

REVISTA
BRASILEIRA
DE

SEGURANÇA PÚBLICA

ISSN versão impressa 1981-1659
ISSN versão eletrônica 2595-0258

Volume 19 Nº 2 Ago/Set 2025

www.forumseguranca.org.br



REVISTA
BRASILEIRA
DE

SEGURANÇA PÚBLICA

ISSN versão impressa 1981-1659
ISSN versão eletrônica 2595-0258

Volume 19 Nº 2 Ago/Set 2025



www.forumseguranca.org.br

EXPEDIENTE

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

ISSN (versão impressa): 1981-1659

ISSN (versão eletrônica): 2595-0258

Rev. bras. segur. pública vol. 19 n. 2 São Paulo ago/set 2025

COMITÊ EDITORIAL

Paula Ferreira Poncioni (Universidade Federal do Rio de Janeiro) - *Editora-chefe*

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 Autónoma de Lisboa/ Lisboa, Portugal

Marcelo Fabián Sain, Universidade de Quilmes e Núcleo de Estudios sobre Gobierno y Seguridad en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) - Buenos Aires / Argentina

Marlene Inês Spaniol, Brigada Militar do Rio Grande do Sul - Porto Alegre / RS, Brasil

Renato Sérgio de Lima - Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP) - São Paulo/SP, Brasil

Samira Bueno - Fórum Brasileiro de Segurança Pública - São Paulo/SP, Brasil

Sérgio Adorno, Universidade de São Paulo - São Paulo / SP, Brasil

ASSISTENTES EDITORIAIS

Caio Morais Sena e Mariana Luz

REVISÃO DE TEXTOS

Denise Malta de Andrade

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

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Presidente: Juliana Lemes da Cruz

Presidente de Honra: Elizabeth Leeds

CONSELHEIROS

Alan Fernandes

Bartira Macedo de Miranda

Cássio Thyone A. de Rosa

Denice Santiago

Edson Ramos

Marlene Inês Spaniol

Roberto Uchôa

Daniel Cerqueira

Arthur Trindade M. Costa

Paula Ferreira Poncioni

Juliana Lemes da Cruz

CONSELHO FISCAL

Lívio José Lima e Rocha

Renato de Alcino Vieira

Sandoval Bittencourt

DIRETOR PRESIDENTE

Renato Sérgio de Lima

DIRETORA EXECUTIVA

Samira Bueno

COORDENAÇÃO DE PROJETOS

David Marques

COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL

Juliana Martins

SUPERVISÃO DO NÚCLEO DE DADOS

Isabela Sobral

PESQUISADORES SÊNIORES

Aiala Couto

Juliana Brandão

Rodrigo Chagas

Leonardo Carvalho

Manoela Miklos

ASSESSOR DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Nívio Nascimento

EQUIPE TÉCNICA

Marina Bohnenberger

Tháís Carvalho

Isabella Matosinhos

Cauê Martins

Beatriz Schroeder

SUPERVISÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Débora Lopes

ASSISTENTE DE DIRETORIA

Letícia Conceição

EQUIPE ADMINISTRATIVA

Elaine Rosa

Sueli Bueno

Antônia de Araujo

SUMÁRIO

Apresentação 8
Equipe Editorial da RBSP

ARTIGOS

“A multidão criminosa”: reflexões sobre a psicologia das massas e o vandalismo dos atos bolsonaristas 12
“The criminal crowd”: reflections on the mass psychology and the vandalism of bolsonarism acts
Fábio Gomes de França

Prevalência do absenteísmo por transtornos mentais e comportamentais de policiais no Brasil:
revisão sistemática 32
*Prevalence of absenteeism due to mental and behavioral disorders among police officers in Brazil:
a systematic review*
Sávio José da Silveira Macêdo e Leopoldo Nelson Fernandes Barbosa

As prisões em Minas Gerais: uma análise institucional da década de 1980 retratada pelos jornais 54
Prisons in Minas Gerais: an institutional examination of the 1980s as depicted in newspapers
Ariane Gontijo Lopes, Marco Túlio Sousa Fernandes e Raquel Vieira Magalhães Queiroga

