO SONORA PROVENIENTE DE CAIXAS DE SOM QUE FUNCIONEM SEM AUTOMÓVEIS E AMPLIAR A FISCALIZAÇÃO SOBRE PERTURBAÇÕES SONORAS. |
| PL 682/2019 | Ver. SANDRA TADEU (UNIÃO) | DISPÕE SOBRE A LOTAÇÃO DOS GUARDAS CIVIS INTEGRANTES DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA NO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 677/2019 | Ver. JAIR TATTO (PT) | TORNA OBRIGATÓRIA A PUBLICAÇÃO NO SITE DA SECRETARIA MUNICIPAL DA SEGURANÇA URBANA DA PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO, NA REDE MUNDIAL DE COMPUTADORES, AS ESTATÍSTICAS DAS OCORRÊNCIAS REALIZADAS PELA GUARDA CIVIL MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 663/2019 | Ver. FABIO RIVA (PSDB) Ver. EDIR SALES (PSD) Ver. MARCELO MESSIAS (MDB) | CRIA O CENTRO DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. |
| PL 653/2019 | Ver. EDIR SALES (PSD) | INSTITUI O ABRIGO DE ACOLHIMENTO ESPECIAL E TEMPORÁRIO PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 650/2019 | Ver. SANDRA TADEU (UNIÃO) | ACRESCENTA O PARÁGRAFO 3º AO ARTIGO 1º DA LEI 15.715 DE 17 DE ABRIL DE 2013 QUE TRATA DA LOTAÇÃO E DA GRATIFICAÇÃO A SER PAGA AOS GUARDAS CIVIS INTEGRANTES DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA NA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 632/2019 | Ver. SANDRA TADEU (UNIÃO) | ACRESCENTA OS PARÁGRAFOS 1º E 2º AO ARTIGO 1º DA LEI 15.715 DE 17 DE ABRIL DE 2013 QUE TRATA DA GRATIFICAÇÃO A SER PAGA AOS GUARDAS CIVIS INTEGRANTES DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA NA CÂMARA DE SÃO PAULO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 602/2019 | Ver. GILBERTO NASCIMENTO (PSC) | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR A INSPETORIA DE TRÂNSITO DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA - "INSPETRAN" E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |

| | | |
|-------------|---|--|
| PL 592/2019 | Ver. CAMILO CRISTÓFARO (AVANTE) | DISPÕE SOBRE A CASSAÇÃO DE ALVARÁ DE LICENÇA E FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS QUE FOREM FLAGRADOS COMERCIALIZANDO, ADQUIRINDO, TRANSPORTANDO, ESTOCANDO OU REVENDENDO PRODUTOS ORIUNDOS DE FURTO, ROUBO OU OUTRO TIPO DE ILÍCITO. |
| PL 574/2019 | Ver. ISAC FELIX (PL) Ver. JOSÉ POLICE NETO (PSD) Ver. RODRIGO GOULART (PSD) Ver. AURÉLIO NOMURA (PSDB) Ver. RUBINHO NUNES (UNIÃO) Ver. SANDRA SANTANA (PSDB) | ALTERA DISPOSITIVOS NA LEI Nº 16.439, DE 12 DE MAIO DE 2016, QUE DISPÕE SOBRE RESTRIÇÃO À CIRCULAÇÃO EM VILAS, RUA SEM SAÍDA E RUAS SEM IMPACTO NO TRÂNSITO LOCAL. |
| PL 569/2019 | Ver. REIS (PT) | INSTITUI O FUNDO MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DA CIDADE DE SÃO PAULO. |
| PL 552/2019 | Ver. AURÉLIO NOMURA (PSDB) | ALTERA O § 2º DO ART. 2º DA LEI 15.363, DE 25 DE MARÇO DE 2011, PARA ESTABELECER QUE A GRATIFICAÇÃO PELO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE MOTORISTA DE VIATURA OPERACIONAL DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA SERÁ PAGA PROPORCIONALMENTE AOS DIAS EM QUE A ATIVIDADE TIVER SIDO EXERCIDA. |
| PL 422/2019 | Ver. REIS (PT) | DISPÕE SOBRE A POSSIBILIDADE DE PROMOÇÃO DE MEMBROS DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA NO MOMENTO DE SUA PASSAGEM PARA A INATIVIDADE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 342/2019 | Ver. REIS (PT) | ESTABELECE REGRAS PARA O USO E COMPARTILHAMENTO DE BICICLETAS, PATINETES E SIMILARES NA CIDADE DE SÃO PAULO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 305/2019 | Ver. RUTE COSTA (PSDB) | CRIA A GUARDA CIVIL ESCOLAR NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 270/2019 | Ver. PROFESSOR TONINHO VESPOLI (PSOL) | INSTITUI DIRETRIZES DE SEGURANÇA DE SAÚDE NO TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA DA CIDADE DE SÃO PAULO, NA FORMA QUE MENCIONA. |
| PL 223/2019 | Ver. RINALDI DIGILIO (UNIÃO) | INSTITUI A POLÍTICA DE PREVENÇÃO À VIOLENCIA CONTRA OS EDUCADORES DO MAGISTÉRIO PÚBLICO (PPVEM) NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E CRIA O DISQUE-DENÚNCIA CONTRA AGRESSÕES AOS EDUCADORES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 200/2019 | Ver. EDUARDO MATARAZZO SUPILY (PT) | CRIA O PROTOCOLO UNIFICADO PARA REMOÇÕES DA CIDADE DE SÃO PAULO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 184/2019 | Ver. GILBERTO NASCIMENTO (PSC) | DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA FIXAÇÃO DE PLACAS INFORMATIVAS DO SERVIÇO "DISK DENÚNCIA 180" NOS SANITÁRIOS FEMININOS DE BARES, RESTAURANTES, BOATES, CASAS E ESPETÁCULOS E CONGÉNERES NA CIDADE DE SÃO PAULO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 157/2019 | Ver. RICARDO TEIXEIRA (UNIÃO) | DISPÕE NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA FAZER RONDA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |

| | | |
|-------------|---|---|
| PL 125/2019 | Ver. PROFESSOR TONINHO VESPOLI (PSOL) | DISPÕE SOBRE A COLOCAÇÃO DO NÚMERO DE TELEFONE DA OUVIDORIA DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA NAS VIATURAS E INSTALAÇÕES PREDIAIS PRÓPRIAS. |
| PL 112/2019 | Ver. RICARDO TEIXEIRA (UNIÃO) | DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE BASES COMUNITÁRIAS DA GCM EM TODAS AS PRAÇAS PÚBLICAS DA CIDADE DE SÃO PAULO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 21/2019 | Ver. PAULO FRANGE (PTB) Ver. EDIR SALES (PSD) Ver. REIS (PT) | INCLUI O PARÁGRAFO ÚNICO NO ART. 28 DA LEI Nº 17.020, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2018, QUE INSTITUI NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO O REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DE QUE TRATA O ART. 40, §§ 14 E 15 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E ESTABELECE PROVIDÊNCIAS CORRELATAS. [EXCETUA O GUARDA CIVIL METROPOLITANO DAS HIPÓTESES DE PERDA DE QUALIDADE DE SEGURADO QUE ACARRETARIAM A NÃO PERCEPÇÃO DO BENEFÍCIO DE PENSÃO POR MORTE] |
| PL 621/2018 | Ver. SÂMIA BOMFIM (PSOL) Ver. EDUARDO MATARAZZO SUPLICY (PT) Ver. CELSO GIANNAZI (PSOL) Ver. PROFESSOR TONINHO VESPOLI (PSOL) Ver. JULIANA CARDOSO (PT) Ver. MARIO COVAS NETO (PODE) Ver. JAIR TATTO (PT) | DISPÕE SOBRE A COLOCAÇÃO DO NÚMERO DE TELEFONE DA OUVIDORIA DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA – GCM EM SUAS VIATURAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 571/2018 | Ver. ISAC FELIX (PL) | DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DAS GUARITAS DE SEGURANÇA EXISTENTES NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 553/2018 | Ver. RUTE COSTA (PSDB) | DISPÕE SOBRE A PONTUAÇÃO DAS HONRARIAS PARA PROMOÇÃO VERTICAL NA CARREIRA DO QUADRO TÉCNICO DOS PROFISSIONAIS DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA. |
| PL 537/2018 | Ver. AMAURI SILVA (PSC) | DISPÕE SOBRE ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E GRATUITA AOS INTEGRANTES DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA QUE, NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES OU EM RAZÃO DELAS, SE ENVOLVEM OU SEJAM APLICADOS EM CASOS QUE DEMANDEM TUTELA JURÍDICA. |
| PL 530/2018 | Ver. AMAURI SILVA (PSC) | OBRIGA A GUARDA CIVIL METROPOLITANA A SUBMETER ANUALMENTE TODO O SEU EFETIVO À AVALIAÇÃO MÉDICA NOS TERMOS QUE DEFINE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS |
| PL 525/2018 | Ver. REIS (PT) | DISPÕE SOBRE O COMBATE À POLUIÇÃO SONORA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 499/2018 | Ver. AMAURI SILVA (PSC) | ALTERA A LEI Nº 14.485, DE 19 DE JULHO DE 2007, COM A FINALIDADE DE INCLUIR NO CALENDÁRIO OFICIAL DE EVENTOS DA CIDADE DE SÃO PAULO O DIA DO CANIL DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA DE SÃO PAULO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 446/2018 | MESA DA CAMARA MUNICIPAL DE SAO PAULO - 01/01/2018 a 31/12/2018 | DISPÕE SOBRE A ATRIBUIÇÃO DA GRATIFICAÇÃO A SER PAGA AOS GUARDAS CIVIS INTEGRANTES DO EFETIVO DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA NA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |

| | | |
|-------------|---|--|
| PL 292/2018 | Ver. PATRÍCIA BEZERRA (PSDB) | DISPÕE SOBRE A APLICAÇÃO DO ART. 1º DA LEI Nº 14.889, DE 20 DE JANEIRO DE 2009, TRATA DA REGULAMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA À SAÚDE DE QUE TRATA O INCISO II DO PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 175 DA LEI Nº 8.989/79 E INSTITUI O AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO NO ÂMBITO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 185/2018 | Ver. DAVID SOARES (DEM) | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CESSÃO DE ÁREA PÚBLICA, LOCALIZADA NA ESTRADA DE LIGAÇÃO MUNICIPAL, DA PREFEITURA REGIONAL DE PARELHEIROS, PARA USO DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA, (GCM) E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 151/2018 | Ver. PATRÍCIA BEZERRA (PSDB) | DISPÕE SOBRE DIRETRIZES DE PROTEÇÃO E TRANSPARÊNCIA VISANDO GARANTIR DIREITOS NO USO DE VIDEOMONITORAMENTO E DE VEÍCULOS AÉREOS NÃO TRIPULADOS PELOS ÓRGÃOS PÚBLICOS NA CIDADE DE SÃO PAULO E OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 109/2018 | Ver. SANDRA TADEU (UNIÃO) | AUTORIZA A PREFEITURA A FIRMAR CONVÉNIOS COM AS GCMS DA REGIÃO METROPOLITANA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 41/2018 | Ver. ADRIANA RAMALHO (PSDB) | ALTERA A LEI Nº 16.165, DE 13 DE ABRIL DE 2015, PARA DISCIPLINAR A INTEGRAÇÃO DA AÇÃO RONDA MARIA DA PENHA COM O PROGRAMA TEMPO DE DESPERTAR PREVISTO NA LEI 16.732 DE 2017, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 36/2018 | Ver. ADRIANA RAMALHO (PSDB) | DISPÕE SOBRE O PROGRAMA DE AÇÕES COMUNITÁRIAS DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PLO 2/2018 | Ver. AMAURI SILVA (PSC) Ver. EDIR SALES (PSD) | ACRESCE ÀS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO O ARTIGO 15-B, PARA INSTITUIR O PLANEJAMENTO PLURIANUAL ESTRATÉGICO DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA, PPEGCM, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 841/2017 | Ver. GILBERTO NATALINI (S/PARTIDO) | MODIFICA A SUBSEÇÃO 3.8 DO ANEXO I - "DISPOSIÇÕES TÉCNICAS" DA LEI MUNICIPAL Nº 16.642/2017 (CÓDIGO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES), PARA TORNAR OBRIGATÓRIA A INSTALAÇÃO DE REDE HIDRÁULICA DE ÁGUA QUENTE E EQUIPAMENTO DE AQUECIMENTO SOLAR DE ÁGUA PARA APLICAÇÕES DOMÉSTICAS, COMERCIAIS E INDUSTRIAS EM EDIFICAÇÕES NOVAS E SUBMETIDAS À AMPLIAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 839/2017 | Ver. GILBERTO NATALINI (S/PARTIDO) Ver. AURÉLIO NOMURA (PSDB) Ver. DANIEL ANNENBERG (PSDB) Ver. PROFESSOR TONINHO VESPOLI (PSOL) | DISPÕE SOBRE MECANISMOS PARA FOMENTAR A CRIAÇÃO E AMPLIAÇÃO DE RESERVAS PARTICULARES DO PATRIMÔNIO NATURAL - RPPNS MUNICIPAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 827/2017 | Ver. EDIR SALES (PSD) | ALTERA A LEI Nº 14.485, DE 19 DE JULHO DE 2007, COM A FINALIDADE DE INCLUIR NO CALENDÁRIO OFICIAL DE EVENTOS DA CIDADE DE SÃO PAULO O DIA DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA DE SÃO PAULO - POLÍCIA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |

| | | |
|-------------|---|--|
| PL 814/2017 | Ver. RICARDO TEIXEIRA (UNIÃO) | AUTORIZA A UTILIZAÇÃO DA IDENTIDADE VISUAL "POLÍCIA MUNICIPAL" NO ÂMBITO DA GUARDA CIVIL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 792/2017 | Ver. RICARDO TEIXEIRA (UNIÃO) | INSTITUI, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, O DIA DAS AÇÕES SOCIAIS DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 649/2017 | Executivo - João Agripino da Costa Doria Junior | INTRODUZ ALTERAÇÕES NA LEI Nº 16.694, DE 11 DE AGOSTO DE 2017, QUE AUTORIZA O PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO EM CASO DE MORTE OU DE INCAPACIDADE PERMANENTE PARA O TRABALHO, TOTAL OU PARCIAL, DE INTEGRANTE DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA OU, ALTERNATIVAMENTE, A CONTRATAÇÃO DE SEGURO DESTINADO A ESSA FINALIDADE, BEM COMO NAS LEIS Nº 13.271, DE 4 DE JANEIRO DE 2002, E Nº 15.509, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2011, RELATIVAMENTE À FORMA DE PROVIMENTO DO CARGO DE SUPERINTENDENTE DA AUTARQUIA HOSPITALAR MUNICIPAL. |
| PL 600/2017 | Ver. CONTE LOPES (PP) Ver. GILBERTO NASCIMENTO (PSC) | INSTITUI O FUNDO MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA (FUMSEG). |
| PL 596/2017 | Ver. ELISEU GABRIEL (PSB) | INSTITUI O SISTEMA MUNICIPAL DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DA CIDADE DE SÃO PAULO E ESTABELECE AS DIRETRIZES DE COOPERAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PARA EXERCER AS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES LESIVAS AO MEIO AMBIENTE E CONTROLE DE ATIVIDADES POTENCIALMENTE POLUIDORAS OU UTILIZADORAS DE RECURSOS NATURAIS. |
| PL 584/2017 | Ver. EDIR SALES (PSD) | INSTITUI A "GRATIFICAÇÃO PARA ATIVIDADE DE INSTRUTOR - GAI" A SER CONCEDIDA AOS INSTRUTORES DO CFSU - CENTRO DE FORMAÇÃO EM SEGURANÇA URBANA, NOS CURSOS DE FORMAÇÃO, APERFEIÇOAMENTO, ESPECIALIZAÇÃO, CAPACITAÇÃO, ATUALIZAÇÃO, SEMINÁRIO, PALESTRA, CONFERÊNCIA E OUTROS EVENTOS SIMILARES E DE CUNHO TÉCNICO PEDAGÓGICO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 561/2017 | Ver. CONTE LOPES (PP) Ver. GILBERTO NASCIMENTO (PSC) | AUTORIZA A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL A ESTABELECIR MULTA PELO ACIONAMENTO INDEVIDO DOS SERVIÇOS TELEFÔNICOS E DE ATENDIMENTO A EMERGÊNCIAS RELATIVOS AO SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÓVEL DE URGÊNCIA - SAMU, E GUARDA CIVIL METROPOLITANA, EM FALSAS OCORRÊNCIAS E SOLICITAÇÃO DE REMOÇÕES OU RESGATES. |
| PL 483/2017 | Ver. RUTE COSTA (PSDB) Ver. CONTE LOPES (PP) | INSTITUI NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A HONRARIA POLICIAL DESTAQUE DO ANO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 374/2017 | Ver. GILBERTO NASCIMENTO (PSC) | DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE SEGURANÇA EM ESTACIONAMENTOS COMERCIAIS E A CONFERÊNCIA PELA GUARDA CIVIL METROPOLITANA SEMPRE QUE SOLICITADO. |

| | | |
|-------------|---|---|
| PL 362/2017 | MESA DA CAMARA MUNICIPAL DE SAO PAULO - 01/01/2017 a 31/12/2017 | ALTERA A LEI Nº 13.637, DE 4 DE SETEMBRO DE 2003, QUE DISPÕE SOBRE A REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO E DE SEU QUADRO DE PESSOAL, ALTERA A LEI Nº 13.638, DE 4 DE SETEMBRO DE 2003, QUE DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DIRETA E INSTITUCIONAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, ALTERA A LEI Nº 13.548, DE 1º DE ABRIL DE 2003, E REVOGA A LEI Nº 16.234, DE 1º DE JULHO DE 2015, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 341/2017 | Ver. RICARDO TEIXEIRA (UNIÃO) | DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO PARA O USO DE VANTS (VEÍCULOS AÉREOS NÃO TRIPULADOS) NO CONTROLE E NA SEGURANÇA DO TRÂNSITO URBANO DA CIDADE DE SÃO PAULO, PELO EXECUTIVO, PELA GCM E CET E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 334/2017 | Executivo - João Agripino da Costa Doria Junior | AUTORIZA O EXECUTIVO A REALIZAR O PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO EM CASO DE MORTE OU DE INCAPACIDADE PERMANENTE PARA O TRABALHO TOTAL OU PARCIAL, DE INTEGRANTE DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA OU, ALTERNATIVAMENTE, A CONTRATAÇÃO DE SEGURO DESTINADO A ESSA FINALIDADE, NAS SITUAÇÕES, FORMA E CONDIÇÕES QUE ESPECIFICA. |
| PL 331/2017 | Ver. REIS (PT) | AUTORIZA O EXECUTIVO MUNICIPAL A CONCEDER "PRÓ-LABORE" A POLICIAIS CIVIS E MILITARES QUE ATUEM NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 275/2017 | Ver. EDIR SALES (PSD) | INCLUI PARÁGRAFO AO ARTIGO 7º DA LEI 13.194, DE 24 DE OUTUBRO DE 2001, POSSIBILITANDO QUE O TRANSPORTE DO SERVIDOR DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA SEJA POR MEIO DE TRANSPORTE PARTICULAR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 258/2017 | Ver. GEORGE HATO (MDB) | DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE BOTÕES DE EMERGÊNCIA NOS ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 195/2017 | Ver. FABIO RIVA (PSDB) | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR A INSPETORIA REGIONAL DO JARAGUÁ, VINCULADA A GUARDA CIVIL METROPOLITANA. |
| PL 194/2017 | Ver. FABIO RIVA (PSDB) | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR A INSPETORIA REGIONAL DA BRASILÂNDIA, VINCULADA A GUARDA CIVIL METROPOLITANA. |
| PL 191/2017 | Ver. FERNANDO HOLIDAY (NOVO) Ver. FARIA DE SÁ (PP) | INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (PMRF), CONCEDE LICENCIAMENTO AUTOMÁTICO, COIBE INVASÕES, ADOTA MEDIDAS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 166/2017 | Ver. ZÉ TURIN (REPUBLICANOS) | CRIA O SISTEMA DE MONITORAMENTO EM TEMPO REAL DE RUAS, AVENIDAS, FEIRAS LIVRES, CENTRO COMERCIAL, PORTARIAS DE CLUBES, ESPAÇOS FESTIVOS, PONTOS TURÍSTICOS E OUTRAS ÁREAS SITUADAS NA ÁREA CENTRAL DE SANTO AMARO, ZONA SUL DE SÃO PAULO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 132/2017 | Ver. REIS (PT) Ver. EDIR SALES (PSD) | INSTITUI O PASSE LIVRE AOS POLICIAIS CIVIS E MILITARES E AOS INTEGRANTES DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA NO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |

| | | |
|------------|--|---|
| PL 52/2017 | Ver. OTA (PSB) Ver. JANAÍNA LIMA (MDB) | INSTITUI COMO POLÍTICA PÚBLICA O PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS DROGAS E À VIOLENCIA, NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| PL 26/2017 | Ver. EDUARDO MATARAZZO SUPILCY (PT) Ver. JULIANA CARDOSO (PT) Ver. ALESSANDRO GUEDES (PT) Ver. SONINHA FRANCINE (CIDADANIA) Ver. LUANA ALVES (PSOL) Ver. ERIKA HILTON (PSOL) Ver. SILVIA DA BANCADA FEMINISTA (PSOL) | DISPÕE SOBRE OS PROCEDIMENTOS E O TRATAMENTO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DURANTE A REALIZAÇÃO DE AÇÕES DE ZELADORIA URBANA. |
| PL 20/2017 | ACRESCE PARÁGRAFO ÚNICO AO ARTIGO 1º DA LEI NO. 14.043, DE 2 DE SETEMBRO DE 2005, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS (OBJETIVA LIMITAR A CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO AOS GUARDAS CIVIS METROPOLITANOS À DISPOSIÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO) | MESA DA CAMARA MUNICIPAL DE SAO PAULO - 01/01/2017 a 31/12/2017 |
| PLO 8/2017 | ALTERA A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, ACRESCENDO A NOMENCLATURA DE POLÍCIA MUNICIPAL À GUARDA CIVIL METROPOLITANA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. | Ver. EDIR SALES (PSD) Ver. RICARDO TEIXEIRA (UNIÃO) Ver. DELEGADO PALUMBO (MDB) Ver. FERNANDO HOLIDAY (NOVO) Ver. FELIPE BECARI (UNIÃO) |
| PLO 4/2017 | ACRESCENTA O INCISO XVI DO ART. 70 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E ALTERA O PARÁGRAFO ÚNICO DO MESMO ARTIGO, A FIM DE OUTORGAR AO PREFEITO O PODER DE EXERCER A AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA E A AUTOEXECUTORIEDADE DE ATOS ADMINISTRATIVOS NECESSÁRIOS À MANUTENÇÃO OU RETOMADA DE POSSE, A QUALQUER TEMPO, DE BENS PÚBLICOS DE USO COMUM E ESPECIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. | Ver. EDUARDO TUMA (PSDB) Ver. JANAÍNA LIMA (MDB) |

ARTIGO

VIOLÊNCIA POLICIAL NO BRASIL: FATORES SOCIOECONÔMICOS ASSOCIADOS À PROBABILIDADE DE VITIMIZAÇÃO

EVANDRO CAMARGOS TEIXEIRA

Possui doutorado em Economia Aplicada pela ESALQ/USP, mestrado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e graduação em Economia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Atualmente, é Professor Associado II do Departamento de Economia da UFV e trabalha com Desenvolvimento Econômico, particularmente com os seguintes temas: criminalidade, saúde, educação e pobreza.

País: Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Viçosa

Email: evandro.camargos@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-6470-2103>

STÉFFANY COSTA JARDIM

Graduanda em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa, bolsista de Iniciação Científica pelo CNPq e aluna pesquisadora vinculada ao CNPq.

País: Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Viçosa

Email: steffanyjardim1999@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-7561-6606>

PEDRO RODRIGUES OLIVEIRA

Mestrando em Economia Aplicada na Universidade de São Paulo.

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

Email: p.rodrigues.eu73@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-6630-9666>

PATRICK ALLAN FERREIRA ALVES

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa. Mestrando em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais.

País: Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** João Monlevade

Email: patrickallan.ferreira@hotmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-9507-8545>

Contribuições dos autores: artigo baseado no trabalho de conclusão de curso de Patrick Allan Ferreira Alves, sob orientação de Evandro Camargos Teixeira, com subsequentes adequações e contribuições dos coautores Stéffany Costa Jardim e Pedro Rodrigues Oliveira em todas as seções.

RESUMO

O objetivo do presente estudo é analisar a probabilidade de vitimização da violência cometida por policiais no Brasil. Para tal, utiliza-se um modelo Probit para estabelecer relações de probabilidade de os indivíduos serem vítimas mediante alguns fatores socioeconômicos, tais como sexo, raça, escolaridade, idade, renda e local de moradia. Os principais resultados denotam que indivíduos do sexo masculino, pretos ou pardos, que moram em áreas urbanas e possuem baixo nível de escolaridade têm maior probabilidade de serem vítimas da violência policial, enquanto o nível de renda e a região federativa de moradia não foram fatores significativos.

Palavras-chave: Violência policial. Vitimização. Probit.

ABSTRACT**POLICE VIOLENCE IN BRAZIL: SOCIOECONOMIC FACTORS ASSOCIATED WITH THE PROBABILITY OF VICTIMIZATION**

The aim of the present study is to analyze the probability of victimization of violence committed by police in Brazil. For this, a Probit model is used to establish probability relationships for individuals to be victims through some socioeconomic factors, such as sex, race, education, age, income and place of residence. The main results show that male individuals, black or brown, who live in urban areas and have a low level of education are more likely to be victims of police violence, while the level of income and the federal region of residence were not significant factors.

Keywords: Police violence. Victimization. Probit.

Data de Recebimento: 08/02/2021 – **Data de Aprovação:** 04/06/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n3.1421

INTRODUÇÃO

A violência no Brasil é um fenômeno bastante expressivo que aflige toda a sociedade. De acordo com o *Atlas da Violência de 2020* (IPEA, 2020), em 2018 ocorreram no país 57.956 homicídios, o que corresponde a uma taxa de 27,8 homicídios por 100.000 habitantes. Mesmo representando a menor taxa em quatro anos, o Brasil ainda ocupava naquele ano a 13^a posição entre os países com maiores taxas de homicídios no mundo, segundo o Instituto Igarapé (2018).

Inclusos nessas estatísticas criminais estão os homicídios perpetrados pelas forças policiais brasileiras que, de acordo com o relatório da Anistia Internacional (2015), corresponde a polícia que mais mata no mundo. Nesse sentido, segundo o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* (FBSP, 2020), no ano de 2019, o número de mortes decorrentes de intervenções policiais no Brasil chegou a 6.375 ocorrências, maior número da série história do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que começou a mensurar tais ocorrências no ano de 2013. Para se ter uma ideia, do início dos registros de ocorrências até 2019 somaram-se 30.637 homicídios perpetrados por policiais. Os dados mais recentes para o primeiro semestre de 2020 já apontam 3.181 mortes em decorrência de ação policial, um número 6% maior do que aquele registrado no primeiro semestre do ano anterior.

As vítimas de tais homicídios, entretanto, são sobrerepresentadas em determinados grupos. Homens correspondem a 99,2% dos indivíduos vítimas de homicídios cometidos por policiais e no que se refere à cor/raça, 79,1% das vítimas eram pretas e pardas. Além disso, jovens de 15 a 29 anos, em especial aqueles entre 20 e 24 anos, morrem em maior proporção do que os demais indivíduos de outras faixas etárias (FBSP, 2020).

Essa modalidade de violência não é um fenômeno recente. Historicamente, no Brasil, o uso violento da força policial se consolidou como um mecanismo de controle político durante a ditadura militar, especificamente contra aqueles que se opunham ao regime. Ao findar o mesmo, a violência policial com fins políticos deixou de existir de maneira explícita, no entanto, a prática da violência permanece, passando a ser utilizada como ferramenta de controle social, principalmente da criminalidade (MESQUITA NETO, 1999).

Nesse sentido, ao exercer o controle da criminalidade, a polícia encarrega-se de transmitir a sensação de segurança aos cidadãos dentro de delimitado território, sendo fundamental que esta tenha a confiança dos cidadãos de que sua atuação está de acordo com a Lei (HOLLANDA, 2005). As sensações de segurança e confiança no trabalho policial estão conectadas com os valores culturais e sociais, que se combinam com as instâncias de mediação social (CASTRO, 2013). Esses valores tenderão a ser absorvidos pela polícia e terão implicações na determinação de seus comportamentos desviantes, bem como na tolerância social para estes comportamentos.

Em uma sociedade cujos índices de criminalidade são elevados é “lugar-comum” o apelo às soluções simplistas e radicais por parcela considerável da população, como a aprovação social de uma polícia brutal, com poderes discricionários e abusivos em direção a segmentos sociais considerados perigosos. Esse apelo popular pode ser explorado oportunisticamente por políticos que buscam eleição ou reeleição, afetando o senso de autoridade do policial. De acordo com Silva (2011), os policiais assumem a função de mantenedores da ordem pública a qualquer preço, decidindo com autonomia e quase sem supervisão como deve ser exercida sua função social. Por outro lado, Silva (2011) e Mesquita Neto (1999) apontam que a violência policial também gera desconfiança e frustração em relação às expectativas da população sobre a segurança pública, o que leva a avaliação negativa da atuação desses agentes.

Especificamente no caso da violência policial, alguns estudos têm analisado suas causas e proposto políticas preventivas, enquanto outros analisam as consequências de tal fenômeno em relação aos custos implicados, uma vez que tal modalidade de violência, além do custo direto impingido às vítimas e às suas famílias, traz repercussões indiretas à economia e consequentemente ao produto nacional, na medida em que provoca perda de capital humano, que poderia ser uma contribuição para o país em termos de crescimento econômico. Nesse sentido, um(a) jovem que perde a vida ou tem sua saúde física e/ou psíquica debilitada como consequência da violência policial não poderá contribuir de forma efetiva no processo de crescimento econômico. Assim, alguns estudos, como o de Lumsden (2017), têm sido realizados para contabilizar esses custos.

A fim de contribuir para a literatura existente, o presente estudo tem como objetivo central verificar quais as características individuais, isto é, as características socioeconômicas e demográficas associadas aos indivíduos, que elevam a probabilidade de uma pessoa ser vítima de violência policial. Esta análise servirá de embasamento para refletir sobre a problemática da violência policial, ao apontar quais são os grupos mais vulneráveis, bem como fomentar a elaboração de políticas públicas que visem diminuí-la.

Para tal, este trabalho é composto de cinco partes, além desta introdução. A segunda objetiva apresentar os principais estudos referentes aos fatores relacionados à vitimização em função da violência policial. A terceira compromete-se a discorrer sobre a metodologia, bem como sobre a base de dados utilizada. A quarta conta com a análise descritiva e econômica dos resultados, além de realizar a discussão dos mesmos mediante a literatura que concerne o tema. Por fim, a última parte apresenta as considerações finais.

EVIDÊNCIAS TEÓRICAS E EMPÍRICAS

Existe uma vasta discussão na literatura acerca da violência policial, que busca identificar quais fatores socioeconômicos podem estar relacionados com o nível de incidência de tal fenômeno. Fatores como renda, raça, sexo e nível de escolaridade são apontados comumente como aspectos que fazem o nível de violência policial se manifestar em maior ou menor grau. Dessa forma, torna-se importante averiguar a contribuição desses trabalhos e quais são as lacunas no estudo da temática.

Alguns autores buscaram explicar a ocorrência da violência policial tendo como base teorias existentes, como Snyder (2013). O autor levanta duas hipóteses para explicar a ocorrência de violência policial, sendo uma hipótese econômica e a outra, racial. De acordo com o autor, indivíduos residentes em áreas com maior nível de desigualdade de renda tendem a sofrer mais violência policial (neste estudo representada por homicídios cometidos por agentes policiais em serviço), uma vez que em tais locais ocorrem mais conflitos sociais que demandam maior ação da polícia, consequentemente aumentando a probabilidade do uso fatal da força. A segunda hipótese propõe que em localidades com maior concentração de população não branca haverá maior incidência de violência policial, dado que a força policial será empregada para realizar o controle social em prol dos interesses do *status quo*, composto hegemonicamente por indivíduos brancos. O autor observou que em sua amostra a hipótese racial é fator-chave para explicar a probabilidade de os indivíduos sofrerem violência policial, assim como encontrado por Fryer Jr. (2016).

Com relação aos resultados, a hipótese econômica apresentou resultados opostos aos esperados, sendo que uma possível explicação para a desigualdade influenciar negativamente a ocorrência de violência policial pode estar relacionada ao fato de que esta possui um poder “desempoderador”, fazendo com que as elites não se sintam ameaçadas por grupos “desempoderados”, reduzindo a necessidade de aplicação de controle social em tais áreas.

Entretanto, ao analisar as regiões urbanas dos Estados Unidos, utilizando-se também da Teoria do Conflito, Dirlam (2013) conseguiu encontrar resultados similares aos esperados por Snyder (2013). O autor objetivou identificar se a desigualdade econômica e racial atua como fator explicativo do nível de força policial nos EUA. Os resultados indicaram que regiões com maior nível de desigualdade econômica recebem maior contingente de policiais para patrulha ostensiva, assim como gastos mais elevados com segurança. Logo, a maior presença de policiais aumenta a probabilidade de conflitos, o que pode ter como consequência mais incidência de violência policial. Além disso, a presença mais elevada de população não branca também é apontada pelo autor como determinante do efetivo policial de uma localidade. Entretanto, verificou-se que a desigualdade econômica possui maior efeito sobre a mudança no efetivo policial do que a desigualdade racial. Aliás, essa forma de desigualdade, especificamente de renda, é um elemento comumente relacionado à violência policial, uma vez que a vigilância policial mostra-se mais incisiva sobre os cidadãos pertencentes às classes econômicas com menor poder aquisitivo em detrimento àqueles indivíduos de classe econômica mais elevada, como aponta Bretas (1997).