Um retrato da violência e criminalidade na Amazônia Legal 80
A portrait of violence and criminality in the Legal Amazon
Lauro Nogueira, Fábio Lúcio Rodrigues e Wallace Patrick Santos de Farias Souza

“Body Cams” e os operadores do direito: solicitação de imagens das ações policiais
na justiça de São Paulo 100
*Body cams and legal professionals: requests for footage of police actions
in the São Paulo justice system*
Fabio Lopes Toledo, José de Jesus Filho, Maria Gorete Marques de Jesus e Luiza Arruda Guedes

Enxugando gelo: apresentando os microdados das apreensões de drogas no sul do Brasil 122
Drying ice: presenting the dataset on drug seizures in the brazilian south
Bruno Pantaleão

Crimes contra dignidade sexual de crianças e adolescentes na região metropolitana de Belém:
identificar para pautar o diálogo do Ministério Público com a rede de proteção 144
*Crimes against the sexual dignity of children and teenagers in the metropolitan region in Belém-PA:
identifying to guide the dialogue between the public ministry and the protection net*
Mônica Rei Moreira Freire, Edson Marcos Leal Soares Ramos e Izabela da Silva Jatene

Notificação de casos de violência contra crianças e adolescentes em uma capital da região amazônica 164
Reporting of cases of violence against children and adolescents in a capital city of the amazon region
Jocilene Costa Vanzeler, Milene Maria Xavier Veloso e Edson Marcos Leal Soares Ramos

Categorizando atores não estatais violentos (ANEVs): o novo cangaço como um hibridismo criminal 182
Categorizing violent non-state actors: the new cangaço as a criminal hybrid
Daniel do Nascimento Ferreira e Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior

O discurso sobre violência e segurança pública na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro 200
The discourse on violence and public safety in the legislative assembly of Rio de Janeiro
João Trajano de Lima Sento-Sé, Alberto Roger e Paula Vieira

Padrões espaciais e convergência da taxa de homicídios no estado de São Paulo 222 <i>Spatial patterns and convergence of homicide rates in the state of São Paulo</i> <i>Gustavo Navarro Martins Fonseca, Alexandre Lopes Gomes e Gustavo Carvalho Moreira</i>	222
Confiança nas instituições e nos serviços de denúncias de violência contra crianças e adolescentes no Brasil 242 <i>Trust in institutions and services for reporting violence against children and adolescents in Brazil</i> <i>Maria Alice da Rocha Piazza e Sergio Simoni Junior</i>	242
Desordem, crime e democracia: o policiamento de manifestações no Brasil e na Irlanda do Norte 266 <i>Disorder, crime, and democracy: policing protests in Brazil and Northern Ireland</i> <i>Liana de Paula, Bruno Konder Comparato e Claudia Moraes De Souza</i>	266
Disparidades raciais da violência de gênero no Brasil 286 <i>Racial disparities of gender violence in Brazil</i> <i>Michael França, Daniel Duque, Fillipi Nascimento e Alisson Santos</i>	286
Gestão de riscos na ambiência da segurança e proteção governamental 310 <i>Risk management in the environment of government security and protection</i> <i>Paulo Roberto Bermudes Rezende, Flávio Oliveira de Almeida e João Luiz da Matta Felisberto</i>	310
Análise de coalizões de defesa na política municipal de segurança pública: desafios à abordagem da segurança cidadã 332 <i>Advocacy coalitions analysis in municipal public security policy: challenges to citizen security approach</i> <i>Brivaldo Pinto Soares Neto, Diana Cruz Rodrigues e Mário Vasconcellos Sobrinho</i>	332
Intervenções em promoção e prevenção em saúde mental entre profissionais de segurança pública 350 <i>Interventions in mental health promotion and prevention among public safety professionals</i> <i>Luana Folchini da Costa, Magda Macedo Madalozzo, Alexandra Carol Cioato e Éder Leonardo de Vitte Horn</i>	350
NOTA TÉCNICA	
Estilo de vida e saúde de policiais militares operacionais e administrativos: estudo comparativo e correlacional 372 <i>Lifestyle and health of operational and administrative military police officers: a comparative and correlational study</i> <i>Gabriel de Oliveira Jorge, Diogo Gerbis de Aguiar, Thiago Gomes Nascimento, Rebeca Lopes da Silva Brito, Paulo Henrique Ferreira Alves e Francisco Guilherme Lima Macedo</i>	372

APRESENTAÇÃO

Nesta edição, a *Revista Brasileira de Segurança Pública* (RBSP) reúne dezessete artigos e uma nota técnica que oferecem um panorama dos debates atuais no campo da segurança pública.