Para o caso brasileiro, Beato, Peixoto e Andrade (2004), em seu estudo para o município de Belo Horizonte/MG, corroboraram as hipóteses econômicas e raciais de Snyder (2013) como fatores relacionados à vitimização por parte da polícia. Entretanto, os autores ressaltam que não apenas a raça e a renda afetam as probabilidades de vitimização. Assim, indivíduos com menores níveis educacionais, assim como homens e jovens, também são mais propensos a serem vitimados pela polícia.

Paes-Machado e Noronha (2002) encontraram resultados similares para o município de Salvador/BA, evidenciando que a receptividade da própria população em relação à violência de modo geral é um fator importante para a probabilidade de vitimização de seus moradores por violência policial.

Outros fatores como o estado civil do indivíduo, sua religião, gênero e idade também podem explicar a probabilidade de vitimização, por influenciarem a exposição às situações de conflito. Segundo Madalozzo e Furtado (2011), como evidenciado na Teoria do Estilo de Vida, pessoas casadas possuem menor probabilidade de serem vitimadas devido a sua menor exposição a fatores de risco. Assim, a maior

exposição ao risco, como frequentar lugares públicos ou portar armas, pode influenciar positivamente a probabilidade de vitimização em situações conflituosas que podem desencadear em mortes.

Nesse sentido, Sinhoretto, Silvestre e Schlittler (2014) ilustraram o perfil das vítimas de violência policial ao estudarem o estado de São Paulo entre 2009 e 2011, corroborando os trabalhos anteriores quanto aos fatores relacionados à vitimização. As autoras concluíram que os indivíduos que mais sofrem violência policial são homens (97%), negros (61%) e jovens entre 15 e 29 anos de idade (78%). Além disso, foi possível ainda verificar que indivíduos negros possuem maior probabilidade (54,1%) de serem presos em flagrante, suscitando o questionamento de que a raça está sendo utilizada pela polícia como um elemento para caracterizar indivíduos como suspeitos, independentemente de haver outras evidências (BRUNSON; MILLER, 2006).

Por outro lado, observando-se o fenômeno da violência policial pela ótica da polícia, é possível elencar outros fatores relacionados à probabilidade de vitimização. Nesse sentido, Castro (2013) apontou que uma variável explicativa da violência cometida pela polícia militar é a orientação política do governador do estado em que a mesma opera. Nesse caso, governadores com orientações políticas à direita são mais permissivos com o uso excessivo da força pela instituição da policial militar.

Bueno (2018) discorre ainda que ao contrário do caráter transitório que o cargo de governador possui, a doutrina da própria polícia militar é determinante para o uso excessivo da violência pela instituição, conservando e retroalimentando desde o fim da ditadura militar valores que pregam a violência como medida de eficiência no exercício da profissão.

Além de tais fatores estruturais, Eitle, D'Alessio e Stolzenberg (2014) apontam características organizacionais da polícia como tendo significativa influência sobre a ocorrência da violência policial. A elevada demanda por trabalho e a ausência de órgãos de controle interno podem influenciar positivamente a ocorrência de transgressões fatais de conduta, uma vez que elevam as probabilidades de conflito e diminuem as de responsabilização.

Diante do exposto, torna-se importante averiguar de que forma a violência policial se manifesta no contexto brasileiro. A partir dos dados do suplemento de Vitimização da PNAD, é possível analisar quais fatores socioeconômicos são relevantes para a probabilidade de um indivíduo ser vitimado e verificar se este fenômeno se manifesta de forma homogênea nas regiões brasileiras ou não. Adicionalmente, o uso de dados do suplemento de Vitimização da PNAD permite verificar um panorama que é oculto dentro das estatísticas oficiais, dada a elevada subnotificação de registros oficiais de vitimização por agentes policiais. Com os resultados, será possível propor ações que objetivem mitigar a violência policial no Brasil.

METODOLOGIA

Para analisar a probabilidade de vitimização de violência policial, faz-se necessário apresentar um método adequado condizente com esta temática, bem como explicitar a base de dados utilizada. Para tal, esta parte será subdividida em duas, onde serão apresentados o modelo econométrico utilizado e a fonte e o tratamento dos dados.

MODELO PROBIT

Para avaliar a probabilidade de vitimização em função da violência policial, estimar-se-á como as características individuais e domiciliares afetam a probabilidade de os indivíduos afirmarem positivamente terem sido agredidos pela polícia. Para tanto, optou-se pelo modelo Probit, que é uma ferramenta adequada para estimação quando a variável dependente é dicotômica, ou seja, assume valor igual a 1, caso o evento ocorra e valor 0, caso contrário. Especificamente neste estudo, a variável dependente assume valor igual a 1 se o indivíduo foi vítima de violência policial no período de referência de 365 dias. Dessa forma, o modelo Probit apresenta vantagem ao fornecer uma visão mais tangível da diferença entre os indivíduos em relação à probabilidade de serem vítimas de violência policial. Além disso, de acordo com Gujarati (2011), os modelos Logit e Probit são bastante similares, apenas diferindo em termos da função de distribuição, que no primeiro é a logística e no segundo, a normal, e este fato faz com que a probabilidade condicional no modelo Probit se aproxime de 0 ou 1 com mais rapidez. Assim, o modelo estima a probabilidade de vitimização com base na distribuição normal-padrão acumulada, conforme apresentado em Greene (2003) e Wooldridge (2003):

$$Pr(y_i = 1|x_i) = \int_{-\infty}^{\beta x_i} \phi(z) dz = \Phi(\beta) \text{ onde: } = \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e^{\left(\frac{-z^2}{2}\right)} \quad (1)$$

Em que $Pr(y_i = 1|x_i)$ representa a probabilidade de ocorrência de agressão por um policial para o indivíduo i dadas as características individuais captadas por x_i ; $\phi(z)$ é a função de distribuição acumulada de probabilidade normal-padrão; X_i o vetor de variáveis explicativas; β são os coeficientes das variáveis independentes; z representa as variáveis normais padronizadas.

Ainda, para que a análise possa ser realizada é necessário estimar os efeitos marginais das variáveis contínuas e binárias, uma vez que o exame direto dos coeficientes não é o método mais apropriado para interpretação dos resultados. Os efeitos marginais são calculados da seguinte forma:

$$EMx = f(X_i\beta) \cdot \beta x \quad (2)$$

$$EMxk = P[(Di = 1|xk = 1)] - P[(Di = 1|xk = 0)] \quad (3)$$

É possível perceber que os efeitos marginais são calculados na média da amostra. Na equação (2), para variáveis contínuas, tem-se que EMx é o efeito marginal de X , $f(X_i\beta)$ é a função de densidade de probabilidade normal padrão e βx é o coeficiente. Por outro lado, a equação (3), para variáveis discretas, evidencia que $EMxk$ é o efeito marginal da variável binária xk , onde $P[(Di = 1|xk = 1)]$ é a probabilidade de o indivíduo ser agredido pela polícia quando $xk = 1$; e $P[(Di = 1|xk = 0)]$ é a mesma probabilidade quando $xk = 0$. Em síntese, o efeito marginal denota a alteração em pontos percentuais na probabilidade de o indivíduo ser vítima de violência policial.

Para a estimação do modelo Probit e de seus efeitos marginais, o modelo a ser estimado é descrito abaixo, onde as variáveis explicativas inseridas tiveram como critério de seleção a literatura referente ao tema:

$$\begin{aligned} Violpol = & \beta_1 + \beta_2 Renda + \beta_3 Raça + \beta_4 Idade1 + \beta_5 Idade3 + \beta_6 Idade4 + \beta_7 Idade5 + \\ & \beta_8 Sexo + \beta_9 Educação1 + \beta_{10} Educação3 + \beta_{11} Educação4 + \beta_{12} Educação5 \\ & + \beta_{13} Educação6 + \beta_{14} Sul + \beta_{15} Sudeste + \beta_{16} Centro + \beta_{17} Nordeste + \beta_{18} Divorciado + \\ & \beta_{19} Viuvo + \beta_{20} Solteiro + \beta_{21} Urb_i + \mu_i \end{aligned} \quad (4)$$

Em que *Violpol* é uma variável dependente binária que assume valor igual a 1, caso o indivíduo tenha sofrido violência policial e valor igual a 0, caso contrário; β_j ($j = 1$ a 21) são os parâmetros a serem estimados; *Renda* denota os rendimentos mensais de todas as fontes auferidas pelo indivíduo, que podem variar de R\$ 0 a R\$ 20.000; *Raça* é uma variável *dummy* que assume valor igual a 1 caso o indivíduo seja preto ou pardo, e 0 caso seja branco; *Idade1* designa indivíduos entre 15 a 24 anos de idade, isto é, entre a adolescência e o início da vida adulta; *Idade2* (considerada como referência) compreende indivíduos entre 25 e 34 anos; *Idade3* entre 35 e 44 anos; *Idade4* entre 45 e 54 anos; *Idade5* para indivíduos que estejam entre 55 e 65 anos; *Sexo* assume valor igual 1 caso o indivíduo seja do sexo masculino, e 0 caso seja do sexo feminino; *Educação1* denota indivíduos que não possuem nenhum grau de instrução formal; *Educação2* (considerada como referência) aponta aqueles que possuem Ensino Fundamental incompleto; *Educação3* os que possuem Ensino Fundamental completo; *Educação4* compreende aqueles que possuem Ensino Médio incompleto; *Educação5* os que completaram o Ensino Médio; *Educação6* aqueles que possuem Ensino Superior incompleto; *Urb* é uma variável binária que indica a localização do domicílio, assumindo valor igual a 1 para urbano e 0 para rural; as variáveis *dummies Casado* (considerada como referência), *Solteiro*, *Divorciado* e *Viúvo* indicam o estado civil dos indivíduos; já as variáveis *dummies Sudeste, Sul, Centro, Nordeste e Norte* (considerada como referência) denotam a região federativa na qual os indivíduos residem; μ é o termo de erro aleatório, com média 0 e variância σ^2 .

Em relação aos efeitos esperados das variáveis explicativas utilizadas no modelo sobre a probabilidade do indivíduo ser agredido pela polícia, conjectura-se, *a priori*, um relacionamento negativo entre essa e o nível de renda. Ou seja, indivíduos que possuem nível de renda mais elevado tendem a ter mais credibilidade em denúncias de abusos policiais, assim como a viver em bairros nobres, onde a atividade repressora da polícia é mínima, conforme atesta Gabaldón e Birbeck (2000), que estudaram a carência dos meios pelos quais os moradores de regiões periféricas poderiam ser ouvidos pelas autoridades.

No que tange à raça, espera-se, seguindo-se Snyder (2013), que a relação seja positiva, isto é, que indivíduos não brancos apresentem maior probabilidade de serem agredidos em relação aos brancos, em função dos estereótipos de raça existentes e pelo fato de que indivíduos não brancos tendem a ser maioria nos bairros periféricos, à margem das instituições formais.

Em relação ao sexo e à idade, espera-se que indivíduos do sexo masculino e jovens situados na faixa etária de 15 a 24 anos (*Idade1*) e de 25 a 34 anos (*Idade2*) apresentem probabilidade mais elevada, pois são vistos com maior poder de periculosidade pelas instituições policiais e possuem maior probabilidade de resistência às suas ações, quando comparados a indivíduos do sexo feminino ou situados nas faixas etárias subsequentes, conforme Bueno (2018). Ademais, adolescentes e jovens adultos tendem a circular mais e por mais tempo nas cidades em relação a indivíduos mais velhos, que tendem a já possuir famílias estabelecidas e passarem mais tempo em seus respectivos domicílios, o que diminuiria as chances de serem agredidos pela polícia, de acordo com Beato, Peixoto e Andrade (2004). Desse modo, espera-se que a probabilidade diminua à medida em que aumenta a faixa etária considerada, de forma que indivíduos que estejam na faixa etária entre 35 e 44 anos (*Idade3*), 45 e 54 anos (*Idade4*) e 55 e 65 anos (*Idade5*), situados entre a fase adulta mais madura até a velhice, apresentem probabilidades menores de sofrerem violência policial, possuindo assim uma relação negativa com a variável que será utilizada como referência de análise (*Idade2*).

Quanto ao estado civil dos indivíduos, optou-se pela utilização da variável *Casado* como referência de análise. Espera-se que Solteiros, Divorciados e Viúvos apresentem maior probabilidade de vitimização por

policiais, em função da maior exposição desse grupo em espaços públicos. Por sua vez, os Casados, ao permanecerem mais tempo em suas residências, ficariam menos sujeitos aos contatos que possibilitam tais crimes, conforme Beato, Peixoto e Andrade (2004).

Quanto ao nível educacional, optou-se por tomar a variável Educação2 (Ensino Fundamental incompleto) como referência, a partir da qual se espera que indivíduos com menos escolaridade, isto é, que não possuem educação formal (Educação1) apresentem maior probabilidade de vitimização em função dos menores rendimentos a que tendem a auferir, enquanto se espera que indivíduos mais escolarizados (Educação3, Educação4, Educação5 e Educação6) apresentem menor probabilidade de vitimização em função da tendência a pertencerem a classes sociais mais elevadas (GABALDÓN; BIRBECK, 2000).

Quanto ao coeficiente estimado para a variável urbana, espera-se que ele seja positivo, pois maior concentração humana e desigualdade social nos centros urbanos em relação às zonas rurais fazem com que nos primeiros haja a criação de ambientes mais suscetíveis à atividade repressora da polícia (SILVA, 2011).

Por fim, no que concerne à região federativa onde o indivíduo reside, espera-se que as regiões Norte (considerada como referência) e Nordeste se sobressaiam, devido ao fato destas serem as mais violentas do país, o que é comprovado através do *Atlas da Violência* (IPEA, 2020). O índice de violência geral tende a estar fortemente correlacionado ao subconjunto da violência policial, conforme o relatório da Anistia Internacional (2015).

FONTE E TRATAMENTO DOS DADOS

Os dados utilizados para a consecução deste trabalho foram extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2009 (BRASIL, 2009). Naquele ano, houve o mais recente Suplemento de Vitimização e Justiça no qual foram realizadas perguntas relacionadas à violência policial aos indivíduos participantes da amostra. Ademais, a PNAD representa uma importante e confiável fonte de dados para estudos relacionados à população brasileira que abrange todo o território nacional.

Como fatores que asseguram a expansão e a representatividade da amostra, tem-se que os dados da PNAD incorporam os elementos que caracterizam um plano amostral complexo, a saber, estratificação, conglomerado e probabilidades desiguais de seleção em um ou mais estágios, e ajustes dos pesos amostrais.

Além disso, consideraram-se indivíduos na faixa etária entre 15 e 65 anos de idade impactados por algum tipo de agressão no período de referência de 365 dias, onde perguntou-se quem foi o perpetrador da última agressão sofrida, sendo “policial” uma das alternativas disponíveis, juntamente a alternativas como cônjuges, ex-cônjuges, parentes, pessoas desconhecidas etc.

RESULTADOS

Nesta seção, serão apresentados os principais resultados deste trabalho. Para melhor compreensão da composição dos dados, inicialmente, serão apresentadas as estatísticas descritivas e, em seguida, serão analisados os resultados econômicos, com o objetivo de estimar o efeito dos fatores socioeconômicos considerados sobre a probabilidade de vitimização pela polícia.

ANÁLISE DESCRIPTIVA

Esta etapa descreve o perfil dos indivíduos que responderam ao questionamento relativo à violência policial na amostra, separando-os de acordo com suas características socioeconômicas e demográficas. Nesse sentido, foram analisadas as principais características dos indivíduos vitimados por violência policial no Brasil no período concernente ao último ano de realização da entrevista, tais como raça, sexo, idade, escolaridade e renda.

No que tange à raça, os indivíduos foram separados entre brancos e não brancos (pardos e pretos). No total, a amostra compreende 174.750 indivíduos, dos quais 100.241 ou 57,36% são não brancos e 74.509 ou 42,64% são brancos. Do total de indivíduos vitimados (138 indivíduos, 0,08% da amostra), 30,71% são brancos e 69,29% são não brancos.

Tratando-se da incidência da violência policial de acordo com o sexo, percebe-se que a diferença é ainda mais notável, pois 85% dos que afirmam já terem sido vítimas são do sexo masculino. Estas estatísticas descritivas iniciais, tanto em relação à raça quanto ao sexo, se mostram similares àquelas observadas por Sinhoretto, Silvestre e Schlittler (2014) e pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2020).

No que se refere à idade, verifica-se através da Tabela 1 que a vitimização diminui à medida que a idade aumenta. É possível perceber que a maior parte das vítimas se configuram como indivíduos jovens, com maior expressividade nos conjuntos Idade1 e Idade 2, isto é, entre indivíduos na faixa etária entre 15 e 35 anos de idade.

TABELA 1

Relação entre idade dos indivíduos e probabilidade de serem vítimas de violência policial

| Faixa etária | Parcela da amostra (%) | Vítimas de violência policial (%) |
|---------------------|------------------------|-----------------------------------|
| Idade1 (12-24 anos) | 18,93 | 32,86 |
| Idade2 (25-34 anos) | 26,01 | 36,43 |
| Idade3 (35-44 anos) | 22,95 | 17,14 |
| Idade4 (45-54 anos) | 18,31 | 10,00 |
| Idade5 (55-65 anos) | 13,80 | 3,57 |
| Total | 100,00 | 100,00 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PNAD (2009).

Com relação à situação censitária dos indivíduos agredidos, aqueles que vivem em ambientes rurais compreendem 15% da amostra e concentram 5% das ocorrências de agressão. Por sua vez, 85% residem na área urbana e representam a ampla maioria de 95% do total de vitimizados.

A respeito da região de residência no país, a Tabela 2, abaixo, denota que a violência policial se concentra nos estados das regiões Norte e Nordeste, quando se leva em conta o peso amostral de cada região. Além disso, no geral, as ocorrências de violência policial tendem a seguir a mesma direção da violência de modo geral, a qual costuma ter como proxy a taxa de homicídios, que no Brasil tem sido mais elevada nos estados das referidas regiões, conforme o *Atlas da Violência* (FBSP, 2020).

TABELA 2**Relação entre região brasileira de residência e probabilidade de vitimização por violência policial**

| Região | Parcela da amostra (%) | Vítimas de violência policial (%) |
|--------------|------------------------|-----------------------------------|
| Sudeste | 28,71 | 27,86 |
| Sul | 15,84 | 10,71 |
| Nordeste | 31,75 | 37,14 |
| Norte | 12,74 | 16,43 |
| Centro-Oeste | 10,97 | 7,86 |
| Total | 100,00 | 100,00 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PNAD (2009).

Por fim, as Tabelas 3, 4 e 5 apresentam três fatores também relacionados à probabilidade de os indivíduos serem agredidos pela polícia: níveis de escolaridade, renda e estado civil. Nesse sentido, é possível constatar que aproximadamente metade das vítimas situa-se no segundo nível de instrução, isto é, possuem Ensino Fundamental incompleto. Analisando-se o nível de renda percebe-se que a maioria dos indivíduos vítimas de violência policial situam-se nas duas menores faixas de renda. Além disso, verifica-se que os indivíduos solteiros são frequentemente mais agredidos pela polícia em relação aos demais com outros estados civis.

TABELA 3**Relação entre nível educacional e probabilidade de vitimização por violência policial**

| Nível educacional | Parcela da amostra (%) | Vítimas de violência policial (%) |
|-------------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| Sem instrução formal | 9,25 | 6,43 |
| Ensino Fundamental incompleto | 36,80 | 49,29 |
| Ensino Fundamental completo | 10,60 | 14,29 |
| Ensino Médio incompleto | 7,68 | 7,14 |
| Ensino Médio completo | 30,01 | 19,29 |
| Ensino Superior incompleto | 5,66 | 3,57 |
| Total | 100,00 | 100,00 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PNAD (2009).

TABELA 4**Relação entre nível de renda e probabilidade de vitimização por violência policial**

| Renda mensal (R\$) | Parcela da amostra (%) | Vítimas de violência policial (%) |
|--------------------|------------------------|-----------------------------------|
| 0 – 500 | 46,57 | 52,86 |
| 500 – 1.000 | 33,97 | 35,71 |
| 1.000 – 2.000 | 13,72 | 8,57 |
| 2.000 – 20.000 | 5,74 | 2,86 |
| Total | 100,00 | 100,00 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PNAD (2009).

TABELA 5**Relação entre estado civil e probabilidade de vitimização por violência policial**

| Estado civil | Parcela da amostra (%) | Vítimas de violência policial (%) |
|--------------|------------------------|-----------------------------------|
| Casado | 46,17 | 23,57 |
| Divorciado | 6,08 | 5,71 |
| Solteiro | 44,11 | 69,29 |
| Viúvo | 3,65 | 1,43 |
| Total | 100,00 | 100,00 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PNAD (2009).

RESULTADOS ECONOMÉTRICOS

A fim de verificar o efeito dos fatores socioeconômicos associados aos indivíduos sobre a probabilidade de que eles sejam vítimas da violência policial, a Tabela 6 apresenta os resultados econôméticos. Nesta, através da estimação de um modelo Probit, são apresentados os coeficientes estimados para as variáveis consideradas no trabalho, assim como seus efeitos marginais. É importante ressaltar que os testes realizados com as variáveis explicativas não detectaram a presença de multicolinearidade prejudicial, sendo assim, os coeficientes refletem estimativas robustas acerca da influência das variáveis socioeconômicas sobre a probabilidade de vitimização.

TABELA 6**Efeito dos fatores socioeconômicos associados aos indivíduos sobre a probabilidade de que eles sejam vítimas da violência policial**

| Variável | Coeficientes | Efeitos Marginais |
|-----------|--|-------------------------|
| Constante | -4.198195*** (0.216278) | — |
| Sexo | 0.4952507*** (0.0839448) | 0.0006307*** |
| Raça | 0.1096119* (0.0624589) | 0.0001422* |
| Idade1 | 0.0301371 ^{NS} (0.0751656) | 0.0000426 ^{NS} |
| Idade3 | -0.1547157* (0.0830198) | -0.0001857** |
| Idade4 | 0.3241587** (0.1621446) | -0.0002572*** |

Continua

TABELA 6

Efeito dos fatores socioeconômicos associados aos indivíduos sobre a probabilidade de que eles sejam vítimas da violência policial

| Variável | Coeficientes | Efeitos Marginais |
|------------|---|--------------------------|
| Idade5 | -0.5105618*** (0.1523667) | -0.0004197*** |
| Urbano | 0.415099*** (0.119169) | 0.0003786*** |
| Sul | -0.0927152 ^{NS} (0.1089182) | -0.0001196 ^{NS} |
| Sudeste | -0.032429 ^{NS} (0.0885537) | -0.0000474 ^{NS} |
| Centro | -0.1378222 ^{NS} (0.114914) | -0.0001559 ^{NS} |
| Nordeste | -0.0181204 ^{NS} (0.0829436) | -0.0000245 ^{NS} |
| Educação1 | -0.1365575 ^{NS} (0.1108697) | -0.0001562* |
| Educação3 | -0.0142879 ^{NS} (0.0888467) | -0.0000192 ^{NS} |
| Educação4 | -0.2937592** (0.1146049) | -0.0002729*** |
| Educação5 | -0.2856974*** (0.0851384) | -0.000334*** |
| Educação6 | -0.372064** (0.1604154) | -0.0003096*** |
| Solteiro | 0.2035581*** (0.0687213) | 0.0002995*** |
| Viúvo | 0.1932777 ^{NS} (0.229201) | 0.0003617 ^{NS} |
| Divorciado | 0.3559722*** (0.1302824) | 0.0008548* |
| Renda | -0.0000359 ^{NS} (0.0000527) | -4.76e-0.08 NS |

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Variável de referência Idade2: pessoas com 25 a 34 anos. A escolha dessa variável como referência se deve à maior incidência de vitimização nesta faixa etária. Variável de referência Educação2: indivíduos com Ensino Fundamental incompleto. A escolha desta variável como referência deve-se ao fato de metade das vítimas de violência policial no Suplemento de Vitimização da PNAD possuírem este nível de instrução.

*** significativo a 1% / ** significativo a 5% / * significativo a 10% / NS não significativo.

Por meio dos resultados é possível concluir que as variáveis sexo e raça apresentaram coeficientes positivos e estatisticamente significantes aos níveis de 1% e 10%, respectivamente. Este resultado indica que os homens apresentam maior probabilidade de serem vítimas de agressão física policial em relação às mulheres, assim como indivíduos não brancos (pretos e pardos) em relação aos brancos.

Em termos de efeitos marginais, foi possível observar que o fato de ser do sexo masculino eleva em aproximadamente 0,063 pontos percentuais a probabilidade de ser vítima de violência policial em relação às mulheres, enquanto ser pardo ou preto eleva tal probabilidade em cerca de 0,014 pontos percentuais em relação aos indivíduos brancos. Tal resultado indica que há diferença estatística e significativa na probabilidade de vitimização de indivíduos brancos e não brancos.

Em relação à influência positiva da raça sobre a probabilidade de vitimização, o resultado é corroborado por Snyder (2013) em uma análise para os Estados Unidos. O autor argumenta que geralmente é empregada maior força policial em localidades com concentração de população não branca, onde tal mecanismo é utilizado como forma de controle social, com o objetivo de manter a homogeneidade econômica social dessas áreas, em que comumente a parcela da população mais privilegiada, que possui maior prosperidade econômica, nível educacional e influência política é branca. Sinhoretto, Silvestre e Schlittler (2014) encontram resultados similares em uma análise para a cidade de São Paulo/SP, sendo os negros três vezes mais vítimas letais do que brancos, assim como Beato, Peixoto e Andrade (2004) para a cidade de Belo Horizonte/MG e Paes-Machado e Noronha (2002) para Salvador/BA.

A maior probabilidade de os homens serem mais suscetíveis às agressões físicas por policiais em relação às mulheres também é apontada por Sinhoretto, Silvestre e Schlittler (2014) e por Bueno (2018). Tal resultado é geralmente explicado pela Teoria do Estilo de Vida de Hindelang, Gottfredson e Garofalo (1978). Nesse caso, os homens tendem a exercer atividades, sejam elas de trabalho ou lazer, que os expõe a maior risco de se tornarem vítimas de um crime. Além disso, alguns fatores tendem a elevar esse risco, quais sejam: as pessoas que os indivíduos se relacionam no dia a dia; o tempo que o indivíduo fica afastado de casa e dos seus familiares; e as atividades de lazer que costumam realizar. Aliado a este fator, tem-se o argumento apontado por Bueno (2018) de que boa parte do policiamento ostensivo consiste na repressão ao crime por meio da tentativa de controlar o mercado de drogas, atividades estas que contam majoritariamente com a atuação de homens.

Cabe ainda salientar que foram encontrados pequenos valores relativos para os efeitos marginais, o que se deve ao fato desta análise ser realizada na margem e em termos percentuais com uma amostra de vitimados relativamente pequena. Além disso, a subnotificação em pesquisas de vitimização tende a ser elevada. Nesse sentido, Catão (2000) aponta que a subnotificação ocorre quando a vítima deixa de relatar um crime, seja porque não deu tamanha importância ao ocorrido ou porque não se sente à vontade de falar sobre o assunto com o entrevistador, além de tender a se lembrar apenas dos fatos mais recentes e de maior gravidade.

Com relação à idade, como ressaltado na Metodologia, definiu-se a variável Idade2 (25 aos 34 anos) como referência. Assim, a variável Idade1 (15 aos 24 anos) não se mostrou estatisticamente significativa como determinante da vitimização em relação ao grupo pertencente à Idade2. Por outro lado, a partir dos coeficientes estimados para as variáveis Idade3, Idade4 e Idade5 é possível concluir que a probabilidade de vitimização policial diminui paulatinamente à medida que a idade avança, visto que todas essas variáveis tiveram sinais negativos e foram estatisticamente significativas aos níveis de 10%, 5% e 1%, respectivamente.

O resultado obtido coincide com o esperado devido à caracterização da violência policial como um fenômeno no qual os jovens estão mais sujeitos, já que são vistos com maior poder de periculosidade pela polícia, como atesta Bueno (2018), indo ao encontro dos resultados encontrados por Sinhoretto, Silvestre e Schlittler (2014). Além disso, Brunson e Miller (2006) observaram que praticamente a totalidade de jovens tinham sido abordados de maneira inapropriada pela polícia ou conheciam alguém que havia sido nos Estados Unidos. Nesse sentido, de modo geral, Beato, Peixoto e Andrade (2004) apontam que os mais jovens são os mais prováveis a sofrerem algum tipo de crime, o que estaria relacionado à maior exposição destes a fatores de risco e ambientes em que se concentram um maior número de pessoas, o que pode levar a conflitos. Corroborando com estes achados, o *Atlas da Violência* (FBSP, 2020) indicou que desde 1980 a morte prematura de jovens entre 15 e 29 anos por homicídio é um fenômeno que tem crescido no Brasil.

No que tange ao local de moradia dos indivíduos, verifica-se que o sinal da variável Urbano é positivo, indicando que o fato de o indivíduo residir em área urbana eleva sua probabilidade de vitimização. Em termos de efeito marginal, morar em áreas urbanas eleva em cerca de 0,038 pontos percentuais a probabilidade de ser vítima de agressão policial.

De acordo com Ahnen (2007), níveis mais elevados de urbanização estão associados à maior incidência de violência policial em função da elevada densidade populacional nessas áreas e é justamente nesses locais que estão a maioria das redes de tráfico de drogas e outras atividades criminosas a serem reprimidas pela polícia. A relação entre densidade populacional no meio urbano e incidência de violência policial também é atestada por Jacobs e O'Brien (1998).

Ainda tomando-se a região Norte como referência, conclui-se que as regiões brasileiras não foram significativas como variáveis explicativas da probabilidade de vitimização por parte da polícia, ou seja, no modelo estimado não houve diferença estatística na probabilidade em ser vitimado entre as regiões brasileiras. Este resultado é diferente do esperado, pois as regiões Norte e Nordeste têm sido consideradas em termos relativos as mais violentas do país, mas esta consideração está relacionada à violência praticada por civis. Logo, pode ser que quando se leva em consideração exclusivamente a violência cometida por policiais não se verifica essa diferença entre regiões.

Com relação ao nível educacional, é possível concluir que, tendo como referência Educação2 (Ensino Fundamental incompleto), as variáveis Educação1 (sem instrução) e Educação3 (Ensino Fundamental completo) não foram significativas. Assim, é possível inferir que possuir um desses níveis educacionais não afeta a probabilidade de ser vítima de violência policial em relação à variável de referência. No entanto, as variáveis Educação4 (Ensino Médio incompleto), Educação5 (Ensino Médio completo) e Educação6 (Ensino Superior incompleto) foram todas significativas e negativas, indicando que à medida em que os indivíduos finalizam o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, a probabilidade de vitimização por parte da polícia diminui. Isso significa que quando o nível educacional aumenta, a tendência é que os rendimentos auferidos sejam elevados, bem como ocorre ascensão social. Por outro lado, indivíduos com baixo nível de escolaridade tendem a viver em ambientes alijados das instituições formais, aumentando os riscos de violência policial (GABALDÓN; BIRBECK, 2000). Cabe ainda salientar que a influência positiva dos menores níveis educacionais sobre a probabilidade de vitimização dos indivíduos pela polícia também é confirmada por Snyder (2013).

Quanto ao estado civil, tomando-se como referência a variável Casado, verifica-se que as variáveis Solteiro e Divorciado foram positivas e significativas, enquanto a variável Viúvo não foi significativa. De acordo com Madalozzo e Furtado (2011), ser casado diminui a probabilidade de ser vitimado, o que estaria relacionado à

menor exposição a fatores de risco. Já indivíduos não casados tendem a passar mais tempo em locais públicos, com maior aglomeração de pessoas, o que pode levar a conflitos e gerar a vitimização. Beato, Peixoto e Andrade (2004) também encontram tal resultado e a justificativa se assemelha à anterior. Esses argumentos têm aporte na Teoria do Estilo de Vida de Hindelang, Gottfredson e Garofalo (1978), onde postula-se os hábitos individuais e as ações cotidianas como determinantes da probabilidade de um indivíduo sofrer algum crime. Levando em consideração a referida teoria, os autores apontam que o fato de o indivíduo ser casado tende a elevar o tempo gasto em casa, o que diminui a exposição e, por consequência, o risco de vitimização.

Adicionalmente, o nível de renda, contrariando as expectativas iniciais, não se mostrou significativo na estimativa da probabilidade de vitimização por violência policial, indo ao encontro da análise descritiva. A priori, esperava-se relação negativa entre o nível de renda e a probabilidade de que o indivíduo sofresse violência policial, o que foi apontado no modelo estimado, no entanto, sem significância estatística.

Por fim, na Tabela 7, foram estimados os efeitos marginais para identificar a estimativa de probabilidade para três casos específicos: i) quando o indivíduo é homem e negro; ii) quando o indivíduo é homem, jovem e negro; iii) quando o indivíduo é homem e solteiro. Na primeira estimativa, observou-se que ser homem e negro aumenta em aproximadamente 0,1 p.p. a probabilidade de ser vitimado. Ser homem, jovem e negro também eleva em aproximadamente 0,1 p.p. a probabilidade de vitimização. Ser homem solteiro aumenta em 0,11 p.p. a probabilidade de vitimização. Novamente, como se trata de efeitos na margem, com uma amostra relativamente pequena e que possui grau considerável de subnotificação, apesar de menor que os registros oficiais, já era esperado que os coeficientes estimados fossem relativamente pequenos. Apesar disso, é confirmado o fato de que possuir essas características aumenta de forma significativa a probabilidade de ser alvo de violência policial.

TABELA 7

Efeitos marginais sobre a probabilidade de ser vítima de violência policial por características específicas

| | Homem não branco | Homem jovem não branco | Homem solteiro |
|---|---------------------|---------------------------|----------------|
| Efeito marginal sobre a probabilidade de ser vítima de violência policial | 0.00092464 | 0.00098391 | 0.00115633 |

Fonte: Elaboração própria.

Nota: As probabilidades quanto ao efeito marginal de ser vítima de violência policial, dadas as características específicas, consideram todas as variáveis explicativas inseridas no modelo estimado originalmente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência policial tem crescido no Brasil nas últimas décadas, fazendo com que este tema receba cada vez mais atenção da sociedade e dos estudiosos de diversas áreas do conhecimento. Este trabalho buscou adicionar uma contribuição à temática através da análise do efeito dos fatores socioeconômicos e demográficos sobre a probabilidade de que os indivíduos sofram violência policial no Brasil através das informações disponibilizadas pela *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2009.

Através da estimativa de um modelo Probit, conclui-se que fatores como sexo, raça, escolaridade, estado civil e região censitária estão significantemente associados à referida probabilidade de vitimização por violência policial. Assim, indivíduos do sexo masculino, negros (pretos e pardos), com baixo nível relativo de escolaridade, solteiros ou divorciados e que residem em áreas urbanas constituem o perfil preponderante das vítimas de agressões por parte da polícia no Brasil.

Salienta-se, desse modo, a necessidade de implementação de políticas públicas de combate à violência policial, agindo sobre dois aspectos: o socioeconômico e o demográfico. Do ponto de vista socioeconômico, dado que os baixos níveis de escolaridade repercutem em maiores probabilidades de ocorrência de violência policial, é necessária a promoção da educação como mecanismo capaz de minorar a probabilidade de um indivíduo ser vitimado, isto é, estimular a adesão formal dos indivíduos à escola e buscar aumentar seus níveis de qualificação. Além disso, mostra-se necessária a implementação de medidas de mitigação de conflitos urbanos a fim de minimizar a desorganização social intrínseca ao ambiente que pode culminar em violência policial.

Pela ótica demográfica, políticas públicas não podem alterar a raça, o gênero ou a idade de indivíduos, de modo que se mostra necessário realizar um amplo estudo sobre os possíveis vieses de seleção e estereótipos cultivados pela polícia que podem influenciar erroneamente seu comportamento e sua abordagem em relação a determinados grupos da sociedade, observando a existência (ou não) de mecanismos imperitos de seleção de indivíduos tidos como suspeitos. Nesse sentido, é possível propor a implementação de políticas de reeducação da força policial que visem estabelecer uma visão menos tendenciosa dos policiais e promover novas formas de abordagem, mais compatíveis com um Estado democrático de Direito.

Por fim, destaca-se uma importante limitação do trabalho que consiste na tendência à subnotificação dos dados utilizados, uma vez que nem todos os indivíduos que sofreram violência policial estão dispostos a relatá-la publicamente. Ressalta-se, entretanto, que dados oriundos de pesquisas de vitimização, como os presentes na PNAD de 2009, apresentam menor grau de subnotificação em relação aos registros oficiais por configurarem uma amostra representativa da população e oferecerem menor estigma ao relato do entrevistado. Além disso, como tópico de pesquisa futura sugere-se uma investigação mais pormenorizada do efeito da formação policial sobre a violência praticada durante o ofício, comparando-se dados de diferentes países que treinam suas forças policiais e desenham seus mecanismos de controle de formas alternativas. Desse modo, seria possível compreender o fenômeno da violência policial de maneira mais centrada e, assim, buscar propostas de políticas públicas que ajudem a aperfeiçoar o papel das forças policiais, que devem respeitar o Estado de Direito para cumprir suas funções de manutenção da lei e da ordem dentro da legalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHNEN, R. E. The Politics of Police Violence in Democratic Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 49, n. 1, p. 141-167, 2007.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Você matou meu filho!** Homicídios cometidos pela Polícia Militar na Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2015.
- BEATO, C. C.; PEIXOTO, B. T.; ANDRADE, M. V. Crime, oportunidade e vitimização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, p. 73-90, 2004.

Violência policial no Brasil: fatores socioeconômicos associados à probabilidade de vitimização

Evandro Camargos Teixeira, Stéffany Costa Jardim,
Pedro Rodrigues Oliveira e Patrick Allan Ferreira Alves

BRASIL, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2009.

BRETAS, M. L. Observações sobre a falência dos modelos policiais. **Tempo social**, v. 9, n. 1, p. 79-94, 1997.

BRUNSON, R. K.; MILLER, J. Young black men and urban policing in the United States. **British Journal of Criminology**, v. 46, n. 4, p. 613-640, 2006.

BUENO, S. **Trabalho sujo ou missão de vida?** Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

CASTRO, L. M. A. de. **Os determinantes da violência policial:** uma análise dos homicídios causados por policiais no Brasil. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

CATÃO, Y. Pesquisas de Vitimização. In: **Anais do Fórum de Debates Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil:** uma discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas. Rio de Janeiro: Ipea/CESeC, jul. 2000, p. 154-167.

DIRLAM, J. **Economic Inequality or Racial Threat?** The Determinants of Police Strength. Tese (Mestrado em Sociologia) – Ohio State University, Ohio/EUA, 2013.

EITLE, D.; D'ALESSIO, S. J.; STOLZENBERG, L. The effect of organizational and environmental factors on police misconduct. **Police Quarterly**, v. 17, n. 2, p. 103-126, 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020.** São Paulo: FBSP, 2020.

FRYER JR., R. G. An empirical analysis of racial differences in police use of force. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper 22399, 2016.

GABALDÓN, L. G.; BIRBECK, C. Investigación exploratoria sobre la disposición de agentes policiales de usar la fuerza contra el ciudadano. **Reunión Grupo Violencia y Sociedad**, n. 1, p. 1-20, 2000.

GOUSSINSKY, E. Em ranking mundial de homicídios, Brasil ocupa 13º lugar. **Instituto Igarapé**, Cidades Seguras, Mídia Brasil, 16 jul. 2018. Disponível em: <https://igarape.org.br/em-ranking-mundial-de-homicidios-brasil-ocupa-13o-lugar/>. Acesso em: 23 jun. 2022.

GREENE, W. **Econometric Analysis.** New York: Macmillan Publishing Co./New Jersey: Practice Hall, 6 ed., 2003.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica.** 5 ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

HINDELANG, M. J., GOTTFREDSON, M. R.; GAROFALO, J. **Victims of personal crime:** An empirical foundation for a theory of personal victimization. Cambridge: Ballinger, 1978.

HOLLANDA, C. B. **Polícia e Direitos humanos:** política de segurança pública no primeiro governo Brizola. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Atlas da Violência 2020.** Rio de Janeiro: Ipea/FBSP, 2020.

JACOBS, D.; O'BRIEN, R. M. The Determinants of Deadly Force: A Structural Analysis of Police Violence. **American Journal of Sociology**, v. 103, n. 4, p. 837-862, 1998.

LUMSDEN, E. How Much Is Police Brutality Costing America?. **Hawaii Law Review**, n. 141, 2017.

MADALOZZO, R.; FURTADO, G. M. Um estudo sobre a vitimização para a cidade de São Paulo. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1, p. 160-180, 2011.

MESQUITA NETO, P. Violência Policial no Brasil: Abordagens Teóricas e Práticas de Controle. In: PANDOLFI, D. C.; CARVALHO, J. M. de; CARNEIRO, L. P.; GRYNSZPAN, M. (Orgs.). **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 129-148, 1999.

NUNES, S. B. **Trabalho sujo ou missão de vida?** Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

PAES-MACHADO, E.; NORONHA, C. V. Policing the Brazilian poor: resistance to and acceptance of police brutality in urban popular classes (Salvador, Brazil). **International Criminal Justice Review**, v. 12, n. 1, p. 53-76, 2002.

SILVA, L. A. M. Polícia e violência urbana em uma cidade brasileira. **Etnográfica**, v. 15, n. 1, p. 67-82, fev. 2011.

SINHORETTO, J.; SILVESTRE, G.; SCHLITTLER, M. C. **Desigualdade racial e segurança pública em São Paulo**: letalidade policial e prisões em flagrante. São Paulo: UFSCAR, 2014.

SNYDER, B. L. **Policing the Police**: Conflict Theory and Police Violence in a Racialized Society. Tese (Mestrado em Sociologia) – University of Washington, Washington/EUA, 2013.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introductory Econometrics**: A Modern Approach. 2 ed. Ohio: South-Western College Pub., 2003.

ARTIGO

DESAFIOS PARA A SEGURANÇA PÚBLICA NO MACIÇO DE BATURITÉ – CEARÁ: MORTALIDADE VIOLENTA E INSEGURANÇA NO “TERRITÓRIO UNILAB”

FRANCISCO THIAGO ROCHA VASCONCELOS

Professor da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), em Redenção-CE. Bacharel em Ciências Sociais pela UFC. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP).

País: Brasil **Estado:** Ceará **Cidade:** Fortaleza

Email: fvasconcelos@unilab.edu.br **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-3807-3187>

ANTONIO MICAEL PONTES DA SILVA

Mestrando em Sociologia na Universidade Federal do Ceará (UFC). Bacharel em Humanidades e Licenciado em Sociologia (Unilab).

País: Brasil **Estado:** Ceará **Cidade:** Fortaleza

Email: mickaelpontessilva@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-0997-391X>

JULIMAR TRAJANO LOPES

Bacharel em Administração Pública (Unilab).

País: Brasil **Estado:** Pernambuco **Cidade:** Cajazeiras

Email: julimarl.1988@gmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-2240-2513>

Contribuições dos autores: todos os autores contribuíram no desenvolvimento das pesquisas que subsidiaram o artigo e na elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.

RESUMO

O presente texto aborda o aumento da mortalidade violenta no interior do Ceará tomando como objeto a situação do Maciço de Baturité e considerando dois aspectos: 1) as transformações sociais da criminalidade e das violências; e 2) o funcionamento das organizações de segurança pública e de justiça criminal. Na análise, leva-se em conta especialmente as cidades de Acarape, Barreira e Redenção, por apresentarem aumento mais expressivo da mortalidade violenta na região no período recente e por serem cidades-sede da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Em termos metodológicos, utilizou-se de entrevistas semiestruturadas com sujeitos locais (políticos, profissionais da segurança pública e operadores do direito) e análise de dados estatísticos.

Palavras-chave: Segurança pública. Homicídios. Maciço de Baturité/CE. Unilab.

ABSTRACT

CHALLENGES FOR PUBLIC SECURITY IN THE BATURITÉ MASSIF – CEARÁ: VIOLENT MORTALITY AND INSECURITY IN THE “Unilab Territory”

The present paper addresses the increase in violent mortality in the hinterland of Ceará, taking as object the current situation in the Maciço de Baturité region and considering two aspects: 1) the social transformations of crime and violence and 2) the functioning of public security and criminal justice organizations. In the analysis, Acarape, Barreira and Redenção were especially highlighted for presenting a more significant increase in violent mortality in the region in the recent period and for being host cities of the University of International Integration of Afro-Brazilian Lusophony (Unilab). In methodological terms, semi-structured interviews were used with local subjects (politicians, public security professionals and legal operators) and the analysis of statistical data.

Keywords: Public security. Homicides. Baturité Massif. Unilab.

Data de Recebimento: 25/02/2021 – **Data de Aprovação:** 01/11/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n3.1436

INTRODUÇÃO¹

A partir de 2006, as taxas de mortes violentas no Nordeste brasileiro apresentaram crescimento muito acima da média nacional, de tal modo que a região passou a ser a mais violenta do país em números de homicídios absolutos e também em taxas por 100 mil habitantes². Desde 2005, há mudanças significativas nos padrões de produção da violência homicida no país, como resultado de vários processos econômicos e sociais convergentes: a migração dos polos dinâmicos da violência de um limitado número de capitais e/ou grandes regiões metropolitanas, que melhoraram a eficiência de seus aparelhos de segurança, para regiões menos protegidas, seja no interior dos estados, seja em outras unidades federativas (WAILSELFISZ, 2011).

Nessa “nordestinação” da violência³, muito há que ser ainda investigado (NÓBREGA JR., 2017). Uma das principais hipóteses diz respeito a um processo migratório do crime violento, potencializado por ao menos seis fatores: 1) melhoria socioeconômica do Nordeste, que criou novas oportunidades para crimes contra o patrimônio e para o fluxo de mercadorias e a expansão do consumo de drogas ilícitas; 2) a extensão da influência de facções criminais, as já estabelecidas no Sudeste, assim como as de origem mais recente no Norte e no Nordeste; 3) aperfeiçoamento da gestão da segurança pública no Sudeste, em comparação com o Nordeste, onde o aparato de segurança pública se manteve estável e, em geral, precário, ao mesmo tempo em que não se modificaram as condições de crise nas prisões; 4) crise fiscal a partir de 2014, que

¹ Neste texto apresentamos os resultados das atividades de pesquisa do Grupo de Pesquisa e Extensão em Segurança Pública, Justiça e Direitos Humanos da Unilab (SEJUDH/Unilab), criado em 2016, a saber: Diagnóstico da Segurança Pública no Maciço de Baturité: representações sociais, políticas públicas e trabalho policial em Acarape e Redenção (2016-2017); e Segurança Pública no Maciço do Baturité: insegurança, victimização e o papel das prefeituras em Acarape e Redenção (2017-2018). As pesquisas foram financiadas pelo programa de iniciação científica da Unilab.

² De acordo com o Atlas da Violência 2018 (IPEA; FBSP, 2017), no Nordeste, a taxa de homicídios chegou a 48 mortes por 100 mil habitantes em 2017. Já os sete estados do Norte bateram a marca de 47 assassinatos por 100 mil habitantes. Em 2007, esses índices eram menores que 30. Como comparação, no Sudeste o índice médio de homicídios foi de 26,7 em 2017. Cf.: MACHADO, 2019.

³ A expressão é utilizada por alguns pesquisadores e atores políticos para enfatizar o crescimento conjuntural dos homicídios nos estados do Nordeste brasileiro em contraste com o decréscimo no Sudeste. Ela não diz respeito, portanto, a uma caracterização de uma violência que seria típica do Nordeste, nem a uma estigmatização da região, pois na análise das duas regiões trata-se, em geral, dos mesmos fatores intervenientes.

impôs restrições de orçamento em níveis federal, estadual e municipal; 5) descontrole da circulação dos armamentos; e 6) manutenção das desigualdades sociais que afetam sobretudo a parcela jovem, negra e periférica da população.

No ano de 2017, o estado do Ceará bateu seu recorde de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)⁴, com mais de 4.681 mortes, superando o acumulado do ano de 2016, segundo dados oficiais da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS). Em homicídios de adolescentes, o estado se destaca também como o primeiro colocado, e Fortaleza como a capital que também lidera⁵ (UNICEF; ALECE; GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2017). Este cenário impacta sobretudo a vida da juventude pobre, negra e periférica diante dos conflitos territoriais das novas dinâmicas políticas dos mercados ilegais.

Os índices de violência parecem seguir o ritmo das acomodações ou dos conflitos das relações entre as facções e entre estas e a polícia, de modo que seria possível presumir que, diante de acordos, haja diminuição dos padrões de resolução violenta dos conflitos, o que pode ser modificado caso o acordo não permaneça (BARROS *et al.*, 2018). Este é um argumento presente desde o pacto nacional entre Primeiro Comando da Capital (PCC) e Comando Vermelho (CV), que repercutiu na forma de um “salve” assinado pelo “Crime” no Ceará em janeiro de 2016 (*Ibidem*). Para muitos, a redução dos índices de homicídio nesse período seria repercução desse “cessar fogo” através do qual os conflitos territoriais foram apaziguados, servindo o domínio das facções para manter uma sensação de estabilidade local. Embora o governo do Estado não tenha reconhecido tal fato, quando o acordo foi desfeito no início de 2017, os índices recomeçaram a crescer.

Contudo, a partir de 2018 destaca-se relevante queda do número de homicídios no país. Em 2019 houve uma queda de 22% no número de mortes violentas registradas nos nove primeiros meses em comparação com o mesmo período de 2018. E foi no Nordeste, região que era apontada até 2017 como principal responsável pela escalada de homicídios no Brasil, onde as taxas mais caíram (IPEA; FBSP, 2018). Entre as hipóteses explicativas, ressaltam-se dois fatores que parecem articulados: as ações dos governadores e das autoridades estaduais do Judiciário, mais focadas nos presídios, que foram capazes de impor custos aos grupos violentos; e a situação que acaba impulsionando os concorrentes do mercado criminal a cessar conflitos e mortes, posto que significam custos elevados e redução nos lucros obtidos com as drogas (MANSO; DIAS, 2018). “A trégua, dessa forma, pode interessar a todos os concorrentes, desde que os rivais saibam que seus respectivos oponentes não farão movimentos de agressão e expansão” (MANSO, 2019).. Esta hipótese é pertinente para explicar a situação do Ceará que, desde a criação da Secretaria de Administração Penitenciária, sob a gestão de Mauro Albuquerque, reduziu seus índices de homicídios, não sem questionamentos sobre o nível de violência da administração estatal nos presídios (SUDRÉ, 2019).

O objetivo do presente trabalho é investigar como estas questões repercutem no interior do estado. Para isso, será apresentada análise da realidade de uma macrorregião específica, o Maciço de Baturité⁶.

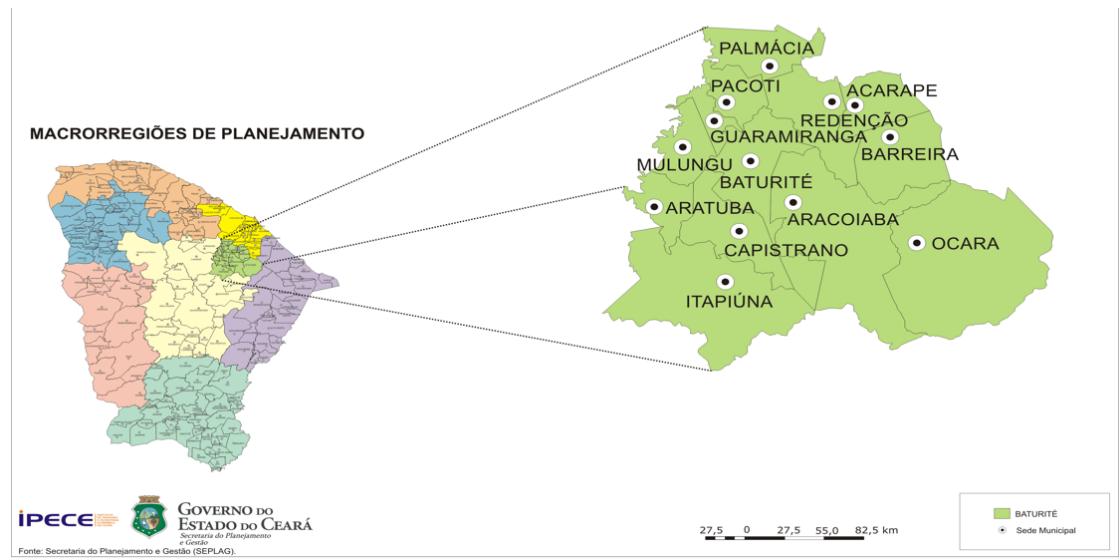
⁴ Entende-se por CVLI a soma de crimes de homicídio doloso/feminicídio, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (*latrocínio*).

⁵ Segundo o UNICEF (UNICEF, 2020), 7 das 10 cidades mais violentas do Brasil estão na região Nordeste. Fortaleza/CE tem o maior índice de homicídios de adolescentes do país, com 10,94 para cada 1.000 adolescentes, seguida por Maceió/AL (9,37). Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP, na região Sudeste, ocupam as posições 19 e 22 no ranking (com 2,71/1.000 e 2,19/1.000, respectivamente).

⁶ A menos de 100 km da capital, a macrorregião administrativa do Maciço de Baturité é composta de 13 municípios: Baturité, Pacoti, Palmácia, Guaramiranga, Mulungu, Aratuba, Capistrano, Itapiúna, Aracoiaba, Acaraípe, Redenção, Barreira e Ocara. Segundo estimativas do IBGE, a população regional para 2006 era de 225.590 habitantes, representando 2,7% da população estadual.

FIGURA 1

Macrorregião de Baturité

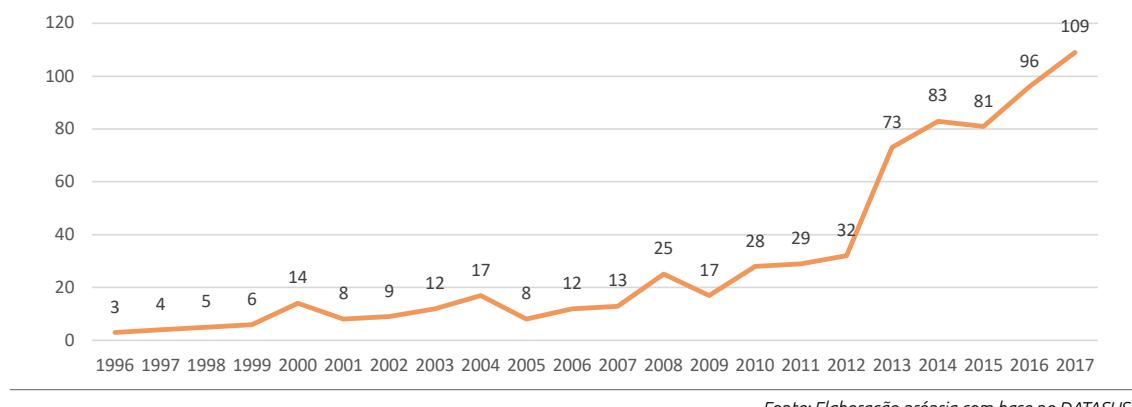


Fonte: Seplag, Governo do estado do Ceará, 2011.

Na região, acompanhando tendência do estado como um todo na última década, a piora dos índices de violência também tem sido significativa. No que se refere aos dados estatísticos⁷, selecionamos os referentes aos Homicídios por Arma de Fogo (HAF), de 1996 a 2017, pois expressam de modo mais direto a dimensão principal do processo aqui analisado:

GRÁFICO 1

Homicídios por Arma de Fogo – 1996 a 2017



Fonte: Elaboração própria com base no DATASUS.

A curva segue tendência geral de todo o estado durante o período, que é de aumento, incluindo relativo decréscimo em 2015 (IPEA; FBSP, 2018). Em outro momento se faz necessária comparação

⁷ Utilizou-se do portal DATASUS como um dos instrumentos de análise, através de estatísticas de mortalidade por causas externas, centralmente: Homicídios [CID-10: X85-Y09 (agressão) e também Y35-Y36 (intervenção legal)] e Homicídios por Arma de Fogo CID-10: X93-X95. Para os municípios e o período considerado, a diferença entre Homicídios (1182) e Homicídios por Arma de Fogo (1136) não interfere nas conclusões da análise exposta no artigo, pois segue a mesma tendência e proporção.

entre as diferentes sub-regiões do estado, mas ressalta-se que os índices no Maciço do Baturité não são irrelevantes, ocupando a sétima posição em número de homicídios entre as 32 macrorregiões no estado em 2014 (IPEA; FBSP, 2016).

Em relação ao perfil do assassinado por arma de fogo, observa-se que a faixa etária, a escolaridade e o critério cor/raça asseveram o padrão brasileiro de mortalidade de homens, de baixa escolaridade (44,79% possuíam nenhuma ou até três anos de estudo; 86,25% até sete), pardos/negros e jovens (no caso da região, jovens adultos, de 20 a 29 anos). Este perfil é similar em nível estadual. Conforme o *Relatório Trajetórias Interrompidas* (UNICEF; ALECE; GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2017), do Comitê Cearense Pela Prevenção de Homicídios na Adolescência, os jovens de 17-18 anos de cor negra/parda e de baixa escolaridade ainda continuam sendo os que mais morrem no Ceará.

Este conjunto preliminar de indicadores nos permite perceber que há um aumento progressivo da mortalidade violenta nesta sub-região, que parece estar em forte ligação com o mercado ilegal de armas, os conflitos entre coletivos criminais e os confrontos com a polícia em espaços periféricos da região. O Maciço do Baturité, caracterizado por municípios pequenos (com menos de 50 mil habitantes), com pouco desenvolvimento, mas marcados pelo fluxo populacional entre região metropolitana e interior, e por zonas rurais compostas por serras, tornou-se estratégico para rotas de comércio, de fuga e de articulação de atividades criminais.

Não sendo possível no momento abordar as diversas particularidades territoriais do Maciço, pretendemos trabalhar principalmente a realidade específica dos municípios de Acarape, Redenção e Barreira.

FIGURA 2

Os municípios de Acarape, Redenção e Barreira



Fonte: Portal Messejana, s/d.

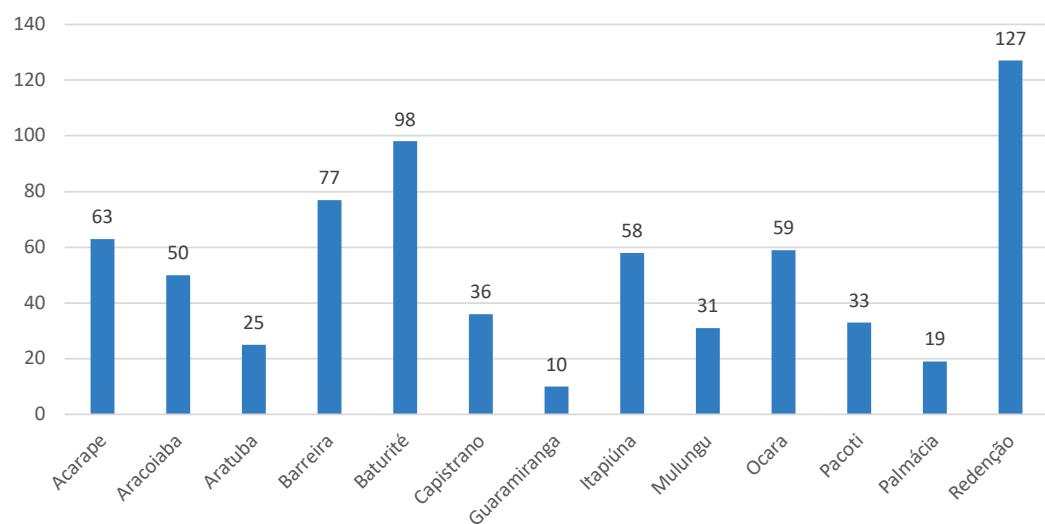
Além da proximidade geográfica e do fato de serem os primeiros municípios do Maciço após a região metropolitana de Fortaleza, os três municípios possuem fortes laços históricos e sociais: originalmente,

Acarape e Barreira eram distritos de Redenção e conquistaram sua emancipação política recentemente, ambos em 1987. Há, nesse sentido, uma formação histórica e social comum que nos possibilita considerar sociologicamente, para os fins desta pesquisa, os três municípios como um mesmo *território*⁸.

Enquanto, em geral, na região os índices de Homicídios por Arma de Fogo se distribuem segundo o nível populacional dos municípios, Acarape, Redenção e Barreira fogem à regra. Redenção, por exemplo, com 26.415 habitantes se destaca frente às demais cidades, inclusive de Baturité – o município cidade-polo da rede de núcleos urbanos da região, mais extenso e populoso, com mais de 33 mil habitantes. No que se refere aos municípios com população entre 25 e 50 mil habitantes no estado, Redenção e Baturité aparecem respectivamente como 10^a e 11^a cidades em homicídios entre os anos de 2010 e 2013. Já quanto aos municípios entre 15 e 25 mil habitantes, Acarape se destaca em 3º (FBSP, 2017). Esta realidade pode ser visualizada nos gráficos abaixo, referentes ao número absoluto e ao ritmo de crescimento das mortes por arma de fogo:

GRÁFICO 2

HAF por município – 1996 a 2017

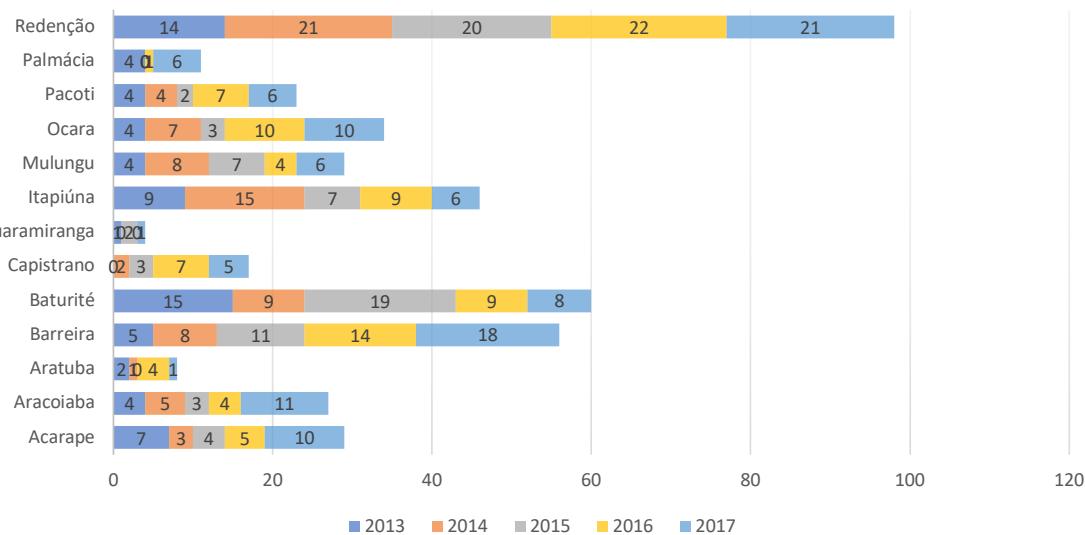


Fonte: Elaboração própria com base no DATASUS.

⁸ Esta decisão é teoricamente justificável ao considerar território como uma categoria analítica mais flexível que município ou espaço urbano e, nos termos de Gomes (2005, p. 58-60, grifos nossos), “[...] encerrando características culturais, sociais e econômicas própria e que podem ter uma justaposição de territórios”.

GRÁFICO 3

HAF – Progressão por município – 2013 a 2017



Fonte: Elaboração própria com base no DATASUS.

Em relação à curva ascendente a partir de 2013, chama atenção o aumento da violência nos três municípios, em comparação com aqueles de maior população. Se considerarmos a estreita relação geográfica e social entre os municípios, podemos estar observando uma realidade específica, que concentrou 39,78% dos homicídios por arma de fogo na região durante o período considerado (2013 a 2017). Estes dados sugerem fatores específicos (mudanças urbanas e sociais, desenvolvimento e diversificação de atividades criminais), que podem indicar, por exemplo, a formação de corredores de articulação criminal entre um conjunto de municípios.

As entrevistas realizadas⁹ ofereceram indicativos sobre as dinâmicas regionais e locais. Uma primeira proposição considera dois “microssistemas” de atividades criminais: 1) os municípios de Acarape e Redenção, atrelados à CE-060 e a Maracanaú, um dos principais distritos industriais da região metropolitana de Fortaleza, e que serve de corredor para a serra do Baturité; e 2) o município de Barreira, atrelado à BR-116, ligando a região jaguaribana à Fortaleza, e próximo à Itaitinga, onde se situa uma das principais penitenciárias do estado. Uma outra delimitação, corrente de modo informal, refere-se ao “Maciço de baixo” e ao “Maciço de cima”, tendo como delimitador das diferenças a relação com as serras, que impõem particularidades da distribuição e do funcionamento, tanto da segurança pública como da criminalidade.

A sub-região que envolve os municípios de Redenção, Acarape e Barreira formam, nesse sentido, vinculações que favoreceram o aumento da violência: com centros urbanos situados no “Maciço de baixo”, eles estão ligados ao fluxo de mercadorias ilícitas entre interior e capital e são pontos de passagem/articulação entre o “mundo do crime” com o sistema penitenciário. Essas articulações se evidenciam em algumas das práticas criminais na região, como assaltos a banco¹⁰, apreensões de laboratórios de produção de

⁹ Nas pesquisas realizamos seis entrevistas com gestores públicos e agentes da segurança pública do Maciço de Baturité, além de conversas informais e encontros em Audiências Públicas: Entrevista 1. Ex-Delegada de Redenção (2016); Entrevista 2. Policial Militar de Redenção (2017); Entrevista 3. Guarda Municipal de Acarape (2017); Entrevista 4. Ex-Delegado de Baturité e Guaiuba (2017); Entrevista 5. Gestor Público de Acarape (2018); Entrevista 6. Gestor Público de Redenção (2018).

¹⁰ Mais informações em: <https://www20.opovo.com.br/app/ceara/redencao/2014/03/21/notredencao,3224116/tres-suspeitos-de-assaltos-a-banco-sao-presos-em-redencao.shtml> Acesso em 28 mai. 2022; <https://g1.globo.com/ceara/noticia/quadrilha-armada-explosao-agencia-bancaria-e-foge-levando-dinheiro-em-redencao-no-ceara.ghtml> Acesso em 28 mai. 2022.

drogas¹¹, mortes decorrentes de confrontos com a polícia¹², fugas de cadeia¹³ e chacinas¹⁴.. Este conjunto de fatos ocorreram nos últimos dez anos, coincidindo com o aumento do registro de homicídios e com evidências de envolvimento de atores locais como lideranças de facções na organização da economia do crime na região do Maciço de Baturité, chegando até mesmo a se envolver com a política local¹⁵.

Um maior investimento em pesquisa é necessário para explicar de uma maneira mais conclusiva as correlações aqui estabelecidas. O presente artigo sintetiza as primeiras iniciativas nesse sentido, considerando como prisma inicial de análise as representações presentes no discurso de agentes públicos, especialmente policiais e operadores do direito.

CRIME E VIOLENCIA: O OLHAR DOS AGENTES PÚBLICOS

Através das entrevistas obteve-se narrativas sobre as dinâmicas que acompanharam o crescimento da violência na região, construídas em torno de um núcleo discursivo majoritário da expansão de facções do crime organizado ligado ao tráfico de drogas. Esse núcleo discursivo tem suas nuances. Na maioria das entrevistas, defende-se uma separação clara entre o “mundo da ordem” e o “mundo do crime”, de traficantes “pirangueiros”, “quase todos viciados”, envolvidos com ciclos de vingança e “acertos de contas”.