Os trabalhos apresentados refletem a interdisciplinaridade da área. As análises vão desde estudos sociológicos e discursivos sobre acontecimentos recentes, como os atos de vandalismo de 8 de janeiro de 2023, até pesquisas empíricas que mapeiam a violência em diferentes contextos, como a Amazônia Legal, o estado de São Paulo, o sul do Brasil e a região metropolitana da capital paraense, Belém. Entre os temas discutidos estão os padrões da criminalidade violenta, as dinâmicas do sistema prisional, os efeitos da chamada “guerra às drogas” e as desigualdades raciais e de gênero.

Há também destaque para pesquisas sobre saúde e condições de trabalho dos profissionais de segurança, assunto cada vez mais importante e urgente no campo da segurança pública. Enquanto outros estudos analisam a atuação das instituições e a confiança social nelas depositada, com foco no uso de câmeras corporais, no papel do Ministério Público e na notificação de violências contra crianças e adolescentes.

No campo conceitual, esta edição propõe novas categorias para compreender os Atores Não Estatais Violentos (ANEVs) e examina as coalizões de defesa e os discursos políticos que orientam as políticas de segurança. A comparação internacional do policiamento de manifestações e a aplicação de modelos de gestão de riscos na segurança governamental completam o conjunto, reforçando o compromisso da RBSP em promover debates fundamentais ao campo de estudo.

Ademais, as equipes da RBSP e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública têm a satisfação de dar as boas-vindas a Mariana Luz, que passa a integrar a equipe como estagiária. Sua chegada contribuirá para fortalecer a qualidade e a relevância do trabalho editorial da revista.

Agradecemos, de modo especial, a paciência e a compreensão dos autores quanto ao tempo necessário para a publicação de seus trabalhos. A RBSP possui atualmente cerca de 250 textos em fluxo editorial, o que reflete tanto o interesse crescente pelo tema da segurança pública quanto a dimensão e a complexidade do trabalho desenvolvido pela Revista. Cada artigo passa por um processo criterioso de avaliação e edição, conduzido com o compromisso de garantir rigor acadêmico e qualidade editorial.

Registramos também nosso agradecimento aos avaliadores que colaboraram desde a última edição e convidamos novos pareceristas a se somarem a nós, contribuindo para o avanço do campo da segurança pública por meio de avaliações rigorosas e construtivas.

Agradecemos, por fim, a todos os leitores, autores, colaboradores e apoiadores da RBSP.

Boa leitura!

Atenciosamente,

Equipe Editorial da RBSP

AGRADECIMENTO ÀS PARECERISTAS - EDIÇÃO 37

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
 Alecrides Marques Alencar
 Alexandre Giovanelli
 Amanda Matar de Figueiredo
 André Ribeiro Giamberardino
 André Silva de Oliveira
 André Luiz Batista da Costa
 Andrija Oliveira Almeida
 Ângela Maria Freitas
 Antônio Hot Pereira de Faria
 Aparecido Batista de Almeida
 Arthur Trindade Maranhão Costa
 Benôni Cavalcanti Pereira
 Camila de Macedo Braga
 Camilla Cristina Silva
 Carlos Eduardo Malinowski
 Carlos Francisco Oliveira Nunes
 Carolina Ângelo Montolli
 Carolina Bottino
 César Maurício de Abreu Mello
 Cezar Bueno de Lima
 Clara Gomes Polycarpo
 Cláudia da Cruz Gomes
 Cleber Lopes
 Cristiano Corrêa
 Daniel Victor Sousa Ferreira
 Davi Mendes Málaga
 Denize Aparecida Rodrigues de Amorim
 Diana Galone Somer
 Diego Moura de Araújo
 Edson Jorge Pacheco
 Edson Marcos Leal Soares Ramos
 Egor Vasco Borges
 Elisângela Oliveira dos Santos
 Elson Luiz Brito da Silva
 Érica de Aquino Paes
 Everson Aparecido Contelli
 Fábio Gomes de França
 Felipe Mattos Monteiro
 Felipe de Oliveira Carvalho
 Flávio Marcelo Busnello
 Francisca Sousa Vale Ferreira da Silva