Da parte das polícias, há uma percepção de Redenção como uma das cidades mais dominadas pelo tráfico, com problemas comparáveis a cidades metropolitanas como Pacajus e Horizonte. Teria havido uma migração de criminosos de municípios maiores para o interior, sendo Redenção uma das principais escolhas (um “labirinto do crime”, por suas muitas vielas estratégicas para fuga e circulação de drogas) ou como “corredor do crime” que liga a região metropolitana até o sertão central de Quixadá (Entrevista 1, 2016), o que ocasionaria o aumento do crime e de brigas entre gangues ou facções.

Segundo esse discurso, essa dinâmica se somaria ao desenvolvimento histórico de “bolsões de pobreza” ligados à violência. Este seria o caso do bairro de Boa Fé em Redenção:

Agora me pergunte como foi criado esse bairro? Essa comunidade da Boa Fé tem uma criação violenta: você tira umas pessoas e vai jogando num espaço sem estrutura. As pessoas vão se ajeitando por ali. E qual é a forma mais fácil de ganhar dinheiro? É o Bolsa Família, aposentadoria (incentivos). E claro, o tráfico de drogas. Um tráfico de subsistência. Você entra na casa para cumprir um mandato, aí você vê lá uma mãe doente, um pai doente e uma criança; e um cara traficando para bancar a família. Você se comove com a situação. Eu tinha piedade. Tinha que lidar com aquele momento; porque tinha uma criança. E você tem que chegar com todo cuidado para cumprir o mandato. Ali é uma zona muito violenta, que tinha uma articulação com Antônio Diogo. (Entrevista 1, 2016).

¹¹ Mais informações em: <https://g1.globo.com/ceara/noticia/quadrilha-armada-explode-agencia-bancaria-e-foge-levando-dinheiro-em-redencao-no-ceara.ghtml> Acesso em 28 mai. 2022.

¹² Mais informações em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/tres-homens-morrem-em-confronto-com-a-policia-em-guaubá-1.2198328> Acesso em 28/05/2022.

¹³ Mais informações em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/bandidos-resgatados-da-cadeia-em-redencao-1.11414> Acesso em 28 mai. 2022.

¹⁴ Mais informações em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/chacina-em-redencao-cinco-corpos-achados-em-canavial-1.1091481>. Acesso em 28 mai. 2022.

¹⁵ Mais informações em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/chefe-de-facção-criminosa-e-preso-suspeito-de-comprar-votos-para-candidato-a-vereador-em-redencao-1.3012276> Acesso em 28 mai. 2022; <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/2020/11/17/policia-investiga-se-tres-mortes-no-macico-de-baturite-seriam-em-retaliação-a-prisão-de-ex-fuzileiro-naval.html> Acesso em 28 mai. 2022.

**Desafios para a segurança pública no Maciço de Baturité – Ceará:
mortalidade violenta e insegurança no “Território Unilab”**

Francisco Thiago Rocha Vasconcelos,
Antonio Micael Pontes da Silva e Julimar Trajano Lopes

Nesses “bolsões” haveria “presença indubitável de organizações criminosas à serviço do tráfico” (Entrevista 5, 2017). Para outro entrevistado, grande peso é dado ao *crack* como fator de agravamento dos conflitos:

A minha percepção é porque entre 10-20 anos atrás apareceu um *elemento*, e este não foi discutido com seriedade que o Brasil precisa discutir: ele chama-se crack. Eu vi uma pesquisa do deputado [...] que fez um levantamento que 90% das pessoas que estão presas têm relação direta com o uso de drogas. E 30% por homicídio. Ele está preso pelo homicídio. Quando você vai discutir para saber o porquê ele matou, o plano de fundo está a droga e briga de facção. Matou num latrocínio. Tem um porcentual que está relacionado ao roubo. Quando vai analisar esse roubo terá também como plano de fundo, em grande parte, pelo consumo ou a serviço do tráfico. (Entrevista 5, 2017).

Para esse agente público, o *crack* e outras drogas em menor escala como cocaína, heroína e maconha delineariam o perfil dos usuários: jovens entre 18-19 anos, envolvidos em dívidas de drogas ou que encontram na participação no tráfico uma forma de reconhecimento:

Eu vejo frases do tipo: “bandido bom é bandido morto”. Mas qual é o bandido bom morto? O bandido que sonega imposto ou o que é dependente químico? O branco ou o preto? O bandido seu irmão que se envolveu numa confusão ou porque dirigiu embriagado pois cometeu um delito criminoso ou aquele jovem que está numa favela que vê uma oportunidade de crescimento pessoal – tem um plano de carreira nas drogas pois as pessoas passam a serem respeitadas e terem moral. Para um jovem que se vê desamparado e que passa na rua e as pessoas mudam de calçada. Ou seja, o reconhecimento dele é zero pela sociedade. Então ele chega no tráfico e lá é tratado como rei ou herói. Logo isso traz para aquele jovem uma gratificação de reconhecimento pessoal – e financeiro. (Entrevista 5, 2017).

Na representação destes agentes públicos percebe-se a cristalização de uma representação social estigmatizante sobre territórios vistos como perigosos e violentos, razão pela qual há que se fazer uma ressalva crítica, no sentido de problematizar uma visão que naturaliza a relação entre pobreza e crime, englobando um conjunto populacional variado de trabalhadores pobres no estigma da violência (WACQUANT, 2006; VIEIRA, 2017).

Sobre o poder, o enraizamento ou a “institucionalização” das facções em Redenção, Acarape e Barreira, as posições variam entre uma afirmação de uma grande presença organizada e entre uma presença mais nominal-identitária, do que propriamente bem estruturada.

Para alguns, haveria uma densa relação com o tráfico da região metropolitana e as dinâmicas de conflitos territoriais entre as facções em Guaiúba e Pacatuba (Entrevista 4, 2017), repercutindo nas posturas e tomadas de decisões dos grupos criminais em Acarape, Redenção e Barreira. Estes conflitos resultariam em casos bárbaros de morte, a exemplo da chacina ocorrida em 2014, quando cinco corpos de adolescentes foram encontrados em duas covas rasas em um canavial em Redenção¹⁶; do triplo assassinato, com uma decapitação, envolvendo conflitos por território entre facções na localidade rural de Água Verde, do município de Guaiúba, zona limítrofe de Acarape¹⁷; e do adolescente, suspeito de praticar crimes em Redenção, morto em troca de tiros com a polícia, que teve seu velório invadido por grupo que ateou fogo em seu caixão¹⁸:

¹⁶ Mais informações em: <https://diariodonordede.verdesmares.com.br/seguranca/chacina-em-redencao-cinco-corpos-achados-em-canavial-1.1091481>. Acesso em 28 mai. 2022.

¹⁷ Mais informações em: <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/guaiuba/2020/09/15/moradores-de-guaiuba-tem-casas-invadidas-madrugada-pessoas-executadas.html> Acesso em 28 mai. 2022.

¹⁸ Mais informações em: <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2015/12/no-ceara-criminosos-invadem-velorio-e-colocam-fogo-em-caixao.html>. Acesso em 28 mai. 2022.

Esse menino que vocês estão falando era do Antônio Diogo. Ele era pra ter morrido naquela chacina na Boa Fé e foi um sobrevivente. [Sobre a chacina:] Eram cinco adolescentes que estavam lá ‘aterrorizando’ e aí o F.N., que tem uma relação tão forte com a comunidade – se acha superior que a polícia –, queria livrar a comunidade desses baderneiros. Para resolver toda essa situação, ele juntou um bando. Algo bem cinematográfico: juntaram-se todos encapuzados e com tochas. Tiraram os meninos de dentro da casa e levaram pro Carnaval. E enterraram. Eles devem ter cavado a própria cova. E saíram nas ruas do bairro dizendo: “esses aqui são os pirangueiros que morreram... E está faltando *fulano*”. Foi exatamente esse menino que saiu (foi se esconder) da Boa Fé para Antônio Diogo. (Ele, F.N., que contou essa história). Lá ele se juntou com outra gangue. Já tinha personalidade voltada para o crime; isto é, para a criminalidade. Enfim, questão de vulnerabilidade: o pai e a mãe estava nem aí. Aí ele se voltou para o homicídio. Era também um pistoleiro. Então morreu de forma trágica lá no Antônio Diogo [o menino] [...] essa é uma história de filme. Essa chacina dá um filme. (Entrevista 1, 2016).

Segundo estes entrevistados, as facções ofereceriam um sentido de ordem, vigilância e regulação dos microterritórios, promovendo punições aos integrantes que ferirem suas concepções, “sugando” os recursos locais e ao mesmo tempo “parasitando” as instituições prisionais:

Aqui no estado tem só um presídio para a GDE, outro para CV e outro para outras facções. Ou seja, oficializaram-se as facções no Ceará. Em Rio Grande do Norte colocaram fogo em ônibus e etc.; mas o estado segurou. O preso, a partir do momento que é aprisionado, principalmente por tráfico (que é um crime entre os piores possíveis), ele perdeu o direito. Estão suspensos. Mas eles usam celular e comandam dentro dos presídios. (Entrevista 4, 2017).

Por outro lado, para outros entrevistados, as questões em torno das facções são relativamente recentes na região, configurando-se apenas num agrupamento frágil e limitado, mesmo durante as crises de insegurança que apareceram nos “salves” de WhatsApp:

Praticamente começaram a falar disso do ano passado pra cá. Então, não reconhecemos essas facções como uma força institucionalizada. Elas existem e isso é fato, pois nas abordagens que fazemos nos celulares vemos algo sobre CV (Comando Vermelho), GDE (Guardiões do Estado), PCC (Primeiro Comando da Capital) [...] ainda tenho a impressão que o sujeito se autodenomina de determinada facção. [...] Eu não tenho um posicionamento oficial sobre isso, pois estão muito recentes. Mas se existe, é necessário qualificar e quantificar essa força. (Entrevista 2 – PM de Redenção, 2017).

Mas é importante destacar que a interpretação mais presente é a da predominância do domínio político das facções criminais, especialmente após as recomposições advindas da chamada “pacificação” ou “unificação” entre as duas principais facções criminosas do país (BARROS *et al.*, 2018), que repercutiu na diminuição dos índices de homicídios no ano de 2016, e a ruptura desses acordos, com consequente aumento desses índices. Vale considerar a narrativa abaixo, acerca do crescimento da liderança local de uma das principais facções na região:

Tinha um rapaz, o F.N. Ele era vigilante. Começou a vida como vigilante. Mas ele era aquela pessoa fronteiriça: tanto ligado ao crime como também ligada à polícia. Era aquele sujeito informante, mas tinha uma proximidade maior com a violência, com a violência estatal e histórica e dos grupos criminais organizados. Eu acho que houve um processo muito grande de marginalização em cima dele. Ele não era aquilo que pregava. Teve até um dia lá na delegacia que uma pessoa me contou assim: “eu não sou nada disso aí que estão falando de mim. Então vou me transformar” [F.N. disse para essa pessoa na delegacia]. Assim, a própria polícia criou

um “Mito F.N.”. E F.N. hoje em dia é considerado bandido de alta periculosidade, envolvido com assalto a banco. Sabe, ele foi migrando; foi se envolvendo com policiais ligados à corrupção e começou a crescer no meio da bandidagem: formação de infantaria, uma “engenharia social” muito boa. E o cara começou a crescer. Foi crescendo... (Entrevista 1, 2016).

Nessa entrevista alguns elementos são acrescentados, que borram as fronteiras entre os “mundos da ordem” e da “desordem”. O tráfico de drogas não é o único vetor que estruturaria as organizações criminais: os homicídios se conectariam com outros processos, no caso a estigmatização e a rotulação dos sujeitos como fatores de consolidação de uma identidade e de uma *carreira criminal* (BECKER, 2008), sobretudo em espaços periféricos, que se alimentam das criminalizações simbólicas baseadas em estereótipos nos discursos sobre ordem e repressão.

As duas ênfases discursivas apresentadas nesta seção parecem oferecer duas respostas que, mesmo não sendo opostas, são diferentes em relação às medidas a serem adotadas: uma envolvendo a manutenção do mesmo modelo organizacional e a prioridade orçamentária; e outra ressaltando a necessidade de reforma da segurança pública e investimento em controle da atividade policial e treinamento, como expressa a fala abaixo:

Tem um policial lá [...] que se agrupou com essa pessoa que estou falando, o F.N.¹⁹ [...] começou a rixa, que é por *poder*, e é até complicado o que vou falar... A rixa se acirrou devido ao assalto que teve no Banco do Brasil, no município de Baturité. Teve uma intervenção policial. Dizem que o F.N. estava como um dos autores do assalto. Só que *dizem* que ele, muito próximo da polícia e muito inteligente, como diz a gíria: “caboetou” um grupo lá na Boa Fé. Aí a polícia entrou lá [...] Aí é que tá. Às vezes uma intervenção policial, se não for bem pensada, bem planejada, ela vai gerar mais violência. Entraram de uma forma muito truculenta. Inclusive pessoas me relataram coisas que eu não posso falar aqui de forma alguma, já estou falando demais, entraram lá *arrepiando*. Dizem: “quem é que entregou o bando? O F.N.”. Aí o conflito lá foi cada vez mais se acirrando. Teve um mês lá que foram [...] na casa de 20 homicídios. Então a situação piorou. Tudo por causa de uma intervenção policial, que ao invés de pacificar, acabou gerando mais violência (Entrevista 1, 2016).

Nesse sentido, na sequência analisaremos as representações dos agentes públicos entrevistados sobre a estrutura organizacional e o funcionamento da Segurança Pública na região, assim como as condições de carreira e trabalho de policiais e operadores do direito.

“PRECARIEDADE DE POLÍCIA DO INTERIOR E PROBLEMAS DE POLÍCIA METROPOLITANA”

Na visão geral sobre o sistema de segurança pública, dois pontos principais são ressaltados: a falta de integração e a precariedade material do policiamento do interior para dar conta de problemas que vêm se tornando mais complexos. Este seria um problema geral no Brasil, mas que no estado do Ceará, e especificamente no interior, ganharia contornos mais graves: “Há precariedade da polícia do interior com os problemas de uma polícia metropolitana” (Entrevista 1, 2016).

¹⁹ Iniciais modificadas para evitar identificação.

A esta discussão, acrescenta-se um julgamento a respeito da organização do planejamento e da distribuição de equipamentos e efetivos na Área Integrada de Segurança Pública (AIS) que não seriam condizentes com as necessidades, tipos de crime e integração entre órgãos²⁰:

Esse plano da AIS é uma colcha de retalhos, porque a PC não tem Lei de Organização Básica. Já a PM possui. E lá se define quantos batalhões e suas competências, área constitucional e de circunscrição. Na PC é tudo baldeado (sic). O Maciço tem suas especificidades e territórios. Aqui já é outro tipo de crime, por mais que a droga esteja generalizada. (Entrevista 4, 2017).

Dificuldades similares derivam da localização do Instituto Médico Legal (IML) e do núcleo da Perícia Forense, que se encontram na cidade de Canindé (sede central da AIS-15, com 98,1 km de distância de Redenção, via CE-257 e CE-60). Haveria uma dependência da delegacia de Maracanaú (48,5 km de Redenção), polo plantonista mais próximo ou da delegacia regional de Baturité (32,2 km de Redenção), principalmente nos finais de semana. Essas distâncias aparecem nas falas dos entrevistados como entrave na atuação e na operação dos agentes e das formas de planejamento da segurança pública na região, levando em conta também a formação geográfica local. Estas lacunas aparecem na opinião de delegados:

Eu me surpreendi ao chegar em Baturité. A Regional pega três municípios do Maciço [...]. E quando eu fui ver, tinha 13 delegacias, mas somente 3 funcionavam: Barreira, com uma delegada, um escrivão e dois inspetores, trabalhando somente em único expediente. Depois de 18h o plantão ia para Canindé, lá no outro lado do mundo; Aracoiaba: com um novato, trabalhando também em um único expediente. Período da noite, final de semana e feriado, nada. Pelo menos tem uma delegacia modelo. Redenção: também do mesmo jeito. Uma casa caindo aos pedaços. Um delegado que também cursou a última turma; trabalhando com poucas pessoas e em um único expediente. E lá em cima da serra tínhamos: Guaramiranga: um delegado, dois escrivães e dois inspetores. Não possuem condições de fazerem diligência. Sem plantão. Sem nada. Todos insatisfeitos. Um local pequeno. E por fim, Baturité. Desses treze municípios só cinco tinham PC e Judiciária. E tínhamos muitas e muitas dificuldades. (Entrevista 4, 2017)²¹.

Em termos de estrutura, critica-se as poucas viaturas da Polícia Civil e da Polícia Militar responsáveis por Acarape, Redenção e Barreira, o que atrapalharia no andamento das diligências e das investigações. Além disso, havia²² uma Cadeia Pública, em Redenção, que, no entanto, estava proibida de receber presos de Acarape por conta das condições precárias e de lotação. Esta condição repercutia no trabalho da delegacia de Acarape, que se via obrigada a deslocar a única viatura para a alocação de presos em outro município. Os argumentos dos Policiais Militares vão no mesmo sentido, de denúncia da precariedade estrutural e da grande demanda de trabalho, o que impossibilitaria o atendimento de todas as ocorrências. Isto se refletiria na precariedade do atendimento, por conta do número insuficiente de policiais para a demanda de casos investigativos, da estrutura de prédios e das viaturas com mal funcionamento. Os agentes da segurança pública se sentiriam desestimulados, afetando o cumprimento da subordinação, hierarquia e disciplina dos policiais.

Outro ponto relevante é o da instabilidade das carreiras na Polícia Civil, que não teriam a mesma autonomia que carreiras jurídicas do Ministério Público e do Poder Judiciário, que só seriam transferidos a pedido

²⁰ O planejamento da SSPDS se organiza em Áreas Integradas de Segurança (AIS). Desde 2017, o estado é dividido em vinte e duas AIS. O Maciço de Baturité compõe a AIS 15, que contém ainda seis cidades do Sertão Central (Canindé, Caridade, Boa Viagem, Paramoti, Itatira e Madalena), totalizando 19 cidades.

²¹ Para um estudo mais aprofundado sobre o funcionamento e a cultura interna da delegacia regional de Baturité, cf. COELHO, 2021.

²² A Cadeia Pública de Redenção foi fechada pelo governo do estado em 2019, junto com outras 66 cadeias no interior do estado.

ou por promoção. “O cara querendo sair hoje não precisa nem justificar. Somente tira e coloca em outro local, e assim se vai” (Entrevista 4, 2017). Segundo o mesmo depoimento, esta situação desestimularia o trabalho, alimentando também a corrupção: “a polícia judiciária, hoje desestimulada, e com a politicagem interferindo e sem autonomia faz com que ela esteja fragilizada. E o pior, sem condições de trabalho. Sem efetivo. As delegacias funcionam pouco”. A principal razão para este quadro, segundo o entrevistado, seria o receio de investigações da Polícia Civil atingirem esquemas de corrupção mais disseminados entre poderosos locais e autoridades públicas: “o Poder Público não fortalece a PC é com medo de algumas investigações, de algumas coisas que nós sabemos que acontece” (Entrevista 4, 2017). Haveria inúmeros reclames que derivam dessa situação, o que abriria espaço para o descrédito das instituições e para o apelo a formas violentas de controle do crime.

Mas como resposta a esse contexto também surgem inovações institucionais, como é o caso da criação da Guarda Municipal em Acarape em 2015. Surgida da necessidade de suprir a precariedade de policiamento militar na região, a Guarda Municipal tenta se legitimar, mas enfrenta contestações:

A cidade estava vivendo um momento de crescente violência e os números de assaltos estavam muito grandes. Já tivemos casos de três assaltos por dia, e o efetivo da PM passou por uma crise: se não me engano, tínhamos 14 policiais apenas para trabalhar se revezando em equipes. Chegou o momento em que ficaram com quase todas as viaturas baixadas e tinha somente uma viatura na área cobrindo Barreira, Redenção, Antônio Diogo e Acarape. Uma viatura para três cidades!? Não tinha como... Aí o prefeito viu a necessidade de Acarape auxiliar e reforçar na Segurança Pública. (Entrevista 3, 2017).

Os PMs entrevistados fazem um elogio aos Guardas Municipais de Acarape, por terem uma boa estrutura e por atenderem algumas ocorrências, quando se torna inviável a ida da PM. Porém, segundo os mesmos policiais, a Guarda teria assumido muitas atribuições, expondo-se inclusive a situações de risco. Já do ponto de vista de gestores municipais, a percepção é de uma insatisfação, seja por conta das acusações de violência por parte da Guarda, que exigiriam o incremento das formas de treinamento e supervisão, seja em razão dos custos políticos de uma eventual desativação da Guarda:

Confesso que estou insatisfeito com o trabalho da Guarda. Mas me sinto refém de tê-la, pois se não tiver a violência aumenta. Mas temos feito treinamento e plano paliativos. E outra, a Guarda não é polícia. [...] Tenho a impressão de que depois possa ser responsabilizado juridicamente como ato de improriedade, sobre fuga de responsabilidades. Podem até dizer que estávamos fazendo uma milícia, como em campanha já fui acusado. Mas, ao mesmo tempo, se eu tirar os comerciantes reclamam [...] O meu problema com a Guarda hoje é que eu não sei até que ponto ela é sustentável. Saindo da prefeitura, até que ponto ela se mantém como política pública. (Entrevista 5, 2018).

Nosso propósito não é o julgamento de valor a respeito da Guarda, nem a condenação do experimento, mas cabe ressaltar os riscos inerentes a um processo de institucionalização ainda frágil de uma organização que se propõe inovadora. Estas questões podem ser evidenciadas na fala abaixo:

O que vamos colocar como meta é conseguirmos o efetivo de guarda municipal através de um concurso [...] e que no próximo ano tenhamos uma guarda armada constitucionalmente, com armamento menos letal [...] A gente pretende fortalecer a guarda nesse sentido: de equipamentos e armamentos e também maior efetivo feminino, prestando um serviço ainda melhor e mais eficiente à população. Acreditamos que se um trabalho for bem-feito, independente de quantos prefeitos irão vir assumir, ele não terá coragem de mexer, porque

a população não irá aceitar; já que está fazendo bem ao povo [...] Além de equipar e ampliar a guarda, é criar uma ouvidoria e corregedoria. Por quê? Apesar d'eu acreditar que os nossos guardas são bons profissionais, mas como estamos trabalhando com pessoas e pessoas pecam, então eu tenho que ser realista e acreditar que a qualquer momento um guarda possa cometer um erro, cometer um abuso; e a população tem que ter o local a quem procurar e a quem denunciar. (Entrevista 3, 2017).

A partir das entrevistas, percebe-se que o caso da Guarda Municipal de Acarape exemplifica a seu modo grande parte dos dilemas da segurança pública no Maciço de Baturité: criada para suprir a demanda por repressão e supervisão do espaço público diante das lacunas de uma organização de segurança pública precária, ela acaba por reiterar os padrões de policiamento repressivo tradicionais na segurança pública brasileira, em sobreposição ao trabalho da PM, ao mesmo tempo em que se estrutura de forma também precária, como expresso na utilização da noção de “voluntário” para caracterizar a situação de não concursado. Criada há mais de cinco anos, a Guarda Municipal funciona ainda à margem da institucionalização de suas políticas de formação, dos contratos de emprego e dos seus mecanismos de fiscalização e monitoramento por parte da sociedade e de outros órgãos públicos. Isto confirmaria a tendência das Guardas Municipais brasileiras ao *isomorfismo institucional* (OLIVEIRA JR.; ALENCAR, 2016): a tendência de novos grupos profissionais se espelharem em outros grupos com maior visibilidade, no caso, as Guardas Municipais se moldariam de acordo com o modelo de policiamento militarizado, e uma organização orientada inicialmente para a renovação torna-se reproduutora das referências preexistentes.

Apesar de todos os questionamentos apresentados, o problema da segurança pública na região é visto muitas vezes como problema material (equipamento e efetivo) e não de modelo organizacional:

Quando você tem as receitas do bolo e os moldes do bolo, logo você entende os modos de fazê-lo. No nosso caso, o bolo não está saindo bom pela falta de ingredientes. Eu só poderia propor uma mudança quanto à estrutura, viaturas. Estamos distantes da recomendação da ONU em termos de quantitativo e efetivo. Se a partir daí nós tivéssemos uma estrutura adequada, ou seja, em termos de quantitativo e efetivo para o município, e se a PC, que é irmã ao nosso trabalho, tivesse também todos esses aparatos, aí sim, poderíamos ver que o trabalho estaria sendo feito bom ou não. O problema que acho é que falta esses ingredientes do bolo. (Entrevista 2, 2017).

Porém, outras opiniões contestam o atual modelo ou lhe sugerem modificações e complementações. Um primeiro aspecto é a crítica às soluções baseadas no aumento do efetivo policial repressivo e no encarceramento:

Será que dobrar e triplicar ou quadruplicar o efetivo policial na região irá resolver a questão da violência? Será que se construirmos mais cadeias irá resolver algo? [...] a questão de policiamento ostensivo [...] o estado nunca vivenciou um aumento tão grande desse tipo de policiamento e também de centro de inteligência com compras de equipamentos caros, desde aparelhamento da polícia e contratação de novos policiais. Mas a violência subiu na mesma velocidade. Então tem algo de errado. As pessoas precisam discutir isso de forma mais franca. (Entrevista 5, 2018).

Seria preciso, então, rediscutir as políticas de drogas e melhorar políticas públicas para as juventudes e políticas educacionais:

Como vamos discutir sem debater como essas armas e drogas alimentam o tráfico? Discutir as nossas fronteiras. Discutir uma política de legalização e de apoio aos usuários [...] quando é que vamos parar de enfrentar os

soldados para encarar os generais? [...] Quando vamos dar importância dentro da nossa sociedade sobre as oportunidades aos jovens para que se tenham reconhecimento pessoal e financeiro? (Entrevista 5, 2018).

Há também um questionamento sobre o sistema de proteção da infância: “O que temos é o Conselho Tutelar, o CRAS, o CREAS, o Conselho da Mulher em Redenção. Mas é muito precário” (Entrevista 1, 2016). Isto é visto inclusive na perspectiva de uma rede de proteção que auxilie em um tipo de policiamento mais “humanizado” e mais pautado na “inteligência” que na repressão, na indiferença e na intimidação truculenta (Entrevista 1, 2016).

No sentido de uma mudança nos padrões de atuação, aponta-se também para a necessidade de reformas mais amplas, que dependeriam de mudanças constitucionais, como no caso de uma polícia unificada:

Eu sou a favor de uma única polícia. Em alguns países temos a polícia municipal, estadual e federal. Mas aqui temos a municipal que está nascendo que é a guarda, a do estado que são duas que poderiam estar trabalhando de forma integrada e sobre um único comando. Mas na verdade são dois comandos. E isso fica muito subjetivo e pessoal, porque logo depende de quem está fazendo a integração. Os afetos estão acima do institucional. (Entrevista 4, 2017).

Interessante também é perceber diferentes concepções sobre o papel das Prefeituras na segurança pública por parte dos gestores. Enquanto os gestores de Acarape se orientaram para uma inovação institucional, os gestores de Redenção mostram-se cautelosos, indicando o suporte já concedido pela Prefeitura ao suprir as lacunas materiais no serviço do policiamento:

O estado é responsável por esta questão de segurança, mas deixa muito a desejar. Se não for muitas vezes os municípios, em situações muitas vezes humilhante para quem está no exercício de policial, que tem que recorrer à prefeitura. Os policiais têm que ter cesta básica, uma pessoa para limpar, e outras questões que envolvem tudo isso. Se formos pensar profundamente sobre isso, é uma questão muito grave [...] Como o estado e o governo federal deixam muito a desejar [...] o próprio município em si não tem recurso para desenvolver algo na política de segurança. A não ser que seja um município de grande porte. (Entrevista 6, 2018).

As opiniões indicadas demonstram que não há uma visão única ou estacionária na segurança pública da região. Ao contrário, as propostas induzem a mudanças e reformas incrementais e estruturais nas políticas públicas de segurança, não somente localizadas no policiamento, mas em toda a rede de ações de proteção social e mediação de conflitos. Embora se ressalte a falta de *expertise* na construção de indicadores em segurança pública no nível do gerenciamento territorial e participativo (LOPES, 2018), a ampliação do espaço público e das articulações interinstitucionais sinalizam para possibilidades de mudança no cenário da região.

A INSEGURANÇA NO “TERRITÓRIO UNILAB”

Um dos fatores que já está acarretando mudanças e poderá fortalecer a pressão por reformas na região foi a instalação da Unilab, em 2011, nas cidades de Acarape e Redenção. Desde então essas cidades passam por uma dinâmica demográfica nova, com a implantação de uma universidade que gerou um conjunto de fatos sociais que precisam ser estudados e compreendidos. No presente estudo, amparados

em Lopes (2018)²³, consideramos as cidades de Redenção e Acarape como realidades sociais periféricas que denominamos “Território Unilab”:

Em termos pragmáticos justifico o uso do conceito “Território Unilab” considerando que a presença da Unilab nessas cidades estabeleceu uma dinâmica urbana de fluxos e de discussão pública em torno desse investimento. O comércio ampliou sua oferta para atender o público universitário; muitos serviços nasceram para atender essa nova demanda; nas escolas, professores incentivam crianças, adolescentes e jovens a ingressarem na Unilab; muitas famílias nessas duas cidades foram beneficiadas ou com um emprego nessa instituição ou com o ingresso no ensino superior próximo de casa; nas conversas cotidianas de calçada, aparecem perguntas do tipo: “Como que traz uma universidade e não trazem uma viatura, inclusive para segurança da Unilab mesmo?” Essa centralidade assumida pela Unilab no cotidiano das famílias dessas cidades me permite falar no “Território Unilab”. (LOPES, 2018, p. 10).

Ao admitir o conceito “Território Unilab” não se nega a existência de um histórico de fatos sociais anteriores que integravam essas cidades, como a sua origem comum e a sua dependência de centros mais populosos como Fortaleza, inclusive facilitada por estarem no fluxo entre o Maciço Baturité e a região metropolitana de Fortaleza; e por fim, serem cidades que se integram a um macroprocesso estrutural de disputa territorial por facções do crime organizado. Não se nega, muito menos, outras possibilidades de recortes territoriais justapostos ao que se propõe aqui. Dito isto, admite-se a centralidade da Unilab como estratégia de inclusão de todos os entes federativos em ações integradas e coordenadas de gestão de um território que se tornou ainda mais complexo.

Um fato social relevante são as externalidades produzidas por um processo de crescimento econômico sem coordenação estratégica do Estado para recepcionar o grande contingente de imigrantes nacionais e internacionais que em curto espaço de tempo ocuparam essas cidades²⁴. Desse modo, a partir de 2011, à população de Acarape e de Redenção²⁵ soma-se o trânsito de uma população de aproximadamente 4 mil pessoas, composta por estudantes, técnicos, professores e trabalhadores, totalizando aproximadamente 50 mil habitantes. Com este acréscimo, os problemas já presentes na região – como o número insuficiente do efetivo policial e de viaturas, as dificuldades da operação policial de rotina diante da distância e da dispersão dos equipamentos que compõem o sistema de segurança pública, que dificulta também o acesso da população – tornam-se mais flagrantes.

A presença desse contingente migratório estimulou os proprietários de imóveis a alugar ou construir imóveis para atender os estudantes. O custo social desses empreendimentos é ressaltado, particularmente para as famílias de baixa renda já auxiliadas por programas de transferência de renda como o Bolsa Família. Isso origina como hipótese que famílias de baixa renda e estudantes viram os aluguéis subirem a um nível insustentável para sua permanência no espaço urbano e se comportaram recorrendo às piores localizações em termos de facilidade de acesso aos direitos sociais, em um silencioso êxodo urbano de famílias – “a subida da serra” – para adaptarem-se à especulação imobiliária e à inflação da cesta básica (LOPES, 2018).

23 O trabalho de Julimar Lopes representa esforço pioneiro e mais consolidado de análise da segurança pública nas cidades de Redenção e Acarape, considerando dados registrados, sensação de segurança e políticas de gestão municipal.

24 A Unilab tem recebido imigrantes estudantes de Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor Leste, e de outras partes do Ceará e do Brasil; o mesmo valendo, embora em menor expressão, para professores que vêm de outras regiões do Brasil e/ou de outros países.

25 Acarape possuía 15.538 habitantes no último Censo (2010) e estimativa de 15.036 em 2020. Já Redenção possuía 26.415 (2010) e estimativa de 29.146 em 2020.

Essa “violência invisível” se soma à “violência visível” exercida pelas atividades de grupos faccionais, que começaram a delimitar seus territórios a partir de 2016. Sem intimidação, escrevem em paredes de muros de instituições públicas, estabelecimentos comerciais e de residências nos bairros onde marcaram sua territorialização. Em um pequeno passeio pelo município, é possível ver, nos muros, frases de ordem como: “Abaixe o vidro, tire o capacete”; “Se roubar vai morrer”. Mesmo não tendo legitimidade oficial, eles exercem a coerção ao administrarem conflitos e sancionarem punições promovendo a previsibilidade das rotinas em uma suposta segurança para os habitantes, a qual é concorrente à segurança estatal²⁶.

Uma demonstração cabal de força do autointitulado “Crime” no “Território Unilab” ocorreu em 2017. Em maio daquele ano, após a prisão de um integrante de uma facção, foi estabelecido “toque de recolher” e liberado os assaltos nessas cidades. No dia 19 de maio de 2017, nas duas cidades, a grande maioria dos estabelecimentos (comércios e escolas, dentre outros) foram fechados e as ruas ficaram desertas. A Unilab suspendeu suas atividades devido aos assaltos aos ônibus *intercampi*. A população passou a ser notificada por mensagens de WhatsApp, supostamente enviadas por integrantes de facção criminosa, através de celulares roubados. Tais mensagens amedrontaram também alunos e professores da Unilab. O primeiro comunicado teria chegado aos estudantes por meio de grupos no WhatsApp.

Na primeira mensagem, pessoas que se intitulam “nois do crime organizado (sic)” (O POVO, 2017) direcionam a todos os moradores de Redenção ameaças de roubos, mortes “e outras coisas” (O POVO, 2017) Isso porque, conforme consta no comunicado, a população teria dado informações sobre o crime organizado local à Polícia:

Todos vocês viram e acompanharam nossa ajuda para manter a tranquilidade da cidade em relação a roubos e coisas ao qual não somos de acordo. Mas o resultado dessa nossa ajuda foi a traição por parte de alguns moradores que passaram a viver denunciando pessoas que só ajudam na segurança de vocês mesmos. Ou seja, enquanto ajudamos vocês de um lado, vocês nos traíram de outro com suas cabuetagens em ato de covardia (sic). (Texto da mensagem enviada pelo WhatsApp, supostamente por integrantes de facção criminosa, em 19/5/2017. O POVO, 2017).

O segundo texto circulou no sábado, 20, no WhatsApp, e reforçou o tom ameaçador (O POVO, 2017). As mensagens afirmavam que o “Crime” havia proibido o roubo na cidade e ainda alegava que, por causa deles, não havia mortes na região há nove meses e por isso ela estava em paz. Porém, após denúncias dos moradores, eles resolveram reagir e demonstrar sua força política:

Toda ação tem sua reação. Vcs q preferi cuidar da vida dos outros vindo a denúncia os bandidos de Redenção. Agora nois do crime organizado vamos mexer com o sossego de vcs. Nois vinhemos a colocar uma paz em Redenção a qual proibindo roubo na Cidade até mesmo mortes ta com 9 meses q não morria gente vítima de execução na Cidade. Mais em troca vcs preferiram trair o crime organizado de Redenção. Denunciando e cabuetando agente. Então nois dá a segurança mais nois também tira. Agora vcs vão sofrer as consequências. Pode pedir ajuda em quem vcs tanto confia q é na Polícia (sic)²⁷. (Texto de mensagem enviada pelo WhatsApp, supostamente por integrantes de facção criminosa, em 20/5/2017., O POVO, 2017).

A “ordem pública” somente foi supostamente “retomada” depois de algumas ações típicas de gestão de crise investidas pelo governo estadual que enviou tropas para o interior do estado.

26 Sobre as contradições desta suposta segurança, cf. PAIVA, 2019.

27 Cf. Mais informações em: <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/redencao/2017/05/assaltos-e-audios-atribuidos-a-faccoes-criminosas-assustam-moradores-d.html>

Este acontecimento demonstra parte do contexto em que se encontram estudantes, técnicos e professores da Unilab. As denúncias de roubos e assaltos, assim como de conflitos entre estudantes e moradores e de violência contra a mulher, trazem à tona desafios institucionais e políticos ainda pouco enfrentados, que pressionam a universidade em suas competências, mas sobretudo os poderes públicos.

Os conflitos em pauta extrapolam as competências da universidade e dizem respeito à maneira como se constituíram relações ainda pouco integrativas entre comunidade universitária e os municípios que a acolheram. Enquadram-se nesse recorte casos de racismo e xenofobia contra estudantes africanos que resultam em agressões e casos como a tentativa de feminicídio ocorrida em 2017²⁸. Estas situações mobilizam a comunidade universitária que passa a refletir sobre esta realidade e se torna mais um ator político a pressionar por medidas urgentes, mas também estruturantes, que beneficiem não apenas a universidade, mas que sejam extensivas à população local, que sofre e compartilha dos mesmos problemas (ABRANTES, 2020).

Nos últimos anos, e em parte acompanhando o processo de institucionalização da Unilab, o debate sobre segurança pública na região tem se desenvolvido, oferecendo oportunidades para que questionamentos sejam apresentados pelos atores locais. Uma análise mais circunscrita do jogo de relações entre esses atores e seus diferentes argumentos não pôde ser feito nos limites do presente texto. Por ora forneceremos algumas indicações preliminares de problemas e propostas que surgiram nas entrevistas realizadas com os agentes políticos e da segurança pública na região, que permitem um primeiro entendimento das questões em pauta.

Para os entrevistados, as dinâmicas de Acarape, Redenção e Barreira se assemelham em termos históricos e políticos, pela precarização ou ausência de equipamentos de segurança e falta de ferramentas e instrumentos de políticas públicas de cultura, arte e lazer, voltadas à sua população, encontrando dificuldades para promover a integração entre as realidades das(os) estudantes estrangeiras(os) e de outras regiões e estados brasileiros com o cotidiano das cidades.. Por conta da maior circulação de pessoas, há percepção do crescimento das ocorrências de “perturbação da ordem” por conta de reuniões e festas. As denúncias colocam em questão as formas de intervenção institucional e mediação de conflitos, não raras vezes interpretadas como postura xenofóbica e racista.

Os entrevistados percebem a necessidade de maior atenção do estado à segurança da Unilab por conta da repercussão nacional e internacional, levando em consideração os conflitos culturais. Seria indispensável rediscutir a tutela das(os) estudantes estrangeiras(os), principalmente o embaraço diplomático que o estado teria em uma eventual violência mais grave. A universidade poderia se tornar um vetor de diálogo que poderia acionar outras instâncias de poder que proporcionassem um olhar diferenciado a esta região. O fluxo de pessoas teria aumentado, mas, em contrapartida, o estado acionaria poucas iniciativas num plano de desenvolvimento urbano e local que se faça numa parceria com governo municipal, entidades e movimentos sociais, sociedade civil e Unilab. O que se constata é um agudo descuido de políticas públicas de segurança pública no Maciço por parte do estado e do governo, pois “a universidade não trouxe a insegurança” (Entrevista 6, 2017); ela seria produzida pelas condições sociais, pela localização das cidades e pela precariedade política de segurança desenvolvida no estado. A Unilab é vista como “instituição mal aproveitada”, que poderia exigir mais do Estado, ter maior autonomia de decisão e poder de reivindicação (Entrevista 6, 2017), notadamente quando os casos de violência e criminalidade começam a afetar os processos da própria instituição.

28 Mais informações em: <http://www.unilab.edu.br/noticias/2017/10/20/nota-estudante-e-atingida-por-tiros-na-unidade-academica-dos-palmares-em-acarapece/> Acesso em 28 mai. 2022.

Apesar das dificuldades, a Unilab é entendida como fator de desenvolvimento econômico do comércio impulsionado pelo “turismo universitário” (Entrevista 5, 2017), mesmo que frágil e limitado. A Unilab é enfatizada como vetor de produção de conhecimento e habilidades técnicas no desenvolvimento do Maciço. Há grande expectativa, por exemplo, em torno de um curso de Medicina, que poderia “exigir mais ações do Estado, principalmente pelas questões que um hospital fornece” (Entrevista 6, 2017). Mas seria necessário que os gestores pudessem garantir meios de aplicabilidade desses conhecimentos, fortalecendo parcerias com a instituição segundo seus planos de desenvolvimento:

As pessoas precisam entender que nós não estamos falando de uma faculdade, mas sim de uma universidade.

Uma universidade, geralmente, pela ausência de muros. A universidade tem um papel mais transformador na região que se envolve através da extensão e pesquisa [...] Mesmo num momento de crise, esperamos que a Unilab volte a ter um aporte financeiro e assim possa continuar o seu processo de expansão. Aí a comunidade acadêmica irá discutir o que é para ela prioritário, e da melhor forma. (Entrevista 5, 2017).

Ressalta-se a necessidade de potencializar redes de parcerias de extensão e pesquisa voltadas às esfericidades locais, de modo contextualizado, em temas como pobreza e vulnerabilidades, violência contra mulher, direitos humanos, segurança pública, criminalidade, saúde pública e evasão escolar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destacamos o crescimento da mortalidade violenta e da criminalidade violenta no Maciço de Baturité, sobretudo em Acarape, Redenção e Barreira. Constatamos que a dinâmica de crime e violência na região se interliga a um processo geral no Nordeste e no Ceará, ligado à expansão de facções criminais em busca de novas rotas de tráfico e domínio territorial, associado à situação de proximidade da região metropolitana de Fortaleza, que tornou os municípios de Redenção, Acarape e Barreira regiões estratégicas. Situação agravada pela precariedade de serviços públicos de segurança nesta região.

Diante dos problemas que surgem das dinâmicas específicas desta sub-região, indicamos que vale considerar o “Território Unilab” (LOPES, 2018) como uma justaposição de territórios e problemáticas urbanas, sociais e culturais. Com isto não afirmamos a Unilab como responsável pela gravidade da situação, embora possamos concluir que o acréscimo populacional e a circulação de bens de consumo em uma situação de precariedade da segurança pública possam ter conduzido a um crescimento das oportunidades para cometimento de crimes, fenômeno pertinente às hipóteses de correlação entre urbanização e crimes contra o patrimônio (CERQUEIRA; LOBÃO, 2003).

Ao mesmo tempo, a Unilab é também o instrumento de uma mudança social significativa na região (incremento de renda, mudanças culturais, pressão social por garantia de direitos, projetos de intervenção, qualificação profissional), importante para o seu desenvolvimento e para a superação dos problemas deste cenário. Nesse sentido, a noção de “Território Unilab” poderia servir como base para ações consorciadas entre estes municípios e o governo estadual, pois a política das facções criminais indica problemas graves, a serem trabalhadas de forma a conjugar fatores sociais ligados à proteção da juventude, à inteligência policial, à investigação criminal e à integração urbana e urbana-rural.

Mas, para tanto, haveria a necessidade de investimento e de imaginação institucional sobre formas de garantir segurança pública. Parte destes desafios foram expressos nas entrevistas, que indicam a

insuficiência da organização administrativa da AIS 15 para oferecer um planejamento e uma articulação pertinente às especificidades do Maciço de Baturité, que possui demandas muito próprias em cada uma de suas sub-regiões. Algo notório é o maior crescimento da violência se dar em municípios que não concentram os equipamentos de segurança pública. Assim, embora tenha havido um aumento da operacionalidade policial, expresso no aumento dos índices de apreensão de armas e drogas, não houve redução da violência letal, nem da insegurança. Parece pertinente, nesse sentido, interligar o aumento da desigualdade de renda e do adensamento demográfico, em contexto cujo modelo de policiamento está exaurido, com o aumento dos homicídios (CERQUEIRA; LOBÃO, 2003).

A região do Maciço não é privilegiada no planejamento dos novos programas e ações de segurança pública do atual governo, que tem concentrado sua atenção na região metropolitana ou em cidades de médio/grande porte no interior do estado. Há que se ressaltar, nesse sentido, o contraste histórico entre os programas e as ações, que iniciam e se concentram na região metropolitana de Fortaleza antes de serem implementadas no interior, de forma irregular, sujeitas a disputas por orçamento entre as diferentes regiões e áreas administrativas.

Situação comum, característica desta relação entre governo do estado e municípios do interior, é a administração da precariedade como tática de legitimação política através do gerenciamento de crises. Entre os entes federativos se estabelece uma negociação na qual a precariedade das estruturas de prédios, recursos humanos e técnicos no interior do estado serve de instrumento para a satisfação de demandas através do dispêndio de poucos recursos que não solucionam os problemas, mas que parecem significativos para a população e, sobretudo, para o uso político-eleitoral dos benefícios. Esses recursos são em geral contingenciados, de modo proposital ou não, e utilizados em situações de crises de violência e insegurança, quando há um aumento da pressão sobre o governo. Assim, a chegada de viaturas, a reforma de um distrito policial ou o deslocamento de novo efetivo são medidas que surtem efeitos, capitalizados por políticos locais, mas que estão longe de efetivamente modificarem a situação da segurança pública nas regiões.

Por sua vez, esta situação corrobora para a manutenção dos mesmos modelos de atuação, uma vez que, segundo ponto de vista corrente, já se tem a “fórmula” da segurança pública, faltam apenas os “ingredientes”. Assim, geralmente as propostas acabam por se restringirem à necessidade de mais homens e mais equipamentos (viaturas e armas), deixando-se em segundo plano as possibilidades de revisão do modelo organizacional e das práticas implementadas. Dessa maneira, torna-se reduzida a criação de estratégias alternativas às implementadas na região metropolitana de Fortaleza ou para a mudança das políticas a partir das especificidades de cada região, a partir de instrumentos de diagnóstico e planejamento para monitorar políticas de redução de índices de homicídio e crime, assim como construção de expectativas sociais positivas, redutoras de conflitos e do sentimento de medo.

O Maciço de Baturité como um todo, portanto, mas especialmente a sub-região composta por Acaraípe, Redenção e Barreira, constitui um laboratório para estudos sobre dinâmica criminal e segurança pública, através de um programa de pesquisa permanente a partir dos grupos de pesquisa na região. Alguns dos marcos iniciais para aferição georreferenciada e de indicadores de insegurança já foram esboçados (LOPES, 2018), mas muito ainda há para desenvolver no sentido de subsidiar o estado e a sociedade para uma atuação preventiva com base em explicações mais complexas sobre fatores criminogênicos objetivos ou intersubjetivos presentes na literatura especializada (CERQUEIRA; LOBÃO, 2003), que articulam as desigualdades sociais e urbanas, as disposições socioculturais para o uso da violência, as oportunidades para cometimento de crimes e a distribuição de redes sociais e institucionais de contenção e supervisão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANTES, C. S. A. Um texto acadêmico para uma ação política: a Unilab e os episódios de violência em Redenção e Acarape. In: BARROSO, M. M.; ABRANTES, C. S. A. (Orgs.). **Antropologia, cooperação internacional e processos de formação de estado**: entre práticas de governo e práticas da política. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2020, p. 232-256.

BARROS, J. P. P.; PAIVA, L. F. S.; RODRIGUES, J. S.; SILVA, D. B. da; LEONARDO, C. dos S. Pacificação nas Periferias: discursos sobre as violências e o cotidiano de juventudes em Fortaleza. **Revista de Psicologia**, v. 9, n. 1, p. 117-128, jan./jun. 2018.

BECKER, H. S. **Outsiders**. Estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Zahar, 2008 [1963].

COELHO, M. de A.. **Polícia e comunidade**: um estudo das relações sociais em uma delegacia do interior do Estado do Ceará. Orientador: Luiz Fabio Silva Paiva. 88 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-graduação em Sociologia, Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. **Determinantes da criminalidade**: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos. Texto para Discussão Nº 956 (TD 0956). Rio de Janeiro, Ipea, jun. 2003. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4186. Acesso em: 26 jun. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Ceará Pacífico**: o cenário da violência e da criminalidade no Brasil e no Ceará. FBSP; Governo do Estado do Ceará, 2017. [Livro 2].

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Atlas da Violência 2016**. Brasília: Ipea/FBSP, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: Ipea/FBSP, 2018.

GOMES, C. A. C. Espaço urbano e criminalidade: uma breve visão do problema. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 7, n. 11, p. 57-67, jan. 2005.

LOPES, J. T. **Segurança Pública no Território Unilab**: uma análise triangulada em Acarape/CE e Redenção/CE. Monografia (Bacharelado em Administração Pública) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), Redenção/CE, 2018.

MANZO, B. P.; DIAS, C. N. **A guerra**: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. 2 ed. São Paulo: Todavia, 2018.

NÓBREGA JÚNIOR, J. M. P. da. Violência homicida no nordeste brasileiro: dinâmica dos números e possibilidades causais. **Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 10, n. 3, p. 553-572, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/14563/>. Acesso em: 28 jun. 2022.

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

PAIVA, L. F. S. “Aqui não tem gangue, tem facção”: as transformações sociais do crime em Fortaleza, Brasil. **Caderno CRH**, v. 32, n. 85, p.165-184, abr. 2019.

SEPLAG - Secretaria de Planejamento e Gestão do governo do estado do Ceará. **Perfil da Macrorregião de Baturité**. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/05/Perfil-Regional-Baturite.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA; ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARA – ALECE; GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Trajetórias Interrompidas**: homicídios na adolescência em Fortaleza e em seis municípios do Ceará. Fortaleza, 2017.

UNICEF. **Homicídios de crianças e adolescentes**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/homicidios-de-criancas-e-adolescentes>. Acesso em: 29 jun. 2022.

UNILAB. **Nota**: Estudante é atingida por tiros na unidade acadêmica dos Palmares em Acaraípe-CE. 20 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.unilab.edu.br/noticias/2017/10/20/nota-estudante-e-atingida-por-tiros-na-unidade-academica-dos-palmares-em-acaraipece/>. Acesso em 28 mai. 2022.

VIEIRA, J. L. T. **O elemento suspeito no território estigmatizado**: efeitos psicossociais da atuação policial no Distrito de Antônio Diogo em Redenção-CE. Trabalho de Conclusão de Curso – (Graduação em Humanidades), Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), Redenção/CE, 2017.

WACQUANT, L. A estigmatização territorial na idade da marginalidade avançada. **Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, v. 16, p. 27-39, 2006.

WAILSELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2012**: os novos padrões da violência homicida no Brasil. Instituto Sangari. São Paulo, 2011

NOTÍCIAS DE IMPRENSA:

DIÁRIO DO NORDESTE. Bandidos resgatados da cadeia em Redenção. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 07 de maio de 2003. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/bandidos-resgatados-da-cadeia-em-redencao-1.11414>. Acesso em 28 mai. 2022.

DIÁRIO DO NORDESTE. Chacina em Redenção – cinco corpos achados em canavial. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 02 de setembro de 2014. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/chacina-em-redencao-cinco-corpos-achados-em-canavial-1.1091481>. Acesso em 28 mai. 2022.

DIÁRIO DO NORDESTE. Chefe de facção criminosa é preso suspeito de comprar votos para candidato a vereador em Redenção. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 17 de novembro de 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/chefes-de-faccao-criminosa-e-presos-suspeitos-de-comprar-votos-para-candidato-a-vereador-em-redencao-1.3012276>. Acesso em 28 mai. 2022.

DIÁRIO DO NORDESTE. Três homens morrem em confronto com a polícia em Guaiúba. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 14 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/tres-homens-morrem-em-confronto-com-a-policia-em-guaiuba-1.2198328>. Acesso em 28/05/2022.

**Desafios para a segurança pública no Maciço de Baturité – Ceará:
mortalidade violenta e insegurança no “Território Unilab”**

Francisco Thiago Rocha Vasconcelos,
Antonio Micael Pontes da Silva e Julimar Trajano Lopes

G1. No Ceará, criminosos invadem velório e colocam fogo em caixão. **G1.** Fortaleza, 01 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2015/12/no-ceara-criminosos-invadem-velorio-e-colocam-fogo-em-caixao.html>. Acesso em 28 mai. 2022.

G1. Polícia fecha laboratório de refino de drogas e prende dupla em Fortaleza. **G1.** Fortaleza, 31 de maio de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2016/05/policia-fecha-laboratorio-de-refino-de-drogas-e-prende-dupla-em-fortaleza.html>. Acesso em 28 mai. 2022.

G1. Quadrilha armada explode agência bancária e foge levando dinheiro em Redenção no Ceará. **G1.** Fortaleza, 10 de julho de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/ceara/noticia/quadrilha-armada-explode-agencia-bancaria-e-foge-levando-dinheiro-em-redencao-no-ceara.ghtml>. Acesso em 28 mai. 2022.

MACHADO, L. Atlas da Violência: os fatores que levaram Norte e Nordeste a serem as regiões com mais homicídios do Brasil. BBC News, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48517967>. Acesso: 28 jun. 2022.

MANSO, B. P. Depois de se tornar região mais violenta Nordeste lidera redução de homicídios. **G1 - Monitor da violência.** São Paulo, 01 de setembro de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2019/09/01/depois-de-se-tornar-regiao-mais-violenta-nordeste-lidera-reducao-de-homicidios.ghtml>. Acesso em 28 mai. 2022.

O POVO. Três suspeitos de assaltos a banco são presos em Redenção. **O Povo.** Fortaleza, 21 de março de 2014. Disponível em: <https://www20.opovo.com.br/app/ceara/redencao/2014/03/21/notredencao,3224116/tres-suspeitos-de-assaltos-a-banco-sao-presos-em-redencao.shtml>. Acesso em 28 mai. 2022.

O POVO. Assaltos e áudios atribuídos a facções criminosas assustam moradores. **O Povo.** Fortaleza, 22 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/redencao/2017/05/assaltos-e-audios-atribuidos-a-faccoes-criminosas-assustam-moradores-d.html>. Acesso em 28 mai. 2022.

O POVO. Moradores de Guaiúba têm casas invadidas e três homens são executados; uma vítima foi decapitada. 15 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/guaiuba/2020/09/15/moradores-de-guaiuba-tem-casas-invadidas-madrugada-pessoas-executadas.html>. Acesso em 28 mai. 2022.

O POVO. Polícia investiga se três mortes no Maciço de Baturité seriam em retaliação a prisão de ex-fuzileiro naval. **O Povo.** Fortaleza, 17 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/2020/11/17/policia-investiga-se-tres-mortes-no-macico-de-baturite-seriam-em-retaliacao-a-prisao-de-ex-fuzileiro-naval.html>. Acesso em 28 mai. 2022.

PORTAL MESSEJANA - Promovendo o Ceará. **Ceará, descubra essa alegria no Maciço de Baturité.** s/d. Disponível em: http://www.portalmessejana.com.br/noticias.php?exibir=turismo&id_noticia=14675. Acesso: 28 jun. 2022.

SUDRÉ, Lu. Tortura virou regra em prisões do Ceará, relatam organizações. **Brasil de Fato.** São Paulo, 13 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/09/13/tortura-virou-regra-em-prisoes-do-ceara-relatam-organizacoes/>. Acesso em 28 mai. 2022.



ARTIGO

A EFICIÊNCIA POLICIAL E SEUS INDICADORES

MARCOS FLÁVIO ROLIM

Doutor em Sociologia pela UFRGS, com pós-doutorado na mesma Instituição. Especialista em segurança pública pela Universidade de Oxford (UK). Professor do Mestrado em Direitos Humanos da UniRitter; membro fundador do FBSP, integra a Assembleia Brasil da Anistia Internacional e o Conselho da Artigo19.

País: Brasil **Estado:** Rio Grande do Sul **Cidade:** Porto Alegre

Email: marcos@rolim.com.br **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-1076-5990>

VANESSA DE QUADROS PEREIRA

Advogada, assessora jurídica do Ministério Público, na 2ª Promotoria de Justiça Criminal de Cachoeirinha-RS e pós-graduanda em Direito e Processo e Penal no Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter), Porto Alegre/RS.

País: Brasil **Estado:** Rio Grande do Sul **Cidade:** Cachoeirinha

Email: vanessadequadrospercereira@hotmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-0715-3769>

Contribuições dos autores: O artigo foi redigido com a coautoria de Vanessa de Quadros Pereira, que realizou a pesquisa via LAI, recolhendo e sistematizando os dados de secretarias estaduais de segurança. Marcos realizou a pesquisa bibliográfica e fez a redação final do texto.

RESUMO

O texto discute os critérios para se medir a eficiência policial, revisando aspectos relevantes do debate internacional e apresentando os resultados de estudo empírico a respeito dos indicadores de eficiência policial operantes nos estados brasileiros quanto às polícias civis e militares. O estudo foi realizado a partir das respostas obtidas, via Lei de Acesso à Informação (LAI), das secretarias estaduais de segurança a cinco questões básicas. Encontramos que a grande maioria dos gestores estaduais não possui informações sobre indicadores de eficiência policial, que não há um padrão para esses indicadores no Brasil e que as polícias estaduais usam descritores operacionais e registros criminais como indicadores de eficiência, sem consideração por resultados efetivos na redução do crime e da violência, pela redução da letalidade, pela legitimidade policial e pela confiança do público nas corporações.

Palavras-chave: Eficiência policial. Indicadores de eficiência. Legitimidade. Confiança.

ABSTRACT

POLICE EFFICIENCY AND ITS INDICATORS

The present article debates the criteria used to measure the efficiency of police activity, reviewing relevant aspects of the international debate, as well as presenting the results of an empirical study on the efficiency indicators currently used by brazilian states to measure civil and military police activity. The study was based on the answers from the security departments of each state to a set of five questions, obtained through the Access to Information Law (LAI). Our findings show that the vast majority of policy makers at state level didn't have the requested information and that there is no standard for such indicators in Brazil. Also, state police use operational descriptors and criminal records as indicators of efficiency, with no consideration for the effective results in reducing crime, violence and lethality, or regarding police legitimacy and public confidence in corporations.

Keywords: Efficiency of police. Indicators of efficiency. Legitimacy. Confidence.

Data de Recebimento: 09/03/2021 – **Data de Aprovação:** 02/11/2021
DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n3.1445

INTRODUÇÃO

Um dos mais importantes estudiosos da polícia no mundo, professor emérito da *London School of Economics and Political Science* (LSE), Robert Reiner, sustenta que a noção de bom policiamento e a maneira como ele deve ser avaliado assinalam uma enorme lacuna nos debates contemporâneos sobre o trabalho das polícias (REINER, 2002, p. 83). A primeira edição desse trabalho de Reiner é de 1998. Desde então, passaram-se mais de 20 anos e a avaliação a respeito da eficiência do trabalho policial segue desafiando as polícias e os pesquisadores. O que entendemos por eficiência policial? A pergunta parece simples, mas quando começamos a coletar respostas entre os gestores e entre os próprios policiais, vemos o quanto ela é complexa e o quanto carecemos de um entendimento básico a seu respeito.

É preciso considerar, inicialmente, que as forças policiais variam muito em todo o mundo e inclusive dentro de um mesmo país. Temos, em um polo, polícias que são legitimadas pelo consentimento do público, como, notavelmente, o modelo britânico e, em outro polo, polícias que servem a ditaduras e que operam sem qualquer consideração pelas necessidades do público, como ocorre atualmente em países tão diferentes como Nicarágua e Belarus. Esses pólos opostos permitem lembrar o quanto a eficiência das polícias pode ser afetada por fatores externos, de natureza política, histórica, cultural, econômica e social. Por isso, quando discutimos a eficiência policial, não é possível cingir o debate à estrutura interna das organizações como seus recursos humanos e materiais, seus processos de seleção e formação, a maneira como as carreiras policiais são organizadas, os mecanismos de incentivo operantes nas corporações ou as dinâmicas de controle interno e correição. As polícias, afinal, são instituições históricas que refletem, em larga medida, características das sociedades em que atuam e que podem se manter como “enclaves autoritários” (GONZÁLES, 2020) mesmo em democracias consolidadas. Também, por isso, não há como se desvincular os esforços em favor da eficiência policial da luta mais ampla pelo aprofundamento das democracias contemporâneas e pela eficiência do Poder Público.

Esse artigo sintetiza algumas contribuições teóricas a respeito da eficiência policial e expõe os resultados de um estudo empírico, de natureza exploratória, realizado em outubro de 2020, a partir de informações obtidas com as secretarias estaduais de segurança pública, sobre os indicadores de eficiência utilizados para medir o desempenho das polícias civis e militares brasileiras. Com o artigo, buscamos estimular o debate sobre quais seriam os indicadores mais adequados para se medir o desempenho institucional das polícias¹.

EFICIÊNCIA POLICIAL

No catálogo de Teses e Dissertações da Capes, a busca pelas palavras agregadas “indicadores de eficiência policial” não encontrou qualquer trabalho; o mesmo ocorreu com a busca por “eficácia policial” e “indicadores de desempenho policial”. A busca com a expressão “eficiência policial” localizou sete trabalhos, mas eles tiveram outros objetos que não a eficiência policial; o mesmo ocorrendo com a busca

¹ Não abordamos neste texto a necessidade de se medir o desempenho individual dos policiais, um tema que precisa ser tratado especificamente.

por “eficiência da atividade policial”, que localizou um trabalho. O catálogo possui 135 estudos, com diferentes perspectivas e recortes, que são localizados com as palavras agregadas “atividade policial”, e uma busca ampliada com a palavra “polícia” localizou 3.773 trabalhos. Na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, os resultados foram semelhantes, sendo que a busca pelas palavras agregadas “eficiência policial” localizou quatro trabalhos que também não tiveram o tema como seu objeto de estudo. As buscas pela expressão “eficiência policial” e “eficácia policial” na plataforma Scielo localizaram um estudo para cada expressão (ROLIM; HERMANN, 2018; ZANETIC, 2017) que aborda a confiança nas polícias, mas não se dedica especificamente à eficiência.

Apesar dos conhecidos limites de levantamentos por palavras de busca, temos um quadro que sugere a existência de uma tradição de pesquisas acadêmicas sobre diversos aspectos da organização e da atividade policial, mas que o tema específico da eficiência policial ainda não despertou um interesse maior. A impressão parece ser reforçada pelo contraste revelado pelas buscas genéricas com as mesmas expressões. Assim, por exemplo, a busca feita no Catálogo da Capes por “indicadores de eficiência” encontrou 225 trabalhos, a busca por “indicadores de eficácia”, 35 resultados e a busca por “indicadores de desempenho”, 2.417 trabalhos.

A literatura especializada no Brasil, a propósito, produziu diagnósticos precisos sobre muitos dos problemas a serem enfrentados quanto às polícias brasileiras, o que nos permitiu avançar em uma crítica ao modelo de polícia; identificar déficits expressivos em áreas diversas como seleção, formação, constituição das carreiras policiais, controle externo, *accountability* e transparência, gestão de inteligência e de informações, entre outros, e perceber a gravidade de temas como a violência policial, o racismo institucional, a formação de esquadrões da morte e de milícias e a vitimização policial. A discussão a respeito de como se medir a eficiência policial, entretanto, ainda é incipiente. As dificuldades desse debate são muitas, a começar pela situação apontada criticamente pelo oficial da PMBA, João Apolinário da Silva:

Não é uma prática de se perscrutar as atividades de segurança pública com base em indicadores. Alguns gestores ainda nutrem algumas desconfianças no que diz respeito à coleta e disseminação de dados nesse setor, principalmente quando esses dados devem chegar ao domínio público. (SILVA, 2008, p. 4).

Observações dessa natureza aparecem em alguns outros estudos no Brasil como, por exemplo, pela pesquisa qualitativa de Pereira (2009) que entrevistou gestores da PM do Espírito Santo e cuja conclusão foi assim exposta:

Os resultados apontam para o fato de que um item imprescindível para qualquer análise de eficiência organizacional, a avaliação de desempenho, é relegada a segundo plano quando individual, ou simplesmente não existe, quando relacionada a grupos de trabalho ou ao órgão. A conclusão que se chega para esse abandono parece centrar-se em duas linhas de análise que se completam. A primeira decorre do medo de ser avaliado e, em função disso, ser pressionado a mudar o comportamento organizacional. A segunda deriva do jogo do “perde e ganha”. Se outros órgãos públicos, concorrentes na atividade, não se avaliam, ficando numa zona de incerteza perante a população, avaliar-se pode demonstrar uma falha na estratégia de permanecer incólume a ataques. (PEREIRA, 2009, p. 1).

Mastrofski (1999) propõe seis indicadores para a avaliação do trabalho policial a partir da perspectiva dos destinatários do serviço: a) O quanto os policiais estão disponíveis e próximos para prestar ajuda (*Attentiveness*); b) O quanto se confia que o serviço policial será prestado sem erros (*Reliability*); c) Quão

pronta foi a resposta da polícia e, caso não tenha sido possível o atendimento rápido, se as razões são justificáveis e se foram explicadas (*Responsive service*); d) O quanto os policiais foram competentes e capazes de resolver a demanda (*Competence*); e) O quanto os policiais se revelaram educados e se comportaram como se espera que se comportem (*Proper manners*); e f) O quanto os policiais trataram as pessoas de forma justa e respeitosa (*Fairness*).

Reynoso *et al.* (2017), partindo da realidade mexicana, reconhecem a importância dos temas propostos por Mastrofski (1999), mas propõem uma matriz para a avaliação do trabalho policial composta por quatro dimensões: a) organizacional; b) axiológica; c) humana; e d) tecnológica; o que torna o processo mais complexo e sinaliza um caminho integrador de avaliação.

Já Mohor (2007), na mesma linha de complexidade e a partir da realidade chilena, sustenta a necessidade da construção de indicadores para a avaliação do trabalho policial que sejam capazes de estimar o impacto das práticas policiais, dos seus resultados, dos processos e das atividades. Em revisão da literatura internacional, a pesquisadora destaca duas fontes para construção dos indicadores: a) fontes institucionais – dados registrados pelas próprias polícias (procedimentos operacionais, denúncias recebidas, nº de prisões, contingentes policiais etc.); e b) pesquisas de vitimização e de satisfação – estimativa mais acurada da quantidade de delitos praticados e percepção dos residentes sobre o trabalho policial. Os indicadores propostos seriam: a) índices de criminalidade e de violência, com dados de pesquisas de vitimização e com destaque para as taxas de homicídio; b) sensação de insegurança na população; c) atividades policiais, com destaque para investigação e prevenção; d) indicador de práticas policiais desviantes (*malas prácticas*) – corrupção, violência, ações ilegais, arbitrariedade, etc.; e e) indicadores de gestão institucional – uso eficiente dos recursos, qualidade e resultados dos processos de seleção e formação policial, fluxo de informações, controle interno, etc.; e f) indicadores de relacionamento comunitário, com destaque para a confiança nas polícias. No Chile, assinala-se, pesquisas de vitimização que medem também a percepção e a confiança do público sobre a polícia, tem se realizado anualmente desde 2005.

Cano (2002), por seu turno, chama a atenção para a necessidade de se diferenciar as avaliações do trabalho policial em três níveis: a) o desempenho individual dos policiais, aos moldes do que realiza o Comitê Sheeny no Reino Unido; b) o impacto de um programa específico de trabalho policial; e c) a qualidade de uma organização policial como um todo, o que exige uma gama de dimensões, abordagens e indicadores. O autor propõe oito indicadores: a) incidência criminal e desordem; b) atividade policial; c) taxa de esclarecimento de investigações criminais; d) sensação de insegurança; e) avaliação da polícia pela comunidade; f) autoimagem da polícia; g) corrupção, violência e arbitrariedade policial; e h) estrutura e gestão da instituição. Nesse conjunto, o autor propõe que o tema da autoimagem da polícia envolva estudos com aplicação de escalas de autoestima; de status ou prestígio da profissão policial, em comparação com outras profissões; levantamentos sobre a percepção da imagem que os policiais pensam que a sociedade tem deles; aplicação de escalas de satisfação no trabalho; e perguntas sobre o desejo dos policiais de que seus filhos sejam policiais.

Países de democracia consolidada costumam contar com fortes mecanismos internos de correição policial, entre outras formas de controle que envolvem, por exemplo, a presença de comitês de cidadãos e instituições que inspecionam as polícias. As polícias britânicas, por exemplo, são fiscalizadas em diferentes planos por 17 agências de supervisão governamental (KIRBY, 2013, p. 9)². O tema da eficiência policial é

² Tradução nossa.

também tratado a partir da formação de organismos especializados e independentes. No Reino Unido, por exemplo, *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services – HMICFRS* (Inspetoria da Polícia e dos Serviços de Bombeiros e Resgate de Sua Majestade) é um órgão autônomo dedicado a avaliar o desempenho das 43 polícias da Inglaterra e do País de Gales. Essa instituição elabora um relatório anual chamado *Police Effectiveness, Efficiency and Legitimacy* (Efetividade, Eficiência e Legitimidade da Polícia) que mede o desempenho de cada força policial autônoma.

Para ter presente a distinção entre eficácia³ e eficiência, destacamos a definição clássica do professor Wesley Skogan:

Eficácia significa desempenho de tarefas: organizações eficazes são aquelas que atendem aos desafios recebidos, satisfazem demandas de serviço ou resolvem problemas. Na terminologia da análise de sistemas, são organizações que convertem uma grande proporção de seus *inputs* (entradas/demandas) relacionadas a tarefas em *outputs* (saídas/resultados) desejados. A eficiência, por outro lado, é definida em termos de custos de processamento. Agências eficientes são aquelas que convertem entradas em saídas com menos esforço organizacional. (SKOGAN, 1976, p. 278).

A eficácia, assim, diz respeito à produção de resultados tomados como positivos. Uma prática eficaz, entretanto, pode não ser eficiente se sua relação custo/benefício não for adequada. Essa distinção coloca o desafio da avaliação do desempenho policial em um nível de complexidade maior para países como o Brasil, onde estudos de custo/benefício, embora comuns no setor privado, não costumam ser realizados no setor público e ainda menos nas nossas polícias ou, mais amplamente, na área da segurança pública.

As avaliações do HMICFRS consideram no quesito eficácia os resultados obtidos pelas polícias em quatro temas: a) prevenção ao crime e combate ao comportamento antissocial; b) proporção de investigações criminais exitosas; c) proteção às pessoas vulneráveis; e d) enfrentamento ao crime organizado grave. Quanto à eficiência policial, são avaliados dois itens: a) o atendimento às demandas atuais / boa utilização dos recursos públicos e b) o planejamento feito pelas polícias. Por fim, sobre a legitimidade, essa conquista definida por Jackson *et al.* (2012, p.01) como “o direito de comandar e o reconhecimento dos comandados desse direito”, são considerados três indicadores: a) o tratamento justo com o público; b) o comportamento ético e o respeito à lei pelos policiais; e c) o tratamento justo da polícia com seus policiais.

Entre os pontos mais recentes considerados pelas inspeções está a relação das polícias com as novas tecnologias de informação, um tema que segue sendo menosprezado no Brasil. As autoridades britânicas têm sublinhado a importância de as instituições policiais estarem à altura dos desafios postos pelas novas tecnologias:

A tecnologia moderna é parte integrante da vida das pessoas. O serviço de polícia deve responder em conformidade. Quase qualquer crime é agora capaz de envolver tecnologia moderna, seja na organização de seu cometimento através de mensagens de correio electrónico ou de meios de comunicação social entre conspiradores, utilizando a própria tecnologia para perpetrar a infração, ou tirando uma fotografia dos resultados do crime, como fotografar uma vítima de agressão quando essa se encontra ferida na rua, para compartilhar a imagem online. [...] Como tal, já não é apropriado, mesmo que alguma vez o fosse, que o serviço policial considere a investigação do crime digital como sendo da competência de quem tem conhecimentos

³ Há quem diferencie “eficácia” de “efetividade”, o que não parece agregar vantagens metodológicas quando se lida com avaliação de resultados e de impacto.

especializados [...] O público tem o direito de exigir ação rápida e conselhos de boa qualidade sobre a melhor forma de lidar com aqueles que cometem crimes digitais desde o primeiro agente com quem entram em contato até um detetive experiente. (HMICFRS, 2018, s/p).

A concepção de avaliação do desempenho policial na experiência britânica parte de vários pressupostos. O primeiro deles é que as polícias necessitam da estima e da colaboração do público. A atividade policial depende de informações para que os policiais percebam riscos, tomem iniciativas de prevenção e identifiquem pessoas responsáveis por condutas ilegais e danosas. Para obter essas informações, a polícia precisa manter e desenvolver a confiança do público. No modelo de policiamento por consentimento, há a clara percepção de que as polícias não são capazes de abarcar o desafio geral do controle e da manutenção da ordem pública, para o que é decisivo o protagonismo da sociedade e das iniciativas tomadas pela cidadania. A própria ideia de policiamento corresponderia, desde a concepção original de Robert Peel, a uma especialização do público, segundo "histórica tradição de que o público é a polícia e a polícia é o público". Em outras palavras, é preciso perceber que a polícia não pode dar conta das causas do crime, o que demanda uma atuação em rede com outras organizações, desde os recursos de assistência social, escolas e serviços de saúde até o papel que empresas, clubes, igrejas, entre outras instituições, além dos próprios indivíduos, podem cumprir para resolver problemas que, na ausência de qualquer intervenção, darão origem a mais violência e a mais crimes. Por todas essas razões, o tema da legitimidade aparece com destaque nesse modelo de avaliação.

Nos Estados Unidos, o *Office of Community Oriented Policing Services – COPS Office* (Escritório de Serviços de Policiamento Orientado para a Comunidade), do Departamento de Justiça, realiza um trabalho de orientação aos gestores e considera que a avaliação do desempenho policial deve estar vinculada à capacidade de reduzir o crime e a violência e não à descrição de atividades-meio:

Geralmente, as agências policiais são avaliadas em termos de relatórios de crime, número de prisões, casos resolvidos e tempo de resposta da patrulha, mas essas medidas por si só distorcem grosseiramente a verdadeira imagem da qualidade do policiamento e da Segurança Pública. Por exemplo, visto que o verdadeiro objetivo do policiamento é prevenir o crime e aumentar a confiança da população, e não apenas fazer cumprir a lei para seu próprio bem, simplesmente contar o número de prisões diz muito pouco sobre a eficácia da polícia. (PLANT; SCOTT, 2009, p. 18).

O COPS *Office* também lembra a necessidade de considerar outros indicadores como a segurança no trânsito e o bem-estar daqueles em situação de maior vulnerabilidade como "idosos, jovens, doentes mentais, suicidas, dependentes químicos ou pessoas com deficiência" (PLANT; SCOTT, 2009, p. 19).

Observe-se que as perspectivas de avaliação do trabalho policial nessa tradição oferecem destaque à percepção do público, incluindo a sensação de segurança ou o medo do crime (*fear of crime*) e a confiança dos residentes na polícia. É importante lembrar que as prioridades dos residentes quanto à segurança costumam ser pensadas a partir de critérios muito distintos daqueles imaginados pelas polícias. Temas como vandalismo, lixo na rua, prédios abandonados e terrenos baldios, pessoas bebendo em áreas públicas ou usando drogas aparecem em vários estudos como prioridades na área da segurança desde a sensibilidade dos residentes (SKOGAN, 1990; SKOGAN; HARTNET, 1997). Situações dessa natureza dizem respeito a um problema que pode ser identificado como "incivilidade pública", mais presente nas grandes cidades pelas interações entre desconhecidos, e que deprecia a qualidade de vida dos moradores, perturbando seu sossego e aumentando a sensação de insegurança. Normalmente, tais temas não são

considerados importantes pelas polícias, embora se saiba que há uma relação entre a incivilidade pública e a escalada de crimes violentos (WILSON; KELLING, 1982; HOPE; HOUGH, 1998).

Examinando a realidade estadunidense, Baughman (2020) sustenta que há pouca discussão a respeito da eficiência policial, sendo os debates concentrados em temas específicos, como o uso da força, as posturas abusivas no policiamento, o racismo, as relações entre os policiais e as comunidades ou os resultados do uso de tecnologia de informação nas polícias. Segundo a autora, os quatro indicadores mais comuns usados para medir a eficiência das polícias são: a) taxas de esclarecimento de crimes; b) crimes registrados pelas polícias; c) quantidade de prisões, abordagens de rua e multas impostas; e d) tempo de resposta após a chamada à polícia. Ela chama a atenção para o fato de que se imagina que as polícias geralmente identificam os autores dos crimes mais graves, o que está longe de corresponder à verdade. Afirma, então, que os dados dos últimos 50 anos nos Estados Unidos revelam que 97% dos responsáveis pelos crimes de furto e roubo, 88% dos autores de crimes sexuais e mais de 50% dos autores de homicídios nunca foram punidos. Baughman (2020) é crítica da definição do FBI que entende que um crime deve ser considerado esclarecido quando alguém é preso pela polícia, acusado da prática de um delito e entregue ao Tribunal para responder ao processo. Para a autora, lidar com taxas de esclarecimento não oferece um bom indicador e pode estimular a polícia a focar no objetivo de prender e de dar mais importância aos casos em que é mais fácil fazê-lo.

Além disso, há inúmeras possibilidades de manipulação desse indicador. Reiner (2002, p. 93) lembra dos escândalos produzidos por algumas polícias britânicas, como em Kent, onde os policiais anotavam aleatoriamente placas de carros, relatavam essas licenças como sendo de carros roubados e, alguns dias depois, registravam os veículos como "recuperados". As polícias de Los Angeles e de Chicago já passaram por crises do tipo quando vários dos seus dirigentes foram acusados de manipular dados, desclassificando crimes graves; assim como a polícia de Baltimore que inflou suas taxas de esclarecimento de crimes sexuais (BAUGHMAN, 2020, p. 62-63). No caso brasileiro, temos muitos exemplos de práticas dessa natureza, a começar pelas formas criativas de registro de homicídios. Soares (2000, p. 374) relata as "categorias" de "mortes suspeitas", "encontro de cadáveres", "encontro de ossadas" e "autos de resistência" que eram usadas como "gavetas" pelas polícias de modo a deflacionar as taxas de homicídio no Rio de Janeiro. A ausência de um critério único, ainda que no interior de um mesmo país, torna muito difícil, no mais, a comparação dos dados. Em várias polícias do mundo, por exemplo, um homicídio é considerado esclarecido quando há denúncia formalizada à justiça; no Brasil, costuma-se considerar um homicídio esclarecido quando o inquérito policial é concluído com indiciamento, o que produz dados tão impressionantes quanto distantes da realidade. Há, também, situações onde as polícias adulteram resultados para não perder recursos vinculados a metas. Baughman (2020) destaca, além desses, outros motivos para se introduzir novos indicadores:

as taxas de esclarecimento desconsideram todas as seguintes informações: Quantas pessoas são vítimas de um crime, mas não o relataram à polícia? Com que frequência a polícia prende as pessoas certas? Por quais crimes é mais provável que a polícia faça prisões? Quantos indiciamentos policiais resultam em condenação? Em quantas situações criminais a polícia deixou de efetuar uma prisão, mas resolveu o problema de outras maneiras? Nenhuma dessas informações é rastreada. E, além disso, um crime denunciado que não resulte em prisão é uma falha da polícia, pois diminui o índice de esclarecimento. (BAUGHMAN, 2020, p. 53).

Independente da importância da taxa de esclarecimento, parece claro que ela não é um indicador suficiente para se medir a eficiência policial. A autora sugere, por isso, uma nova métrica, a da "responsabilização

criminal" (*criminal accountability*), que permite examinar o curso total de um crime, desde quando ele ocorre até o momento em que é solucionado efetivamente, o que pressupõe a condenação do autor ou a solução pela polícia por outros meios. Essa mesma métrica irá considerar a estimativa de crimes não reportados às polícias, vale dizer: crimes que ocorreram, mas que, por alguma razão, não foram registrados. O fenômeno, identificado na literatura como subnotificação ou taxa obscura (*dark rate*), tem sido estimado há décadas por pesquisas de vitimização em vários países (nos EUA, desde 1972). Se considerarmos os crimes cometidos nos EUA (ao invés dos crimes reportados) como base para o cálculo das taxas médias de esclarecimento, teríamos uma taxa média de crimes esclarecidos nos últimos 30 anos de 10% (BAUGHMAN, 2020, p. 90).

Baughman (2020) propõe um indicador geral de eficiência policial com base em sete indicadores, sendo três medidas tradicionais: a) taxas de esclarecimento, b) crimes registrados e c) taxas de prisão; mais quatro indicadores: d) crimes não registrados, e) taxas de condenação, f) taxas de encarceramento e g) taxas de solução de crimes. Quanto ao elenco de crimes a serem considerados, ela sugere os crimes dolosos contra a vida, estupro, lesões corporais graves, roubo, furto simples, arrombamento e furto de veículos. Observe-se que esse conjunto de crimes diz respeito tão somente a uma pequena parte do total de crimes praticados. Entre inúmeros delitos graves não considerados nessa proposta, encontram-se os variados delitos digitais, desde as fraudes que vitimam milhões de pessoas até os crimes de ódio, tráfico de mulheres, compra ilegal de armas, racismo, etc.

O tema, aliás, expõe o equívoco comum no Brasil de se elaborar diagnósticos com base em registros de ocorrências policiais que expressam mais propriamente a atitude das vítimas do que as tendências criminais. Por outro lado, deve-se lembrar que a quantidade de crimes praticados diz respeito a dinâmicas sociais criminogênicas que demandam políticas públicas situadas muito além das possibilidades do policiamento, o que sugere que a quantidade geral de crimes praticados, estimada por pesquisas de vitimização, por exemplo, não deva ser superestimada como um indicador de eficiência policial. Crimes podem aumentar ou reduzir, afinal, sem que esses resultados sejam decorrência da intervenção ou da inação das polícias (CANO, 2002).

As taxas de condenação são, por certo, um indicador de eficiência do trabalho policial muito superior aos critérios usuais de "crimes esclarecidos", porque um dos aspectos centrais dos julgamentos é a qualidade da prova produzida. Por isso, embora a polícia não seja a única responsável pelas decisões das cortes criminais, parece evidente que a qualidade do seu trabalho é diretamente proporcional às taxas de condenação. No sentido contrário, investigações mal feitas e provas frágeis resultam em absolvição⁴. Por isso, se não levarmos em consideração as taxas de condenação, contornamos o abismo da impunidade, produzindo um engano público a respeito da qualidade da investigação policial e mesmo o autoengano. Observando as taxas de condenações, as polícias terão um elemento objetivo para repensar seu trabalho.

Há dois motivos para monitorar condenações como medida do desempenho policial. Em primeiro lugar, se a polícia for pressionada a prender mais indivíduos para aumentar as taxas de esclarecimento, a taxa de condenação em uma jurisdição provavelmente será muito menor do que o normal. Se for esse o caso, será uma indicação de que um departamento de polícia deve avaliar melhor suas prisões e definir medidas para investigar adequadamente. (BAUGHMAN, 2020, p. 69).

⁴ Certamente, há um percentual de condenações que podem ocorrer mesmo sem prova robusta, o que tende a ser tanto mais comum em cenários de demanda punitiva disseminada socialmente e pouco apreço às garantias dos réus.

Muitos problemas tratados pela polícia podem ser resolvidos sem prisão e deve haver um critério que permita considerá-los positivamente. Nos EUA, é bom lembrar, os policiais possuem uma maior discricionariedade no tratamento de conflitos e de crimes de menor gravidade e muitos departamentos de polícia estimulam que seus profissionais sejam criativos na solução de problemas, contando, por exemplo, com a participação das comunidades e procurando evitar prisões desnecessárias. Nos indicadores tradicionais de eficiência policial, essas práticas se perdem e terminam sendo desestimuladas. Com a proposição de um indicador para “crimes solucionados”, Baughman abre uma janela para que se considerem iniciativas exitosas da polícia que não resultaram em prisões. Ainda assim, o modelo proposto por ela segue centrado na relação polícia/ocorrência, ao não considerar as expectativas da população, seus sentimentos de (in)segurança e as taxas de confiança na polícia, entre outros temas pertinentes.

Brodeur (2002, p. 75) já havia destacado que “as medidas padrões do desempenho policial, tais como índices de solução de crimes, número de prisões e condenações, e feitos heroicos no combate ao crime, não são satisfatórias”. Na base dessas impropriedades está a definição dos objetivos que se pretende alcançar com as atividades de policiamento. Se pensarmos a atividade da polícia a partir da noção de que sua tarefa é efetuar prisões, o padrão de avaliação será um; se pensarmos que o objetivo da polícia é aumentar os níveis de segurança das pessoas, teremos um desafio de avaliação de desempenho muito diverso. Qual o papel que o atendimento às vítimas deve ter na avaliação do trabalho policial? E qual a importância que devemos dar aos projetos de prevenção da violência executados pelas polícias? É preciso ter os objetivos da polícia muito bem definidos antes de pensar em avaliar o desempenho dessas instituições. “Se o avaliador não consegue definir o papel exato, como o desempenho pode ser julgado?” (KIRBY, 2013, p. 9). Nem sempre os objetivos da polícia estão bem definidos e é comum que a troca de governo os alterem substancialmente. Kirby (2013, p. 28) reproduz três declarações de ministros dos Assuntos Internos (*Home Office*), órgão que centraliza as políticas de segurança no Reino Unido, que manifestam visões e sensibilidades muito distintas. “O principal trabalho da polícia é capturar os criminosos”, disse o político conservador Michael Howard, que comandou a pasta entre 1993 e 1997. Já para o trabalhista Jack Straw, ministro entre 1997 e 2001, a missão das polícias deveria ser definida pelo objetivo de “construção de uma sociedade segura, justa e tolerante na qual os direitos e responsabilidades de indivíduos, famílias e comunidades são devidamente equilibrados”. Theresa May, titular da pasta entre 2010 e 2016, por seu turno, asseverou: “Cabe à polícia reduzir o crime, nem mais, nem menos”. Os chefes de polícia da Inglaterra e do País de Gales, a propósito, estabeleceram, em 2012, uma definição consensual a respeito dos objetivos da polícia nos seguintes termos:

A missão da polícia é tornar as comunidades mais seguras, aplicando a lei de forma justa e firme; prevenindo o crime e o comportamento antissocial; mantendo a paz; protegendo e tranquilizando as comunidades; investigando crimes e conduzindo os infratores à justiça. Agiremos com integridade, compaixão, cortesia e paciência, não mostrando medo nem favorecimento no que fazemos. Seremos sensíveis às necessidades e dignidade das vítimas e demonstraremos respeito pelos direitos humanos de todos. Seremos criteriosos e lançaremos mão do julgamento profissional e do bom senso para nos guiar, assumindo a responsabilidade por nossas decisões e ações. Responderemos às críticas bem fundamentadas com vontade de aprender e mudar. Trabalharemos com comunidades e parceiros, ouvindo suas opiniões, construindo sua confiança e segurança, envidando todos os esforços para entender e atender suas necessidades. Não seremos desviados de nossa missão por medo de sermos criticados. Ao identificar e gerenciar o risco, buscaremos alcançar resultados bem-sucedidos e reduzir o risco de danos a indivíduos e comunidades. Diante da violência, seremos profissionais, calmos e contidos e aplicaremos apenas a força necessária para cumprir nosso dever legal. Nossa compromisso é entregar um serviço que nós e aqueles a quem servimos possam se orgulhar e que mantenha nossas comunidades seguras. (KIRBY, 2013, p. 28-29).

Essa definição situa claramente o papel dos policiais como “guardiões” e não como “guerreiros” (MCLEAN *et al.*, 2019), permitindo que a missão da polícia seja concebida nos marcos da proteção dos direitos e não da “guerra contra o crime”, como ela tem sido descrita pelas posições conservadoras que reduzem o papel da polícia à repressão e pela extrema-direita que estimula os policiais aos confrontos armados.

O tema é importante para se pensar a eficiência das polícias brasileiras já que ainda é comum se imaginar, por exemplo, que a letalidade produzida por policiais em situações de confronto com suspeitos seja um sinal positivo e que concorra para a redução da criminalidade. Estudo econômétrico recente de Monteiro, Fagundes e Guerra (2020) a respeito da associação entre o aumento da letalidade produzida por policiais e os índices de criminalidade, aliás, evidenciou que não há qualquer redução da criminalidade por conta da morte de suspeitos. Pelo contrário, em alguns casos, a correlação estatística significativa é positiva (mais mortos pela polícia = mais crimes). Em termos de legitimidade da ação policial, sabe-se que a percepção do público a respeito da forma como os policiais agem, se de maneira justa ou não, é um dos aspectos centrais para a construção da confiança na polícia e para a própria disposição geral de obediência à lei, desafio que, uma vez negligenciado, pode inviabilizar a colaboração do público com as forças policiais (TYLER; FAGAN, 2008; SILVA; LEITE, 2017). As evidências em torno da justiça procedural (*procedural justice*) nas atividades de policiamento, aliás, são robustas e apontam para a importância de os policiais seguirem determinados princípios em suas interações com o público:

[A abordagem da justiça procedural] pode ser dividida em quatro elementos ou princípios centrais: a) dignidade e respeito, b) motivos confiáveis, c) neutralidade e d) voz. Quando a polícia trata as pessoas com respeito, demonstra confiabilidade, é neutra em suas tomadas de decisão e fornece às pessoas a oportunidade de participar antes que as decisões sejam tomadas (ou seja, quando as pessoas são ouvidas), então elas tendem a acreditar que a polícia está sendo processualmente justa. (MAZEROLLE *et al.*, 2014, p. 3).

As percepções do público a respeito da vigência desses quatro princípios tendem a fornecer elementos decisivos em qualquer avaliação do trabalho policial no mundo. A emergência do paradigma do policiamento baseado em evidências (*evidence-based policing*), proposto em 1998 pelo criminólogo estadunidense Lawrence Sherman⁵, tem permitido que as polícias modernas renovem suas práticas, o que abre perspectivas inéditas de inovação e de melhores indicadores de eficiência policial. Na sequência desse paradigma, os caminhos que estão sendo propostos, mais recentemente, pela chamada “Criminologia Translacional” (*Translational Criminology*), na tentativa de traduzir evidências em ferramentas e recursos que possam ser aplicados na prática policial, parecem indicar a possibilidade de mudanças ainda maiores.

OS INDICADORES DE EFICIÊNCIA DAS POLÍCIAS BRASILEIRAS

Na tentativa de conhecer mais propriamente os critérios utilizados no Brasil pelos gestores públicos para medir a eficiência das polícias civis e militares, elaboramos cinco questionamentos básicos sobre o tema e os remetemos, em outubro de 2020, pelos respectivos portais, às Secretarias Estaduais de Segurança Pública dos 26 estados e do Distrito Federal com amparo na Lei de Acesso à Informação (LAI). As perguntas foram:

⁵ O professor Sherman foi um dos fundadores do Campbell Crime and Justice Coordinating Group, que tem disponibilizado estudos de revisão sistemática e outras pesquisas com evidências sobre policiamento e projetos de segurança pública.

1. Quais os indicadores utilizados pelo Estado para medir a eficiência da atividade policial na Polícia Civil?
2. Quais os indicadores utilizados pelo Estado para medir a eficiência da atividade policial na Polícia Militar?
3. Quando da definição desses indicadores, houve participação de representantes da sociedade civil? Em caso positivo, quais foram as representações da sociedade civil que participaram?
4. Os indicadores utilizados pelo Estado para medir a eficiência da atividade policial estão referenciados em documento específico que justifique as razões pelas quais eles foram selecionados?
5. Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, solicitamos cópia desse documento.

A opção por separar os dois primeiros questionamentos para ambas as polícias estaduais deriva da existência das funções e prerrogativas distintas das corporações, previstas em nosso modelo bipartido do ciclo de policiamento. Natural, então, que as corporações policiais brasileiras tenham métricas e critérios de eficiência diferentes. Partindo da definição constitucional de que o Brasil é um Estado Democrático de Direito (art. 1º, CFB) e que esse conteúdo demanda uma sociedade civil superposta ao Estado, procuramos saber qual a intensidade das interações entre as polícias estaduais e a sociedade civil quando da definição de um tema de tamanha relevância como os padrões de eficiência policial. A terceira pergunta permitiria, ainda, a coleta de informações sobre a natureza dessas interações; se, por exemplo, as universidades e os institutos de pesquisa tiveram alguma participação nesse debate, o que parece uma condição elementar se desejamos dialogar com evidências científicas e alguma expertise em avaliação institucional e de políticas públicas. Já a quarta pergunta teve por objetivo saber se os indicadores de eficiência definidos e em vigência nas polícias estaduais estão expostos em um documento de natureza pública que ofereça à sociedade as razões pelas quais se adotou aqueles indicadores e não outros, e em que medida essa definição se articula com o papel atribuído às forças policiais e, por decorrência, aos objetivos da política de segurança. A quinta demanda, por derradeiro, solicitou cópia desse documento de forma que ele pudesse ser analisado.

Do total de 27 secretarias, 22 responderam aos questionamentos⁶. A maioria delas, entretanto (15 secretarias)⁷ responderam solicitando que as perguntas fossem encaminhadas às polícias Civil e Militar ou tomaram elas próprias essa providência, solicitando que as polícias respondessem. O motivo desses procedimentos foi o de que tais secretarias não dispunham de informações a respeito dos indicadores de eficiência solicitados.

A análise das respostas recebidas foi dificultada pela ausência de um padrão. As respostas foram estruturadas, como regra, de modo inconsistente, o que torna a comparação entre elas uma tarefa tortuosa. Foi comum, por exemplo, que, ao invés de indicadores objetivos, algumas respostas tenham indicado textos legais ou documentos administrativos que tratam de temas diferentes. A Brigada Militar do RS, por exemplo, afirmou que “a construção dos indicadores de eficiência é oriunda de orientações constitucionais”, o que é estranho já que a Constituição Federal não trata do tema e não seria razoável esperar que orientasse as polícias a respeito. Informou também que não existe um documento específico sobre o tema e que os dados a respeito das taxas criminais não são utilizados como indicadores de eficiência. Já a Polícia Civil lida com indicadores

⁶ Houve dificuldades com os sites de alguns estados, notadamente com Paraná e Pernambuco, no período de envio dos questionamentos.

⁷ Acre, Amapá, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

de produtividade (produção média de cada agente), taxas de conclusão de procedimentos encaminhados ao Judiciário e de elucidação, tendo informado que esses indicadores são, como regra, de consumo interno. Rondônia, por seu turno, remeteu o Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Informações sobre Segurança Pública, Prisional e sobre Drogas (Sinesp), uma plataforma que recolhe os registros criminais dos estados, mas que não trata de indicadores de eficiência das polícias.

As respostas mostraram, também, dissintonia interna em alguns estados e informações contraditórias na mesma polícia. Esse foi o caso, por exemplo, de Alagoas, onde um oficial afirmou que “os indicadores foram pontuados a partir da prática policial, bem como das tipificações das diversas legislações penais”, enquanto o Chefe do Estado Maior da PM afirmou que: “A Polícia Militar não detém essas informações uma vez que são utilizados indicadores da SSP”. A Polícia Militar do Rio Grande do Norte informou que não lida com indicadores de eficiência policial. Possivelmente, outras polícias se encontram na mesma situação, como a PM da Paraíba. Neste estado, a Secretaria de Segurança Pública orientou para que os questionamentos fossem encaminhados à PM; esta, por sua vez, respondeu que eles deveriam ser remetidos à Secretaria.

Em outros momentos, a informação recebida não permitiu compreender quais são os indicadores de eficiência vigentes nas polícias, como ocorreu com a resposta enviada por Rondônia, a qual afirmou que o Estado “tem dois grandes indicadores para mensurar as atividades policiais [...] um se reporta à análise criminal do sistema Power BI, o segundo indicador refere-se ao sistema SISEG/PMRO”. Ou seja, os dois sistemas são apontados como indicadores, o que não faz qualquer sentido. No mais, não sendo sistemas abertos à consulta pública, não é possível saber quais informações estão lá hospedadas, o que, é fácil perceber, não guarda relação com o desafio mais elementar de transparência e *accountability*, temas que assinalam amplas lacunas na tradição policial brasileira, como evidenciou Kopittke (2016).

Com a mencionada exceção da Brigada Militar, as demais polícias da amostra utilizam indicadores criminais para medir sua eficiência e todas elas o fazem apenas com base em ocorrências registradas. No Mato Grosso do Sul esse foi, aliás, o único indicador informado (quantidade de homicídios, latrocínios, feminicídios, homicídios culposos no trânsito, roubos e furtos)⁸. Essa característica confirma a ausência de uma tradição de uso, pelos estados, de pesquisas de vitimização.

Quanto às polícias civis, a maioria dos estados informou que o indicador operante, pelo menos o mais importante, é a produtividade policial, o que costuma ser medido por inquéritos concluídos e remetidos ao Poder Judiciário. A Polícia Civil de Minas Gerais, por exemplo, informou que seus indicadores de eficiência são aqueles definidos pela Resolução 06 do Conselho Nacional dos Chefes da Polícia Civil (CONCPC), que: “Dispõe sobre a instituição de indicadores de eficácia e eficiência das atividades de polícia judiciária”, de 15 de agosto de 2018. Por esse documento, a eficiência das atividades de polícia judiciária deve ser aferida “pelo índice da taxa de conclusão, resultante da razão entre a totalidade dos procedimentos remetidos ao Poder Judiciário e as ocorrências criminais registradas e/ou recebidas pelo órgão policial no período em análise”. As diferenças quanto aos critérios realmente empregados são, ainda assim, bem significativas. Assim, por exemplo, no Rio de Janeiro, foi criado um sistema de pontuação na Polícia Civil pelo qual um inquérito concluído sobre crime de lavagem de dinheiro vale 10 pontos; um inquérito sobre homicídio doloso ou feminicídio vale 4 pontos; e um inquérito sobre receptação vale 2 pontos; para citar apenas alguns dos crimes ranqueados. Já no Amapá, o critério de produtividade selecionado implica na meta de que cada delegado deve realizar pelo menos 10 inquéritos por mês.

⁸ São Paulo fez referência à divulgação periódica dos indicadores criminais, por conta de lei estadual, mas remeteu as perguntas às polícias, sem que tivéssemos o retorno.

Pelo levantamento que realizamos, ficou patente que as polícias brasileiras consideram como indicadores de eficiência, além das ocorrências criminais, o quantitativo de atividades policiais, com destaque para o número de pessoas presas e a quantidade de drogas apreendidas.

Algumas das polícias estaduais trabalham com taxas, outras com números absolutos. O Pará informou que seus indicadores são: taxa de condutores regulares, taxa de veículos regulares, taxa de presos por vagas, taxa de atendimentos policiais para cada 100 mil habitantes, taxa de identificação de autoria para roubos, taxa de identificação de autoria de crimes violentos letais, taxa de homicídios de jovens, taxa geral de homicídios, taxa de mortes por acidentes de trânsito, taxa de roubos e taxa de violência contra mulheres. A PM de Minas Gerais também considera preponderantemente taxas, mas montou um sistema mais complexo que envolve: taxa de crimes violentos, taxa de homicídios consumados, taxa qualificada de furtos, índice de apreensão de armas de fogo, taxa de reação imediata aos crimes violentos, repressão qualificada da violência, índice de efetividade no cumprimento de demandas geradas via disque denúncia unificado, interação comunitária, índice de prevenção aos crimes e infrações ambientais, taxa de acidentes de trânsito com vítimas nas rodovias estaduais e federais delegadas a cada 10 mil veículos e operações lei seca.

A Polícia Civil do Distrito Federal divulga dados sobre 27 indicadores, desde as atividades policiais (registro de ocorrências, inquéritos, veículos recuperados, prisões, mandados cumpridos, etc.) até armas e drogas apreendidas, laudos e perícias realizadas, pessoas mortas e feridas pela polícia e policiais mortos e feridos (no trabalho ou fora), procedimentos de conduta disciplinar e procedimentos de conduta criminal. O planejamento estratégico da Polícia Civil do DF⁹ estabeleceu, além disso, vários indicadores gerenciais, como: “Índice Integrado de Governança e Gestão Pública”, “Índice de Transparência Ativa”, “Índice de assertividade orçamentária”, “Taxa de absenteísmo por motivo de saúde” e “Índice de clima organizacional”; e indicadores de satisfação, como: “Índice de satisfação do cidadão”, “Taxa de notícias positivas”, “Número de reclamações na ouvidoria”, “Taxa de atendimento às recomendações de auditoria”, entre outros. Já a Polícia Militar do DF lida com indicadores administrativos e de produtividade individual dos policiais, além de trabalhar com: os percentuais de prisões de suspeitos por crimes contra o patrimônio e contra a vida diante dos totais desses crimes; os percentuais de ocorrências atendidas por iniciativa das guarnições em relação ao total de ocorrências atendidas, agregando dados sobre o tempo médio de atendimento de solicitação em casos de extrema urgência; o tempo médio de atendimento após o despacho da viatura; etc. Além disso, os indicadores da PM do DF envolvem a realização de pesquisas periódicas em que se avalia a percepção da população e dos policiais militares a respeito dos direitos humanos, em que se mede a sensação de insegurança, a confiança na polícia e a percepção dos residentes sobre a qualidade dos serviços oferecidos pela polícia.

Em Goiás, foi criado o “Índice de Policiamento Preventivo da Polícia Militar”, cuja metodologia “baseia-se na taxa por 100 mil habitantes sobre quantidade total de ocorrências relacionadas a patrulhamentos, abordagens, pontos de estacionamentos, apreensões de armas e/ou munições, apreensão de drogas, visitas comunitárias e registros de bloqueios”. Já para a Polícia Civil, é monitorado o “Índice de Resolutividade de Inquéritos de Homicídios Dolosos”.

Há, também, situações em que algumas polícias estão em fase de elaboração de indicadores, como parece ser o caso do Amapá que informou ter realizado um processo de discussão envolvendo representações da sociedade para a definição de um plano estratégico, ao final do que: “foram minutados 17 Objetivos

⁹ Disponível em: https://www.pcdf.df.gov.br/images/conteudo/institucional/Gestao_Estrategica/PEL_SITE.pdf. Acesso em 12 mar. 2020.

Estratégicos e 71 Indicadores, os quais, depois de aprovados pelo Conselho Superior de Polícia, serão devidamente divulgados à sociedade". A busca nos dois sites indicados pela resposta, entretanto, não localizou o plano indicado.

A análise comparativa identificou uma diferença substancial quanto à qualidade das informações prestadas pelo Distrito Federal, o que deve ser avaliado por outros estudos, de forma a se saber se os avanços alcançados com a definição dos indicadores e com o planejamento possuem existência real no cotidiano das corporações e, em caso positivo, quais as possíveis repercussões na atividade policial brasiliense.

No que tange à participação da sociedade civil na elaboração dos indicadores de eficiência policial, não recebemos, exceção feita à menção do Amapá, uma única resposta indicando qualquer tipo de participação. Também não houve uma resposta em que os gestores tenham indicado um documento em que as razões dos critérios de eficiência operantes tenham sido expostas e justificadas.

CONCLUSÃO

O fato da maioria das secretarias estaduais de segurança não terem informações a respeito dos indicadores de eficiência policial sugere que os gestores em segurança pública nos estados brasileiros não exercem, em regra, uma gestão efetiva das polícias. A gravidade da situação pode ser melhor percebida se a compararmos com outros serviços públicos. Teríamos uma situação similar caso perguntássemos às secretarias da saúde quais os indicadores de eficiência dos serviços públicos sob sua responsabilidade e elas encaminhassem os questionamentos aos postos de saúde e aos hospitais, "já que eles têm seus próprios indicadores". A incapacidade político-administrativa das secretarias estaduais de segurança pública terem gerência sobre as polícias reforça o diagnóstico de Soares (2021) de que os secretários, assim como os governadores, seriam reféns dessas corporações.

O que as respostas que recebemos revelam é que os estados brasileiros utilizam indicadores de eficiência policial que se concentram em descritores operacionais e crimes registrados. Tomemos, a título de exemplo, um desses descritores: a quantidade de drogas apreendidas. Um estudo recente do Instituto Sou da Paz¹⁰, que examinou 200 mil ocorrências entre 2015 e 2017, mostrou que, em São Paulo, metade das ocorrências por tráfico de maconha envolve a prisão de pessoas que portavam quantidades pequenas de até 40 gramas (o equivalente a dois bombons). Essas apreensões são uma pequena parte do total de drogas apreendidas pela polícia (no caso de tráfico de maconha, 1% das ocorrências são responsáveis por 76% do total de droga apreendida), mas o que importa observar aqui são os custos desse tipo de operação policial. Primeiro, a mobilização dos policiais que efetuam a prisão, que se deslocam em suas viaturas e que passarão horas para o registro de cada prisão em flagrante nas delegacias, se afastando das ruas onde poderiam ser muito mais úteis; segundo, os custos cartoriais e judiciais de um processo criminal que pode levar anos; terceiro, os custos das condenações criminais que irão agregar estigma social, inviabilizando quase sempre a inserção dos apenados no mercado de trabalho formal. No mais, quando a quantidade de drogas apreendidas a cada ano aumenta, como interpretar esse "indicador"? Quando tomamos o descritor operacional como indicador, chegamos ao ponto de valorizar apreensões de drogas sempre crescentes, porque esses números estariam mostrando maior capacidade repressiva das polícias sobre o tráfico, quando, na verdade, eles oferecem evidência de que

¹⁰ Apreensões de drogas no estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Sou da Paz, maio 2018. Disponível em: <http://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/analises-e-estudos/diagnosticos/apreensao-de-drogas/#documentos-1>. Acesso em: 21 mai. 2021.

o aumento das apreensões não diminui o volume dos negócios ilegais e, talvez, provoque tão somente crimes adicionais – especialmente roubos – para que as dívidas com os fornecedores produzidas pelas próprias apreensões sejam honradas. Se somarmos a esses efeitos a massa de encarcerados por delitos de drogas e as dinâmicas subsequentes de deterioração da execução penal e de fortalecimento das facções criminais, teremos razões muito substanciais para não tomar apreensões de drogas e prisões por tráfico como indicadores de eficiência policial.

A análise das respostas permitiu identificar uma dinâmica de fechamento institucional das polícias que parece ser uma realidade uniforme no Brasil, ainda que mais pronunciada nas polícias militares. O fato do planejamento da atividade policial, assim como a definição dos poucos indicadores utilizados, ser realizado sem qualquer participação da sociedade civil revela muito a respeito desse fenômeno que expressa visão não compatível com a ideia de uma governança democrática dessas instituições.

Os dados que colhemos são, por certo, limitados e devem ser tomados com cautela exatamente por expressarem informações divulgadas por instituições que, como todas as demais, possuem interesse em projetar uma imagem de profissionalismo e competência. Ainda assim, as deficiências presentes nas respostas obtidas são evidentes e sugerem que as polícias brasileiras, em sua grande maioria pelo menos, permanecem afastadas de um padrão gerencial de excelência e de indicadores de eficiência que lhes permitam medir de forma apropriada seu desempenho institucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUGHMAN, S. B. How effective are police? The problem of clearance rates and criminal accountability. **Alabama Law Review**, v. 72, p. 47-112, 2020.
- BRODEUR, J. P. Policiamento sob medida. In: BRODEUR, J. P. (Ed.) **Como reconhecer um bom Policiamento**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, p. 57-82, 2002.
- CANO, I. **La Policía y su evaluación**: propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial. Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana, 2002. Disponível em: <https://docer.com.ar/doc/nv881nn>. Acesso em: 8 fev. 2021.
- GONZÁLES, Y. M. Authoritarian Police in Democracy: Contested Security in Latin America. **Cambridge**: Cambridge University Press, 2020. HMICFRS. Real lives, real crimes: A study of digital crime and policing. Chapter 1. Introduction, background and digital crime. 2018. Disponível em <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/our-work/article/digital-crime-and-policing/real-lives-real-crimes-study-digital/chapter-1-introduction-background-and-digital-crime/>. Acesso em: 27 mar. 2020.
- HOPE, T.; HOUGH, M. Area, Crime and Incivility: A Profile from the British Crime Survey. HOPE, T.; SHAW, M. (Eds.). **Communities and Crime Reduction**. London: H. M. Stationery Office, p. 21-89, 1998.
- JACKSON, J.; BRADFORD, B.; HOUGH, M.; MYHILL, A.; QUINTON, P.; TYLER, T. R. Why do people comply with the law? Legitimacy and the influence of legal institutions. **The British Journal of Criminology**, v. 52, n. 6, p. 1051-1071, 2012.
- KIRBY, Stuart. **Effective Policing?** Implementation in Theory and Practice. Palgrave Macmillan (UK), 2013.

KOPITTKE A. L. W. **Segurança Pública e Democracia no Brasil**: uma história de desencontros. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/8070?mode=full>. Acesso em: 18 fev. 2021.

MASTROFSKI, S. D. Policing for People. **Ideas in American Policing**, Police Foundation, mar. 1999. Disponível em: <https://www.policefoundation.org/wp-content/uploads/2015/06/Mastrofski-1999-Policing-For-People.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.

MAZEROLLE, L.; SARGEANT, E.; CHERNEY, A.; BENNETT, S.; MURPHY, K.; ANTROBUS, E.; MARTIN, P. **Procedural Justice and Legitimacy in Policing**. SpringerBriefs in Criminology, Translational Criminology. Fairfax, VA, USA, George Mason University, 2014.

MCLEAN, K.; WOLFE, S. E.; ROJEK, J.; ALPERT, G. P.; SMITH, M. R. Police Officers as Warriors or Guardians: Empirical Reality or Intriguing Rhetoric? **Justice Quarterly**, v. 37, n. 6, p. 1096-1118, 2019.

MOHOR, A. **Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial**. Documento de trabajo Nº 2. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, 2007. Disponível em: https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_07_documentodos.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021.

MONTEIRO, J.; FAGUNDES, E.; GUERRA, J. Letalidade policial e criminalidade violenta. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1772-1783, nov./dez. 2020.

PEREIRA, J. D. Avaliação de desempenho na Polícia Militar do Espírito Santo. **XXXIII Encontro da ANPAD**. São Paulo, 19 a 23 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS1113.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2020.

PLANT, J. B.; SCOTT, M. S. **Effective Policing and Crime Prevention**: A Problem-Oriented Guide for Mayors, City Managers, and County Executives. U. S. Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services, 2009.

REINER, R. Processo ou Produto? Problemas de Avaliação do Desempenho Policial Individual. In: Brodeur, J. P. (Ed.). **Como Reconhecer um Bom Policiamento**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, p. 83-102, 2002.

REYNOSO, L. F. L.; RIVAS, L. A.; LAMBARRY, F. TRUJILLO, M. M. La eficacia de la policía en México: un enfoque cualitativo. **Polis México**, v. 13, n. 2, 2017, p. 107-138, 2017.

ROLIM, M.; HERMANN, D. Confiança nas polícias: percepção dos residentes e desafios para a gestão. **Sociologias**, v. 20, n. 48, p. 188-211, 2018.

SILVA, J. A. Sistema de indicadores de atividade policial militar. **Segurança, Justiça e Cidadania: Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública**, p. 87-138, 2008.

SILVA, L. A. M.; LEITE, M. P. Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas? **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 3, p. 545-591, 2017.

SKOGAN, W. G. **Disorder and Decline**: Crime and the Spiral of decay in American Cities. New York: Free Press, 1990.

SKOGAN, W. G. Efficiency and Effectiveness in Big-City Police Departments. **Public Administration Review**, v. 36, n. 3, p.278-286, 1976. Disponível em: http://www.skogan.org/files/Efficiency_and_Effectiveness_in_Big-City_Police_Departments.pdf. Acesso em: 12 nov. 2020.

SKOGAN, W. G.; HARTNETT, S. M. **Community Policing**. New York: Oxford University Press, 1997.

SOARES, L. E. **Meu Casaco de General**: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, L. E. Medidas impulsionam 'audácia antidemocrática' das polícias, diz antropólogo. **O Estado de São Paulo**, Caio Sartori, São Paulo, 12 jan. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,medidas-impulsionam-audacia-antidemocratica-das-policias-diz-antropologo,70003578915>. Acesso em: 21 mai. 2021.

TYLER, T. R.; FAGAN, J. Legitimacy and cooperation: why do people help the police fight crime in their communities? **Ohio State Journal of Criminal Law**, v. 6, p. 231-275, 2008.

WILSON, J. Q. KELLING, G. L. Bronken Windows: The police and neighborhood safety. **Atlantic Monthly**, v. 249, n. 3, p. 29-38, 1982.

ZANETIC, A. Ação institucional, confiança na polícia e legitimidade em São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 95, 2017.

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**



NOTA TÉCNICA

PERSECUÇÃO DISCIPLINAR EM SINDICÂNCIA: APLICAÇÃO DE PUNIÇÕES DISCIPLINARES EM FACE DO PRINCÍPIO *NON BIS IN IDEM*

HILDERLINE CÂMARA DE OLIVEIRA

Assistente Social da SESAP lotada no Hospital da polícia militar do estado do RN. pós-doutorado em Direitos Humanos, políticas públicas e cidadania/UFPB. Doutora em Ciências Sociais - UFRN. Mestre em serviço social - UFRN, Especialista em mediação e conciliação de conflitos, e educação em saúde, Socióloga/UNINTER. Professora colaboradora da PMRN. Docente na pós-graduação stricto sensu da UFPB.

País: Brasil **Estado:** Rio Grande do Norte **Cidade:** Natal

Email: hilderlinec@hotmail.com **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-4810-117X>

EDSON SILVÉRIO

TC-Qopm, Chefe da AADM-CPI - PM-RN de setembro de 2016 a dezembro de 2021. CFO CAO, CSP, Bacharel em Direito pela UERN e pós-graduado em Gestão de Segurança Pública-EALRN.

País: Brasil **Estado:** Rio Grande do Norte **Cidade:** Natal

Email: babita.nalva@yahoo.com.br **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-9657-3828>

Contribuições dos autores: Edson Silvério definiu o tema do estudo, elaborou os textos, realizou as pesquisas sobre o tema no campo jurídico e no âmbito da PM-RN. Hilderline Câmara de Oliveira contribuiu com orientação para o bom desenvolvimento do tema, adequação à metodologia científica e revisão textual.

RESUMO

O presente artigo tem como escopo verificar que, dentro da persecução disciplinar no âmbito da Assessoria Administrativa do Comandante Geral, Corregedoria Auxiliar e Assessoria Administrativa do Comando do Policiamento do Interior (CPI) da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte (PMRN), não existe um total alinhamento às determinações contidas no princípio *non bis in idem* quando da instauração, instrução e aplicação de punições disciplinares, pois se observou que existiu duplidade de instauração de sindicância. A pesquisa é de cunho exploratório, bibliográfico e documental, com abordagem qualitativa com o uso do método indutivo. Evidenciamos que é imprescindível que a instituição militar estadual esteja alinhada ao novo contexto normativo nacional, pois a Polícia Militar do RN é, por um lado, garantidora da aplicação da lei pelos órgãos governamentais e, por outro lado, instituição responsável por sua aplicação interna, estando a apuração das faltas disciplinares por meio da sindicância militar e a aplicação das punições sempre de acordo com aquilo que determina a CF/1988 e as demais normas infraconstitucionais.

Palavras-chave: *Non bis in idem*. Sindicância militar. Punições disciplinares.

ABSTRACT

DISCIPLINARY PROSECUTION IN TRADE UNION: APPLICATION OF DISCIPLINARY PUNISHMENTS IN LIGHT OF THE PRINCIPLE OF NON BIS IN IDEM

The present article scopes to verify if, among the disciplinary persecution on the extent of the Administrative Advisory of General Commander, the Assistance of Internal Affairs and the Administrative Advisory of Command of Countryside Policing - CPI - from the Military Police of the State of Rio Grande do Norte (PMRN), isn't there a full alignment with the determinations contained in the principle of non bis in idem as for the establishment, instruction and application of disciplinary punishments, once it was observed that there was such duplicity on the instauration of the inquiry. The research is of an exploratory nature, as well as bibliographical and documental nature with a quantitative approach with the use of the inductive method. The data showed that it is indispensable that the military institution of the states become aligned with the new national normative context, since the Military Police of the RN state is, by one hand, the one that ensure the application of the laws from the government agency and, by the other hand, the institution responsible by the internal application, in which the investigation of the disciplinary faults through the military inquiry and the application of punishments are always in agreement with what is determined by the CF of 1988 and by other infra-constitutional laws.

Keywords: Non bis in idem. Military inquiry. Disciplinary punishments.

Data de Recebimento: 08/02/2021 – **Data de Aprovação:** 04/06/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2022.v.16.n3.1423

INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 trouxe profundas mudanças ao sistema jurídico do país, impondo aos aplicadores do direito, entre eles os Oficiais da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte (PMRN), a fiel e irrestrita observância ao devido processo legal, alinhando os mandamentos internos e adaptando-se às exigências inauguradas pelos princípios explícitos e implícitos no texto constitucional. Como assevera Bezerra (2011, p. 56): "o processo administrativo disciplinar militar é correlato ao processo administrativo disciplinar, devendo também ser realizado em conformidade com as garantias processuais constitucionais estatuídas no sistema processual administrativo nacional".

O sistema normativo inaugurado assegurou um processo justo, sobretudo com o exercício da ampla defesa e do contraditório, visto que o objetivo principal da norma constitucional é a efetividade do Direito que se fundamenta em uma jurisdição firmada na legalidade. Diante dessa realidade, a PMRN vem adotando medidas administrativas que buscam modernizar, melhorar e atender às determinações da norma constitucional vigente, destacando os Princípios Constitucionais da Administração Pública. Como exemplo disso, a Corporação Castrense Estadual editou a Portaria Nº 182/2012, que dispõe sobre a sindicância, e a Portaria Nº 042/2016 – GCG, de 11 de julho de 2016, que dispõe sobre a formalização do Processo Administrativo Disciplinar Sumário (PADS), ambas no âmbito interno da PMRN.

Ressalta-se que a origem do princípio *non bis in idem*, inicialmente escrito como *ne bis in idem*, é atribuída ao direito romano. Em relação a esse contexto histórico original, Saboya (2006, p. 129-133) ratifica que: "o aforismo *bis de eadem re ne sit actio*, que também se manifesta por *bis in idem reagere non licet*, podendo ser

reduzido à locução *ne bis in idem*, expressa a proibição de ajuizamento e/ou julgamento de um segundo processo, pelos mesmos fatos".

Emerge desse princípio a garantia da lisura processual, com apuração justa, pautada na legalidade e com o respeito ao contraditório e à ampla defesa, visto que se preserva a existência de justiça individual e uma garantia ao cidadão, não sendo permitidas múltiplas perseguições e sanções a um mesmo infrator baseadas nos mesmos fatos delituosos, tal como aponta Lima (2018). Conforme o autor, o princípio *non bis in idem* veda a dupla incriminação, por isso, ninguém pode ser processado ou condenado mais de uma vez pelo mesmo fato.

Em suma, o princípio *non bis in idem* tem como sentido o aspecto político-humanitário, o qual estabelece o direito de que sejam sempre aplicáveis em todos os níveis, internos ou externos, a garantia e a preservação da dignidade humana, proibindo-se os excessos como a dupla punição ou instauração de processos pelo mesmo fato criminoso contra o mesmo acusado, preservando, com isso, sua imagem e integridade física e moral (GOMINHO; CORDEIRO, 2018).

Esse direito teve sua gênese com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que resultou na criação do Pacto de São José da Costa Rica e entrou em vigor em 18 de julho de 1978 em âmbito internacional. O Brasil aderiu à referida Convenção em 25 de setembro de 1992, após a aprovação de seu texto pelo Congresso Nacional mediante o Decreto Legislativo Nº 27. Em 6 de novembro de 1992, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos foi promulgada através do Decreto Nº 678, sendo ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992. Finalmente, com a promulgação da Emenda Constitucional Nº 45, de 8 de dezembro de 2004, publicada em 31 de dezembro de 2004, conhecida como Reforma do Judiciário, houve a incorporação ao sistema jurídico pátrio (BRASIL, 1992a).

Assim, deve o administrador aplicar apenas a sanção correspondente e suficiente de acordo com a infração cometida e a norma aplicável, respeitando a razoabilidade e a proporcionalidade da medida adotada. Isso porque a máxima da individualização da pena se reflete também no âmbito administrativo disciplinar em função da sua previsão constitucional e pelo regramento específico castrense. Nessa esteira, Didier Jr. (2008) descreve que os princípios da proporcionalidade e razoabilidade são devidos na aplicação do princípio do devido processo legal,

[...] Não basta a sua regularidade formal; é necessário que uma decisão seja substancialmente razoável e correta. Daí, fala-se em um princípio do devido processo legal substantivo, aplicável a todos os tipos de processo, também. É desta garantia que surgem os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. (DIDIER JR., 2008, p. 33-34).

Diante do exposto, o presente estudo parte da seguinte pergunta de pesquisa: Há observância do princípio *non bis in idem* pelos Oficiais da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte na aplicação das punições disciplinares resultantes da devida apuração e comprovação do cometimento de transgressão disciplinar pelos Militares estaduais?

Dessa forma, delimitamos como objetivo geral verificar se há a observância do princípio *non bis in idem* pelos encarregados da aplicação das punições disciplinares em decorrência da instauração de Processo Administrativo Disciplinar Militar (sindicância militar). E como objetivos específicos: identificar se a PMRN, na aplicação das punições disciplinares decorrentes da instauração de sindicâncias militares, observa

o princípio *non bis in idem*; bem como identificar se houve casos de aplicação de mais de uma punição disciplinar por um mesmo fato ao militar infrator.

Nesse prisma, destaca-se que o artigo em tela está composto por partes interligadas: na primeira está a presente introdução; na segunda, o referencial teórico; em seguida, a descrição dos processos metodológicos empregados neste estudo; na quarta, expomos os resultados da pesquisa; e, por fim, exibimos as considerações finais, que não temos a pretensão de esgotar sobre o tema, mas contribuir para novas reflexões sobre *non bis in idem*.

REFERENCIAL TEÓRICO

PRINCÍPIO *NON BIS IN IDEM*: ANÁLISE HISTÓRICA E AS MANIFESTAÇÕES NO DIREITO BRASILEIRO

Para uma corrente doutrinária minoritária, o surgimento do princípio é atribuído aos gregos, pois, através da dialética, debatia-se a duplicidade processual em ações iguais que envolviam as mesmas partes e objetos, o que resultava na revogação de uma das ações, significando uma afronta ao princípio *non bis in idem* no campo do direito. No entanto, a maioria dos autores defende que o princípio *ne bis in idem* se originou no direito romano. (SABOYA, 2006, p. 131). Ademais, Saboya (2006) acrescenta que:

Como dizia Savigny, “o princípio *ne bis in idem* assegura que a coisa que obtivemos em virtude de uma ação, não pode ser reclamada uma segunda vez através de uma ação [...]”. Constitui tarefa impossível delimitar o momento exato do surgimento do princípio *ne bis in idem*. Para a maioria da doutrina, sua origem liga-se ao direito romano, tendo surgido como consequência lógica do instituto da coisa julgada, derivado do caráter preclusivo do processo a partir da fase denominada *litis contestatio*, utilizada para solucionar eventual concorrência de ações. No entanto, alguns autores defendem que o princípio *ne bis in idem* originou-se no direito grego na arte da *Retórica dos Áticos*. Aproximadamente entre os anos 123-122 a.C., no direito romano imperial, o princípio *ne bis in idem* foi consagrado na *Lex Repetundarum* onde se fixou que a sentença poria fim ao processo, não se admitindo nova ação pelos mesmos fatos, informa Mariano Bortolotti. (SABOYA, 2006, p. 129-133, destaques da autora).

Já nas nações de linhagem jurídica baseada nos costumes, sistema *common law* essa era uma das mais antigas regras, tendo estabelecido em suas raízes que nenhum homem deve ser colocado mais de uma vez em uma situação de risco de vida pela mesma ofensa. Ressalta-se que o sistema *common law* ou “direito comum” é originário de regras não escritas, que em tempos idos foram desenvolvidas por juízes ingleses, sendo aperfeiçoadas ao longo do tempo. É um sistema lastreado nos costumes perpetuados, tendo como consequência evoluções continuadas (WAMBIER, 2009, p. 54).

Para o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o princípio *non bis in idem*, quanto ao ato punitivo na seara Administrativa da Polícia Militar brasileira, foi pacificado, conforme segue:

RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. POLICIAL MILITAR. PUNIÇÃO PELA MESMA CONDUTA. PRISÃO E EXCLUSÃO DOS QUADROS DA CORPORAÇÃO CASTRENSE. OCORRÊNCIA DE “BIS IN IDEM. PROCESSO DISCIPLINAR. PREJUÍZO À DEFESA DO ACUSADO. NULIDADE. 1. Em havendo sido aplicada sanção disciplinar de prisão por 30 (trinta) dias, não pode o servidor militar sofrer outra punição-exclusão dos quadros da corporação – se ambas as medidas punitivas decorreram de um só ato infracional. 2.

Incidência da Súmula 19-STF “É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira”. 3. “A jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, assim como a do Supremo Tribunal Federal, tem firme entendimento no sentido de que a nulidade do processo administrativo disciplinar é declarável quando restar evidente a ocorrência de prejuízo à defesa do servidor acusado, observando-se o princípio *pas de nullité sans grief*”. (MS7863, rel. Min. Hamilton Carvalho, DJ 16/12/2002.) 4. Recurso provido. (STJ – RMS: 14626 GO 2002/0043320-3, rel.: Min. PAULO MEDINA, data de Julgamento: 16/12/2003, T6 – SEXTA TURMA, data de Publicação: DJ 02/08/2004, p. 569; destaques do autor).

Destaca-se, ainda, que a incorporação desse princípio nas constituições ocorreu por meio de emendas, merecendo destaque a Constituição norte-americana, na qual, em 1887, através da 5ª Emenda, ficou preconizado que ninguém seria julgado duas vezes pela mesma ofensa (ROCHA, 1987, p. 64).

PRINCÍPIOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

Em relação ao contexto brasileiro, o princípio *non bis in idem* está presente de forma implícita na Constituição Federal de 1988. Pode-se dizer que esse princípio contribuiu para consolidar no sistema jurídico nacional garantias e direitos fundamentais do Estado Democrático de Direito, bem como normas penais, processuais penais e administrativas, que incorporaram princípios como: a dignidade da pessoa humana, o devido processo legal, assim como o contraditório e a ampla defesa.

Por outro lado, na legislação infraconstitucional, o princípio está presente de forma explícita, sendo constatado principalmente em dois diplomas legais: no Código Penal – no *caput* do art. 8º do Decreto Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, que traz: “a pena cumprida no estrangeiro atenua a pena imposta no Brasil pelo mesmo crime, quando diversas, ou nela é computada, quando idênticas” (BRASIL, 1940); e no Código de Processo Penal – no seu art. 42 do Decreto Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, onde está definido que: “computam-se, na pena privativa de liberdade e na medida de segurança, o tempo de prisão provisória, no Brasil ou no estrangeiro, o de prisão administrativa e o de internação em qualquer dos estabelecimentos referidos no artigo anterior” (BRASIL, 1941).

Não indiferente ao princípio, o Código de Processo Penal, ao reconhecer as exceções da litispendência¹ e da coisa julgada, ainda que de forma indireta, também consagrou o princípio *non bis in idem*, visto que o código quanto à coisa julgada somente poderá ser oposta em relação ao fato principal que tiver sido objeto da sentença. É o que disciplina o art. 110, § 2º, do CPP², em outras palavras, o princípio *non bis in idem* também tem como sustentação jurídica a não existência de dois processos simultâneos sobre o mesmo tema/fato.

O Brasil, através do Decreto Presidencial Nº 678, de 6 de novembro de 1992, recepcionado no Ordenamento Jurídico Pátrio e ratificado no Supremo Tribunal Federal (STF), incorporou tal princípio ao seu sistema normativo. Em relação a isso, Angher (2018) afirma:

¹ Fixada a partir do art. 337 do Novo Código de Processo Civil (CPC), a litispendência é o instrumento que evita que causas idênticas – que possuem as mesmas partes, causas e pedidos – sejam analisadas simultaneamente. Disponível em: <https://www.projuris.com.br/litispendencia/>. Acesso em: 20 set. 2021.

² Nas exceções de litispendência, ilegitimidade de parte e coisa julgada, será observado, no que lhes for aplicável, o disposto sobre a exceção de incompetência do juízo. § 1º. Se a parte houver de opor mais de uma dessas exceções, deverá fazê-lo numa só petição ou articulado. § 2º. A exceção de coisa julgada somente poderá ser oposta em relação ao fato principal que tiver sido objeto da sentença (BRASIL, 1941).

O governo brasileiro depositou a carta de adesão a essa convenção em 25/09/1992. Aprovada pelo Decreto legislativo nº 27, 25/09/1992 e promulgada pelo decreto nº 678 de 06/11/1992. Os Estados Americanos signatários da presente convenção, reafirmando seu propósito de consolidar neste continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem, [...]. Art. 8º Garantias judiciais [...]. 4. O acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos. (ANGHER, 2018, p. 2170).

Ressalta-se que, em um Processo Administrativo Militar da PMRN, no estilo de sindicância, é imprescindível a garantia da inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, do direito de locomoção, de ir e vir, da incolumidade física, psíquica e moral, do direito de propriedade (pública ou privada). Faz-se necessário, portanto, que tais direitos sejam tutelados pelo ordenamento jurídico pátrio, com o fito de assegurar a plena realização e consolidação do Estado Constitucional de Direito, respeitando, consequentemente, o princípio fundamental da Dignidade da Pessoa Humana.

Assim, este trabalho reporta-se às autoridades delegantes da sindicância; nosso intuito é reiterar o respeito à garantia constitucional do princípio *non bis in idem* e dos direitos fundamentais das pessoas quando de duplidades de instaurações de sindicâncias e de aplicações de punições disciplinares decorrentes daquelas concernentes à Administração Pública Estatal Militar.

Os direitos fundamentais são declarações de direitos com o reconhecimento do ordenamento jurídico pátrio, logo, quanto às garantias, sabemos que elas são os caminhos e as restrições que garantem os direitos fundamentais. Assevera Mendes (2014) que:

Há, nos Estatutos políticos, direitos que têm como objeto imediato um bem específico da pessoa (vida, honra, liberdade física). Há também outras normas que protegem esses direitos indiretamente, ao limitar, por vezes proceduralmente, o exercício do poder. São essas normas que dão origem aos direitos garantias, às chamadas garantias fundamentais. As garantias fundamentais asseguram ao indivíduo a possibilidade de exigir dos Poderes Públicos o respeito ao direito que instrumentalizam. (MENDES, 2014, p. 346).

Por conseguinte, no que se refere aos direitos e às garantias fundamentais dos sindicados no Estado de Direito, aqueles são caracterizados como bens e vantagens conferidos pelo ordenamento jurídico pátrio, enquanto as garantias supracitadas são instrumentos ou mecanismos jurídicos que asseguram a realização plena e efetiva dos referidos direitos dos inquiridos.

QUADRO 1

Comparativo entre Direitos e Garantias Fundamentais

| DIREITOS | GARANTIAS |
|---|--|
| art. 5º – Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. | XLI – A lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais. XLII – A prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da Lei. |
| (Liberdade de ação geral) | II – Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da Lei. |
| Direito à vida e à integridade física e moral [...] | III – Ninguém será submetido a tratamento desumano ou degradante [...] |
| X – São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem (direito à privacidade). | Assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação [...] |
| XV – é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz. | LXIII – Conceder-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder [...] |
| (Direito de liberdade – direito de não sofrer sanção por fato alheio – direito à incolumidade física e moral – direito de defesa – liberdade política e de opinião – enfim, direito à segurança em geral. | São protegidos pelas garantias penais que se acham inscritas, em geral, nos incisos XXXVII a LXVII do art. 5º [...] |

Fonte: Silva (s.d.).

A Constituição de um país é a sua lei fundamental na hierarquia das leis. Assim, no ordenamento jurídico pátrio, objetiva-se estabelecer a harmonia jurídica entre as normas e evitar antinomia de lei. Desse modo, concordamos com Silva (2007, p. 37-38), que afirma que “a constituição do Estado, considerada sua lei fundamental, seria, então, a organização de seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado”.

Portanto, os princípios e as garantias fundamentais devem ser observados em conformidade com a Constituição Federal, para que se tenha uma lógica no Estado Democrático de Direito, e para que seja garantido ao cidadão o devido processo legal.

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NA PMRN: PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS EM FACE DO PRINCÍPIO DO *NON BIS IN IDEM*

Nesta parte, trataremos de princípios constitucionais fundamentais em face do princípio *non bis in idem*, a saber: o Princípio do Estado Democrático de Direito, o do Devido Processo Legal; o do Contraditório; o da Legalidade na Administração Pública Estatal; o da Eficiência Administrativa; e o da Tipicidade, respectivamente.

A Constituição da República Federativa Brasileira, especificamente o art. 1º, traz inserido o princípio democrático que se traduz por Estado Democrático de Direito: “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: a soberania; a cidadania; a dignidade humana [...]” (BRASIL, 1988, p. 33).

Com efeito, tem-se a ideia de que todas as pessoas físicas ou jurídicas de direito público interno em nosso país estão submissas à lei e ao Direito. Da mesma forma, essa premissa estende-se ao Estado como nação e ente político, que deve se submeter à majestade do Direito com o fito de garantir os direitos e as garantias fundamentais das pessoas no território brasileiro.

O Estado Brasileiro, apesar de ser soberano, está sujeito às normas de direito supranacional que aderiu para convalidá-las, a exemplo da Convenção Internacional Americana sobre Direitos Humanos. Essa convenção deu origem ao Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário.

No tocante ao Princípio do Devido Processo Legal (*due process of law*), tem-se que é aquele que é realizado com a devida justiça. No Estado Constitucional de Direito, em geral, são asseguradas aos acusados todas as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Em relação a tal princípio, Medina (2013) afirma:

[...] Assim o exame da cláusula referente *due process of law* permite nela identificar alguns elementos essenciais à sua configuração como expressiva garantia de ordem constitucional, destacando-se, dentre eles, por sua inquestionável importância as seguintes prerrogativas: a) direito ao processo (garantia de acesso ao poder judiciário); b) direito à citação e ao conhecimento prévio do teor da acusação; c) direito a um julgamento público e célere, sem dilações indevidas; d) direito ao contraditório e à plenitude de defesa (direito à autodefesa e à defesa técnica); e) direito de não ser processado com base em leis *ex post facto*; f) direito à igualdade entre as partes; g) direito de não ser processado e julgado com fundamento em provas revestidas de ilicitude; h) direito ao benefício de gratuidade; i) direito à observância do princípio do juiz natural; j) direito ao silêncio (privilégio contra a autoincriminação); l) direito à prova [...]. (MEDINA, 2013, p. 158, destaques do autor).

O Princípio do Contraditório, princípio constitucional, é aquele que oferece às partes do processo, no caso do presente trabalho aos sindicados, oportunidades iguais de procedimento em seu direito de defesa e de acusação, bem como a prestação de um bom andamento da marcha processual da PMRN. Meirelles (2008), ao citar Grinover (2006), refere-se aos princípios Constitucionais do Contraditório e da ampla defesa da seguinte forma: a Constituição não mais limita o contraditório e a ampla defesa aos processos administrativos de forma punitiva, mas estende as garantias aos processos administrativos, não punitivos e punitivos, mesmo que não existam, acusados, mais litigantes.

Por seu turno, o Princípio da Legalidade na Administração Pública Estatal exige que o gestor público dos referidos entes, em todos os seus atos ou na sua atividade laboral cotidiana, esteja voltado aos comandos da lei e à consecução do bem da coletividade. Para Meirelles, (2008, p. 88) o princípio da “legalidade, significa que o administrador público está [...] sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, cível e criminal, conforme o caso”.

Em relação ao Princípio da Eficiência Administrativa, Carvalho Filho (2017, p. 31) assegura que: “o núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Sendo assim, é: “a faculdade que a lei confere à Administração para apreciar o caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência, e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas perante o direito” (DI PIETRO, 1991, p. 41).

O Princípio da Tipicidade é aquele que é implícito no ordenamento jurídico-constitucional e infraconstitucional brasileiro e a sua configuração jurídica depende de previsibilidade em lei, pertinentes às searas administrativa, penal e/ou cível, que se refere a um determinado caso concreto da autoridade delegante na Administração Pública Estatal. E, na ausência do tipo da infração, o procedimento administrativo pelo qual se impõe multa, no exercício do poder de polícia, em decorrência da infringência à norma de defesa do consumidor, deve obediência ao Princípio da Legalidade. Portanto, a aplicação de sanção administrativa à conduta que não está prevista como infração requer recurso ordinário provido (REZEK, 2008).

Pelo exposto, viu-se que as autoridades delegantes de instauração de sindicâncias, instrução e de aplicação de punições disciplinares aos sindicados na PMRN não devem violar o conjunto de princípios ora mencionados para não corroborarem que seus atos sejam nulos de pleno direito por falta de estabilidade jurídica da norma *in casu*³. Do mesmo modo, estariam violando o princípio *non bis in idem* e a eficácia *ex tunc*⁴ por ofensa a tratado, podendo resultar na violação internacional do Pacto de São José da Costa Rica.

Desta feita, as autoridades militares estaduais devem adotar nos seus atos os referidos princípios como parâmetros balizadores a fim de que os meios e fins do interesse público dos administrados da polícia militar não sejam violados, garantindo, dessa maneira, a não violação do princípio *non bis in idem*.

OS EFEITOS JURÍDICOS DA VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO *NON BIS IN IDEM*

Os efeitos do mundo jurídico no ordenamento constitucional e infraconstitucional referem-se à incidência de atos ilícitos administrativos, criminais e cíveis que geram apuração de responsabilidades nas referidas instâncias do direito.

Acontece que, por vezes, a Administração Pública aplica o poder/dever estatal de punir o policial militar em duplidade pelo mesmo fato e, às vezes, de forma reiterada em virtude de falta funcional ou transgressão disciplinar cometida por ele. Quando esta dupla punição ocorre, comete-se ato ilícito que fere alguns direitos fundamentais das pessoas, como, por exemplo: a liberdade, a honra e a imagem.

Cabe ressaltar que se a autoridade policial militar incorrer no referido ilícito de responsabilidade poderá responder administrativamente através dos seguintes processos administrativos: sindicância militar, PADS e conselho de justificação (caso fira a ética policial militar, o decoro da classe e o pundonor policial militar), que poderão resultar em punições disciplinares e até em exclusão, no caso do referido conselho.

A Portaria N° 182/2012-GCG, de 2 de agosto de 2012, quanto à formalização de processo administrativo no estilo de sindicância policial militar, regulamenta no art. 33, *caput*, em seus incisos e alíneas, os resultados a que se pode, em consequência, chegar na solução do relatório final do procedimento.

Nessa vertente, quanto à sindicância militar por violação ao princípio supracitado pela administração pública, o efeito será nulo de pleno direito com eficácia *ex tunc* à data que o referido procedimento foi

³ No caso vertente; na hipótese debatida; na espécie. Disponível em: <http://www.encyclopedia-juridica.com/pt/d/in-casu/in-casu.htm>. Acesso em: 22 set. 2021.

⁴ Efeitos retroativos, podendo ser tal decisão aplicada imediatamente em fato pretérito. Termo jurídico em latim que determina que a decisão, o ato/fato/negócio jurídico ou a lei nova tem efeito retroativo, ou seja, atinge situação anterior, produzindo seus efeitos também no passado. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/884/Ex-tunc>. Acesso em: 22 set. 2021.

instaurado, assim, este, por consequência, deve ser arquivado; além disso, por ter ocorrido a perda do objeto, conforme a doutrina pátria, há extinção do ato administrativo.

Com a consumação da violação do princípio *non bis in idem* pela autoridade delegante na administração pública castrense, o efeito para o sindicado é a absolvição e o arquivamento da responsabilização subjetiva disciplinar. Mais uma vez, são valiosos os ensinamentos de Melo, através de Di Pietro (1988), ao especificar as formas de extinção do ato administrativo:

- I – Cumprimento de seus efeitos;
- II – Desaparecimento do sujeito ou do objeto;
- III – Retirada que abrange: a) revogação, em que a retirada se dá por razões de oportunidade e conveniência; b) invalidação, por razões de ilegalidade; c) cassação, por ilegalidade do ato administrativo; d) caducidade; e) contraposição; f) renúncia;
- 2. Anulação ou invalidação;
- 2.1 – Anulação, que alguns preferem chamar de invalidação, é o desfazimento do ato administrativo por razões de ilegalidade;
- 2.2 – [...] anulação produz efeitos retroativos à data em que foi emitido (efeitos *ex tunc*, ou seja, a partir da data em que o ato administrativo foi criado e começou a vigorar no mundo jurídico). (MELO *apud* DI PIETRO, 1992, p. 151-152).

Logo, com base na doutrina acima retratada, assim como no Direito Comparado e na Jurisprudência mencionada, podemos concluir que o princípio analisado neste estudo tem um caráter humanitário e protecionista, pois ele define os limites de atuação do Oficial delegante na instauração da sindicância no âmbito da PMRN, como também a aplicação das punições disciplinares por estes Oficiais.

MÉTODO

Esta pesquisa, quanto aos objetivos, se caracteriza como exploratória. Nas palavras de Prodanov e Freitas (2013), as pesquisas exploratórias são realizadas quando têm como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto, possibilitando sua definição e seu delineamento, isto é, sua função é facilitar a delimitação do tema da pesquisa ou descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto.

Em relação aos procedimentos técnicos, o presente estudo é de natureza bibliográfica e documental. Esse tipo de pesquisa, nas palavras de Marconi e Lakatos (2017), refere-se à fonte de dados que está restrita a documentos, escritos ou não. No caso deste estudo, as fontes foram primárias, quer dizer, foram utilizados documentos de domínio público, dentre eles – documentos oficiais, em especial os do Arquivo da Polícia Militar do Rio Grande do Norte (PMRN).

Ressalta-se que a coleta dos dados ocorreu a partir do acervo documental da Assessoria Administrativa do Comandante Geral da Corporação, na Corregedoria Auxiliar e da Assessoria Administrativa do Comando de Policiamento do Interior (CPI) referente à aplicação de punições disciplinares decorrentes da instauração de sindicância na PMRN; além disso, também foi analisada a legislação interna relativa à temática proposta.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é de cunho qualitativo, como aduz Prodanov e Freitas (2013, p. 12): “a pesquisa é qualitativa, pois a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados

são básicas no processo [...]. Esta não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem”.

Em relação ao método, destacamos que, nesta pesquisa, foi utilizado o método indutivo, pois, para Minayo (2001, p.26): “o bom método será sempre aquele capaz de conduzir o investigador a alcançar as respostas para suas perguntas, para desenvolver seu objeto, compreendê-lo, dependendo de sua proposta”. Destacamos ainda que, após a análise, o referido método nos possibilitou chegar a conclusões mais amplas do que o conteúdo exposto pelas premissas nas quais está fundamentado (MEZZAROBA; MONTEIRO, 2009).

Assim, neste estudo, o método indutivo contribuiu com a organização do raciocínio da pesquisa, que é o pressuposto basilar para a existência de verificação/comprovação de determinado conhecimento científico.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta parte, faremos uma breve exposição acerca da legislação referente à temática aqui abordada. Também será feita a exposição e a análise dos resultados obtidos a partir da investigação de documentos concernentes à aplicação de punições disciplinares provenientes da instauração de sindicância na PMRN.

No que se refere à legislação, destaca-se a Portaria Nº 182/2012 CGC, de 2 de agosto de 2012, que dispõe sobre a formalização de sindicância na Polícia Militar do Rio Grande do Norte. Essa portaria diz que a sindicância na PMRN objetiva apurar e elucidar infrações funcionais da órbita disciplinar ou outras pertinentes aos policiais militares do RN, no serviço ou em razão dele ou da conduta no mundo civil, por prática de ilícitos penais quando estiverem de folga, com o fito de se restabelecer a ordem jurídica justa e os pilares institucionais da hierarquia e da disciplina.

Assim, a sindicância se caracteriza como um processo ou procedimento administrativo em face da realização de vários atos administrativos, que podem ter um resultado de natureza finalizatória e conclusiva. Em síntese, a sindicância reporta-se a apurações de fato ou fatos que possam resultar em possíveis aplicações de punições disciplinares aos sindicados, sem que haja o desrespeito à garantia constitucional do Estado de Direito.

Destarte, as punições disciplinares na PMRN são aquelas que resultam numa reprimenda estatal por faltas funcionais ou ilícitos praticados por policiais militares em serviço ou em razão do serviço ou outra situação de interesse da Administração Pública Militar.

Dessa forma, os sindicados podem estar sujeitos disciplinarmente quando do resultado de uma sindicância. É o que traz o art. 13, do Decreto Estadual Nº 8.336, de 12 de fevereiro de 1982 (RDRM-RN): “transgressão disciplinar é qualquer violação dos princípios da ética, dos deveres e das obrigações policiais militares, na sua manifestação elementar e simples e qualquer omissão e ação contrária aos preceitos instituídos em leis, [...], desde que não constituam crime”.

O mesmo decreto, em seus art. 23, art. 24, art. 25 e art. 31, define ainda as punições disciplinares a que estão sujeitos os policiais militares segundo a classificação resultante do julgamento da transgressão, a saber:

Art. 23 – São as seguintes em ordem de gravidade crescente:

- I – Advertência;
- II – Repreensão;
- III – Detenção;
- IV – Prisão e prisão em separado⁵;
- V – Licenciamento e exclusão a bem da disciplina.

Parágrafo único: as punições disciplinares de detenção e prisão não podem ultrapassar trinta dias.

Art. 24 – Advertência é a forma mais branda de punir e consiste numa admoestação feita verbalmente ao transgressor, podendo ser em caráter particular ou ostensivamente. § 1º – Quando ostensivamente poderá ser na presença de superiores, no círculo de seus pares ou na presença de toda ou parte da OPM. § 2º – Advertência, por ser verbal, não deve constar das alterações do punido, devendo, entretanto, ser registrada em sua ficha disciplinar.

Art. 25 – Repreensão é a punição que, publicada em boletim, não priva o punido da liberdade.

Art. 31 – Licenciamento e Exclusão a bem da disciplina consiste no afastamento “ex-officio” do policial-militar das fileiras da Corporação, conforme o disposto no Estatuto dos Policiais Militares. (BRASIL, 2019, p.5)

Outro dado relevante é que, ao revisarmos o Regulamento Disciplinar da PMRN, percebemos que este faz menção ao princípio *non bis in idem*, especificamente seu art. 35, *caput*, inc. IV, que traz limitações à aplicação de punições. Vejamos: “Art. 35, *caput*, inciso IV: Por uma única transgressão não deve ser aplicada mais de uma punição”.

A presente pesquisa busca retratar uma realidade vivenciada na PMRN, qual seja: a existência de duplidade de instauração de sindicância militar para apuração de um mesmo fato objeto envolvendo o(s) mesmo(s) acusado(s) e, possivelmente, a aplicação de dupla punição ao(s) investigado(s).

O Quadro II a seguir traz um panorama geral dessa situação; nele, há informações sobre os atos revogatórios e suas publicações, os atos de instauração, qual o fato/objeto a ser investigado, além dos atos instauradores com as respectivas publicações das soluções.

⁵ Lei Nº 13.967/2019, que extingue a pena de prisão disciplinar no âmbito das Polícias Militares e Bombeiros Militares dos Estados. Disponível em: <https://nantricolor.jusbrasil.com.br/artigos/795116995/lei-n-13967-19-o-fim-da-prisao-disciplinar-no-ambito-das-policias-e-bombeiros-militares-estaduais>. Acesso em: 19 jun. 2020.

QUADRO 2

Demonstrativo de Instauração de Sindicâncias entre 2015-2019

| ANO | ATO REVOGATÓRIO / PUBLICAÇÃO | ATO INSTAURADOR PUBLICAÇÃO | FATO/OBJETO | ATO(S) INSTAURADOR(ES) ANTERIOR(ES) / PUBLICAÇÃO DA SOLUÇÃO |
|------|--|--|---|--|
| 2015 | Portaria nº 021/2015-10º BPM, de 13/07/2015/ BI nº 133/2015. | Portaria nº 010/2015-10º BPM, de 24/03/2015/ BI 57/2015-10º BPM. | Prisão de policiais militares na cidade de Russas/CE, em 01/10/2015. | Portaria nº 005/2015-SIND-CPI, de 13/01/2015. |
| 2016 | Portaria nº 055/2016-AAd, de 12/04/2016/ BG nº 074, de 25/04/2016. | Portaria nº 048/2016-AAd, de 23/03/2016/ BG nº 057 de 30/03/2016. | Possíveis transgressões disciplinares no dia 25/01/18, na Plantão ZS. | Portaria de Sindicância nº 019/2015-2º BPM, de 14/06/2015. |
| 2017 | Solução de Sindicância/ BG nº 110, de 14/06/2017. | Portaria nº 156/2016-AAd, de 22/09/2016. | Fuga de 32 presos do presídio da região Seridó no dia 22/08/2016. | Portaria nº 012/2016-CPI/ BI nº 038, de 23/02/2017. |
| | Portaria nº 017/2017-AAd, de 23/01/2017/ BG nº 015, de 23/01/2017. | Portaria nº 243/2016-AAd, de 20.12.2016/ BG nº 235 de 21/12/2016. | Suposta inobservância de documento formal (OS nº 521/2016-CPM). | Portaria nº 022/2017-CG/ Diário Oficial do Estado –16/01/2017. |
| | Portaria nº 020/2017-AAd, de 25/01/2017/ BG nº 019, de 27/01/2017. | Portaria nº 236/2016-AAD, de 09/12/2016/ BG nº 001 de 02/01/2017. | Conduta do CB PM Nº em razão de sua prisão. | Portaria nº 021/2016-SIND-10º BPM/ BI 204-10º BPM. |
| | Portaria nº 089/2017-AAD, de 29/03/2017/ BG nº 065, de 06/04/2017. | Portaria nº 041/2017-AAD, de 07/02/2017/ BG nº 030-13/02/2017. | Apurar a conduta do CB PMem ¹ razão da notificação de OJ sem capacete. | Portaria nº 001/2013-SIND-CPRE, de 08/01/2013 Portaria nº 011/2013-IPM-CPRE, de 29/07/2013 Portaria nº 024/2015-SIND-CG, de 08/05/2015 / BG nº 111, de 18/06/2015. |
| | Portaria nº 038/2017-AAd, de 06/02/2017/ BG nº 031, de 14/02/2017. | Portaria nº 001/2017-AAd, de 12/01/2017/ BG nº 016 de 24/01/2017. | Apurar suposto ato de indisciplina de policiais militares em serviço. | Portaria nº 023/2016-SIND-CIPAM/ BI/CIPAM-26/10/2016. |
| | Solução de Sindicância/ BG nº 132, de 18/07/2017. | Portaria nº 091/2015-AAd, de 1º.10.2015, substituída pela Portaria nº 125/2015-AAd, de 19/11/2015. | Suposta negligência em guarda de arma de fogo apreendida em 16/09/2015. | Portaria nº 024/2015 – CIPGd/ BI nº 034, de 26/08/2016. |

(1) Por questões éticas, não citamos os nomes dos PMs.

Continua

QUADRO 2

Demonstrativo de Instauração de Sindicâncias entre 2015-2019

| | | | | |
|------|--|---|--|---|
| | Portaria nº 035/2018-AAd, de 24/04/2018/ BG nº 080, de 30/04/2018. | Portaria nº 031/2018-AAd, de 17/04/2018/ BG nº 073 de 19/04/2018. | Apurar conduta irregular de policial militar. | Portaria de Sindicância nº 001/2018 SIND-8º BPM/ BI nº 08/03/2018. |
| 2018 | Portaria nº 069/2018-AAd, de 12/06/2018/ BG nº 110, de 14/06/2018. | Portaria nº 090/2017-AAd, de 31/03/2017/ BG nº 065 de 06/04/2017. | Registro de roubo de arma institucional. | Portaria de IPM nº 040/2017-Gab Cmt CIPGD, de 30/06/2017/ BI nº 039, de 29/09/2017. |
| | Portaria-SEI nº 869, de 26/09/2018/ BG nº 180, de 27/09/2018. | Portaria-SEI nº 795, de 18/09/2018/ BG nº 176, de 21/09/2018. | Apurar extravio de arma de fogo particular de uso restrito. | Portaria nº 009/2018/GSI-TJRN de 23/08/2018. |
| | Solução de Sindicância do 3º BPM/ BI nº 033, de 15/02/2019. | Portaria nº 019/2018-CADPM, de 18/05/2018. | Possíveis transgressões disciplinares no dia 25/01/18 na Plantão ZS. | Portaria nº 005/2018-3º BPM, de 19/02/2018 (SEI 01510253000225/2019-24). |
| | A critério da Assessoria Administrativa. | Portaria-SEI nº 1280/8º BPM, 09.05.2019 Processo SEI 01510029.001842/2019-09. | Apurar conduta irregular de policiais militares em Canguaretama/RN | Portaria-SEI nº 1114/8º BPM, 26/04/2019/ BI 104, de 04/06/2019, Processo SEI 01510029.001842/2019-09. |
| | A critério da Assessoria Administrativa. | Portaria-SEI nº 2729/2ª CIPM, de 10/09/2019/ BI 172, de 11/09/2019. | Apurar conduta irregular de policiais militares em Pedra Grande/RN. | Portaria SEI nº 1247/Subcmt e Ch do EMG, de 08/05/2019/ BG 092, de 17/05/2019. |
| 2019 | Portaria-SEI nº 1575, de 30/05/2019/ BG nº 107, de 07/06/2019. | Portaria-SEI nº 1386/AAd, de 15/05/2019/ BG nº 099, de 28/05/2019. | Discussão de policial militar no Fórum de Canguaretama/RN. | Portaria SEI nº 1458/2019-CPI, de 22/05/2019/ Processo SEI nº 01210003.000953/2019-44. |
| | Portaria-SEI nº 1576, de 30/05/2019/ BG nº 107, de 07/06/2019. | Portaria-SEI nº 1389/AAd, de 15/05/2019/ BG nº 099, de 28/05/2019. | Esclarecer abandono de VTR na rodovia de acesso ao município de Cerro-Corá/RN. | Portaria SEI nº 1443/2019-CPI, de 21/05/2019/ Processo SEI nº 01510031.001115/2019-94. |
| | Solução de Sindicância/ BG nº 184, de 27/09/2019. | Portaria nº 028/2018-CADPM, 27.06.2018/ BG nº 126, de 11/07/2018. | Acúmulo de cargos. | Portaria nº 051/2018-Aad, de 16/05/2018. |

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa realizada nos Boletins Gerais da PMRN entre os anos de 2015/2019.

No Quadro 2, observamos um recorte da situação da persecução processual disciplinar no âmbito da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte (PMRN) entre os anos de 2015 e 2019. Os achados da pesquisa documental evidenciam que, dentro do período analisado, o maior número de portarias ocorreu nos anos de 2018 e 2019.

Observa-se ainda a existência de fatos/objetos diversos: fugas em unidades prisionais; acúmulo de cargos; averiguação de condutas irregulares; negligência em guarda de arma de fogo; bem como possíveis transgressões disciplinares de policiais militares, sejam estes lotados na capital ou no interior do estado do RN.

A ocorrência de condutas irregulares e indisciplinares expostas no Quadro 2 nos leva a pensar na importância que tem o processo de formação para os policiais e, ainda, na necessidade de aperfeiçoamento ao longo da carreira. Aqui, vale frisar que, para o policial, como um profissional que trabalha em uma instituição militar em que a disciplina e a hierarquia são elementos centrais para o exercício profissional, infringir normas institucionais é ir contra um dos pilares da organização, como prevê o Estatuto Militar do RN, em seu art. 12: “a hierarquia e a disciplina são a base institucional da Polícia Militar. A autoridade e a responsabilidade crescem com o grau hierárquico” (RIO GRANDE DO NORTE, 1976, p. 2).

Outro dado que merece atenção é que boa parte dos fatos são cometidos por praças (soldados, cabos, sargentos e outros) que, em sua maioria, estão no efetivo do policiamento ostensivo, ou seja, na linha de frente das ocorrências, por isso, deveriam ter uma postura e uma conduta disciplinar e de preservação da ordem pública, como reza o *caput* do art. 144 da CF/1988.

Ressalva-se que, atualmente, em um cenário em que os acontecimentos (de qualquer natureza) são gravados e filmados por pessoas via celular, e em que o clamor das vítimas pode chegar rapidamente a muitas pessoas através das redes sociais e dos telejornais locais, a conduta do policial militar, seja ele Praça ou Oficial, precisa seguir consistentemente os preceitos normativos e as condutas da sua instituição.

O Estatuto Militar do RN (1976), no *caput* do art. 27, seção II, trata da ética policial e afirma que o sentimento do dever, o pundonor policial-militar e o decoro da classe impõem, a cada um dos integrantes da Polícia Militar, conduta moral e profissional irrepreensível, com observância dos seguintes preceitos da ética policial-militar: o respeito à dignidade humana e a disciplina em suas atitudes e maneiras, bem como em sua linguagem escrita e falada (RIO GRANDE DO NORTE, 1976, p. 6).

As informações contidas nos Quadro III e IV abaixo dizem respeito à duplicidade de instauração de sindicância no âmbito da PMRN. Os dados revelaram a quantidade de duplicidade de instauração de sindicâncias no período pesquisado e seus atos revogatórios.

QUADRO 3

Demonstrativo de Duplicidade de Instauração de Sindicâncias de 2015 a 2019

| ANO | PORTARIA | SITUAÇÃO | TORNAR SEM EFEITO |
|------|---|---|-------------------|
| 2015 | PORTARIA 021/2015-SIND-10º BPM PORTARIA 010/2015-SIND-10º BPM | BI 133/2015-10º BPM BI 57/2015-10º BPM | |
| 2016 | PORTARIA 012/2016-SIND-CPI PORTARIA 156/2016-AAD | 15/09/2016 BI 178-23/09/2016 | |
| 2017 | PORTARIA 001/2017-AAD PORTARIA 023/2016-SIND-CIPAM | BG 016-24/01/2017 BI/CIPAM-26/10/2016 | BG 031-14/02/2017 |
| | PORTARIA 021/2016-SIND-10º BPM PORTARIA 236/2016-AAD | BI 204-10º BPM BG 001 DE 02/01/2017 | BG 19-27/01/2017 |
| | PORTARIA 022/2017-CG PORTARIA 243/2016-SIND-AAD | DIÁRIO OFICIAL-16/01/2017 BG 235-21/12/2016 | BG 015-23/01/2017 |
| | PORTARIA 041/2017-AAD PORTARIA 001/2013-SIND-CPRE PORTARIA 011/2013-IPM-CPRE PORTARIA 024/2015-SIND-CG | BG 030-13/12/2017 08/01/2013 29/07/2013 08/05/2015 | BG 065-06/04/2017 |

Fonte: Elaboração própria, a partir de pesquisa realizada nos Boletins Gerais da PMRN entre os anos de 2015 e 2019.

Na leitura no Quadro 3, notamos que todas as instaurações de sindicância em duplicidade ocorridas em 2017 foram consideradas sem efeito; isso ocorreu porque tais sindicâncias estavam sendo instauradas por dois batalhões, fato que as tornam sem efeito. Sabemos que esse não é o procedimento administrativo correto, pois as sindicâncias devem ser apuradas somente por um batalhão ou comando.

Percebemos, com isso, a existência de certa negligência dos órgãos estaduais que, dessa forma, acabam permitindo a ocorrência da duplicidade de instauração de sindicâncias – 5 casos entre os anos de 2015 e 2017. Vale dizer que esse fato reflete diretamente na promoção de carreira do policial militar e, consequentemente, no devido aumento salarial. É evidente, portanto, que o sistema de registro precisa ser aperfeiçoado para que se torne mais eficiente e mais capacitado para indicar tal duplicidade.

Fica evidente ainda a falta de investimento em tecnologia da informação por parte dos governos estaduais anteriores, dada a inexistência de um banco de dados processual *online* e integrado ao Comando Geral e aos demais órgãos competentes que coíba, em tempo real, a duplicidade de instauração de sindicância, fato que gera a violação do princípio *non bis in idem*.

Cabe destacar, ademais, que no estudo da problemática em tela buscamos desenhar um panorama da persecução disciplinar no âmbito da PMRN no período pesquisado, como também apreender como são iniciadas as apurações e seus desdobramentos no caso de dupla instauração e aplicação de punição. Destaca-se que a atuação dos agentes militares na apuração e na aplicação da reprimenda disciplinar também é pautada pelo princípio *non bis in idem*.

QUADRO 4

Quantitativo de instauração de sindicâncias no período de 1º de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2019 na PMRN

| ANO | SINDICÂNCIAS INSTAURADAS | TORNADAS SEM EFEITO | SOMA |
|-------------|--------------------------|---------------------|------------|
| 2015 | 24 | 0 | 24 |
| 2016 | 108 | 4 | 104 |
| 2017 | 235 | 10 | 225 |
| 2018 | 95 | 5 | 90 |
| 2019 | 101 | 1 | 100 |
| SOMA | 563 | 20 | 543 |

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa realizada nos Boletins Gerais Práticos da PMRN nos anos de 2015 a 2019.

Os dados do Quadro 4 mostram que em 2017 houve um número significativo de 235 sindicâncias instauradas e que, no período de 2015 a 2019, ocorreram duplicidades de instauração de sindicância militar e houve um total de 16 sindicâncias. Aqui, os dados também demonstram que houve instauração sem efeito em 2016 e 2017, 20 no total.

Esses dados revelam que existem problemas no controle de instauração dos processos pelos setores responsáveis pela persecução disciplinar da PMRN, pois foram instaurados mais de um processo para se apurar o mesmo fato/objeto envolvendo os mesmos possíveis acusados.

Diante desse cenário, é válido observar a importância dos órgãos públicos seguirem firmemente os princípios da administração pública, em respeito à sociedade e, em especial, aos seus agentes públicos, que podem sofrer perdas expressivas em atos administrativos equivocados como o da duplicidade de sindicância.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, observamos que os princípios elencados em tela são o sustentáculo e a razão de ser da existência, da legitimidade e da validade jurídica do princípio *non bis in idem*, cujo caráter é universal, além de ser uma garantia Constitucional Limitadora implícita na CF/88, que restringe e veda os abusos, as lesões ou as ameaças de violação aos Direitos Fundamentais dos sindicados em face de instaurações de sindicância pela autoridade delegante da PMRN.

Nessa esteira, o referido princípio significa que o *ius puniend* estatal só pode ser aplicado aos inquiridos uma única vez, nas instâncias administrativas, penal e cível, quando da prática de ato ilícito (é a regra) no *ius persequendi* disciplinar. Os direitos dos sindicados significam bens e vantagens conferidos pela norma Constitucional e Infraconstitucional; enquanto as garantias são mecanismos ou instrumentos que asseguram a concretização, a eficácia e a efetividade daqueles no Estado de Direito, corroborando com a não violação da consumação do princípio *non bis in idem*.

A Sindicância Militar, em tese, se reporta a fatos que não têm autoria nem materialidade definidas, podendo resultar em: arquivamento, punição disciplinar, IPM, PAD, Conselho de Disciplina, Conselho de Justificação e Conselho de Conduta. Nessa vertente, os referidos resultados da apuração devem respeitar

o Estado de Direito quanto à dignidade da pessoa humana e quanto aos direitos fundamentais dos sindicados, além de, consequentemente, não violar o princípio *non bis in idem*.

Assim, os efeitos jurídicos *in casu*, quando da referida consumação, serão tornar a sindicância nula de pleno direito e a aplicação do efeito *ex tunc* (será nula desde a sua instauração) ao processo em tela, sem justa causa, ou seja, sem razão de ser para existir no ordenamento jurídico brasileiro quanto ao atendimento da lei e do direito.

Para o sindicado, haverá a absolvição da imputação da autoria e da materialidade do fato que foi apurado; quanto à autoridade delegante, essa poderá ser responsabilizada nas instâncias administrativa, penal e cível.

Diante da roupagem jurídica já elencada em epígrafe, conclui-se que o principal escopo do princípio *non bis in idem, in causa*, é promover o devido respeito ao sindicado e, sobretudo, garantir a dignidade humana e a ordem jurídica justa processual administrativa que venha vedar ou coibir os excessos, as lesões e/ou ameaças aos direitos fundamentais dos sindicados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGHER, A. J. (Org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 26 ed. São Paulo: Rideel, 2018.

BEZERRA, F. R. M. **Direito disciplinar militar**: legislação, doutrina, jurisprudência e prática. Fortaleza: Gráfica Canindé, 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 3.689, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Súmula 19**. É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira. Data de Aprovação: Sessão Plenária de 13/12/1963. Fonte de Publicação: Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal – Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, p. 39, 1964. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1992/decretolegislativo-27-26-maio-1992-358314-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 13 jan. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo Nº 27, de 1992**. Aprova o texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José) celebrado em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, por ocasião da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. Brasília, 26 mai. 1992a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1992/decretolegislativo-27-26-maio-1992-358314-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 13 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, 6 nov. 1992b. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/cij/arquivospdf/ConvencaoAmericana-pacjose-1969.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL, **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc45.htm. Acesso em: abr. 2020.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 31 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

DIDIER JR., F. **Curso de Direito Processual Civil**. Teoria geral do processo e processo de conhecimento. 9 ed. Salvador: JusPodivm, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Forense, 2017.

ESTEFAM, A. **Direito Penal**: parte geral (arts. 1º a 120). 7. ed. atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

GOMINHO, L. B. F.; CORDEIRO, A. L. N. N. Os limites da aplicação do princípio *ne bis in idem* no Brasil e a análise jurídica da temática do filme Risco Duplo. **JUS.com.br**, Artigo, 1 jan. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/63167/os-limites-da-aplicacao-do-principio-ne-bis-in-idem-no-brasil-e-a-analise-juridica-da-tematica-do-filme-risco-duplo>. Acesso em: 27 ago. 2021.

JURISPRUDÊNCIA DO STJ. **MS7863**, rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJ 16/12/2002. 4. Recurso provido. STJ – RMS: 14626 GO 2002/0043320-3, rel.: Min. PAULO MEDINA, data de Julgamento: 16 dez. 2003, T6 – SEXTA TURMA, data de Publicação: DJ 02 ago. 2004. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27ROMS%27.clas.+e+@num=%2714626%27\)+ou+\(%27RMS%27+adj+%2714626%27.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27ROMS%27.clas.+e+@num=%2714626%27)+ou+(%27RMS%27+adj+%2714626%27.suce.))&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 20 fev. 2020.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEDINA, J. M. G. **Constituição Federal comentada**: com súmulas e julgados selecionados do STF e de outros tribunais. 2 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, G. F. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEZZABORA, O.; MONTEIRO, C. S. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. [recurso eletrônico].

REZEK, J. F. **Direito internacional público**: curso elementar. 11 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

RIO GRANDE DO NORTE. Estado. Poder Legislativo. **Lei Nº 4.630, de 16 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/pmrn/DOC/DOC000000000002521.PDF>. Acesso em: 16 set. 2018.

RIO GRANDE DO NORTE. Estado. **Decreto Nº 8.336, de 12 de fevereiro de 1982**. Aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado e dá outras providências. Disponível em: <https://www.asspmbmrn.org.br/assets/arquivos/legislacao/dec-8.336-rdpm.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Defesa Social. Polícia militar. Gabinete do Comandante Geral. **Portaria Nº 182/2012-GCG, de 2 de agosto de 2012**. Dispõe sobre a formalização de Sindicância na Polícia Militar do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Disponível em: http://www.diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20160720&id_doc=543395. Acesso em: 20 mar. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social. Polícia militar. Gabinete do Comandante Geral. **Portaria Nº 042/2016-GCG, de 11 de julho de 2016**. Aprova o Provimento Administrativo nº 001/2016-AAD, que dispõe sobre a formalização do Processo Administrativo Disciplinar Sumário (PADS) no âmbito da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte (PMRN) e dá outras providências. Disponível em: http://www.diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20160720&id_doc=543395. Acesso em: 15 mar. 2021.

ROCHA, L. M. da. **A Constituição americana**. Dois séculos de direito comparado. Rio de Janeiro: Edições trabalhistas, 1987.

SABOYA, K. M. F. de S. ***Ne bis in idem***: limites jurídico-constitucionais à persecução penal. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/13875/1/NeBisInIdem_Souza_2003.pdf. Acesso em: 30 jul. 2021.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

WAMBIER, T. A. A. A uniformidade e a estabilidade da jurisprudência e o Estado de Direito. Civil law e common law. **Revista Jurídica**, v. 57, n. 384, p. 53-62, out. 2009.



REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

www.forumseguranca.org.br