Frederico Castelo Branco Teixeira
 Georgea Bernhard
 Guilherme Borges da Silva
 Gustavo Matarazzo Rezende
 Gustavo Meneghetti
 Heitor Luiz Murat de Meirelles Quintella
 Helton Carlos de Lima
 Henrique Jeske
 Hilderline Câmara Oliveira
 Isângelo Senna
 Izabela da Silva Jatene
 Jacqueline Sinhoretto
 Jarsen Luis Castro Guimarães
 João Fernando Finazzi
 João Trajano de Lima Sento-Sé
 Joaquim Miranda Maloa
 Joebson Maurilio
 Jonas Henrique Oliveira
 Jonathan Willian Bazoni da Motta
 José Gracildo Carvalho Júnior
 Jose Ignacio Cano Gestoso
 José Luiz Gonçalves da Silveira
 José Maria Pereira da Nóbrega Júnior
 Joyce Cardoso Olímpio Ikeda
 Juliana Lemes da Cruz
 Karol Oliveira de Amorim-Silva
 Lara Abreu Cruz
 Laura Talho Ribeiro
 Leila Bijos
 Leilane Serratine Grubba
 Leonardo Mazzurana
 Letícia Maria Schabbach
 Lívio José Lima e Rocha
 Lucas e Silva Batista Pilau
 Luís Felipe Zilli
 Luiz Antônio Bogo Chies
 Luiz Cláudio Lourenço
 Luiz Nolasco Rezende Júnior
 Luiza Correa de Magalhães Dutra
 Marcelo Castelo Branco Ismael
 Marcio Pereira Basilio
 Marcos Alan S. V. Ferreira

Maria Aparecida Casagrande
Marlene Inês Spaniol
Marta Bramuci de Freitas
Martha Giudice Narvaz
Matheus Lucas Vieira
Nilson Almeida de Sousa Filho
Odilza Lines de Almeida
Otoniel Rodrigues dos Anjos Júnior dos Anjos Júnior
Patrícia Rodrigues
Patrícia de Oliveira Matos
Patrícia Oliveira Burlamaqui
Paulo Ricardo Figueira Leão Mendes
Paulo Sérgio Almeida Santos
Pedro Romano
Priscila Afonso
Rafael Matheus de Jesus da Silva
Rafaelle Lopes Souza
Raimundo Jovanil Pereira Oliveira
Ricardo Machado da Silva
Rita de Cássia Souza Tabosa Freitas
Robson Ferreira Polito
Robson Sávio Reis Souza

Rodrigo Kraemer
Rodrigo Bueno Gusso
Rodrigo Chiringhelli de Azevedo
Rogério Turella
Rosângela Guimarães Rosa
Rosânia Rodrigues de Sousa
Salette Maria da Silva
Sandoval Bittencourt De Oliveira Neto
Sueli Menelau de Novais
Tânia Regina Zimmermann
Thamiris Gomes Smania
Thiago Drumond Moraes
Thiago Henrique Costa Silva
Tiago Castilhos
Vanessa Dorneles Schinke
Verônica Oliveira de Carvalho
Victoria Mauricio Delvizio
Vivane Martins Cunha
Wagner Batella
Wagner Feitosa Avelino
Wander Matos de Aguiar
Wânia Pasinato

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

“A MULTIDÃO CRIMINOSA”: REFLEXÕES SOBRE A PSICOLOGIA DAS MASSAS E O VANDALISMO DOS ATOS BOLSONARISTAS

FÁBIO GOMES DE FRANÇA

Pós-Doutor em Direitos Humanos pelo Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da Universidade Federal da Paraíba. Doutor e Mestre em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba. Pesquisador na área de Sociologia e Antropologia da violência e do Direito e em temas relacionados à Segurança Pública (com destaque para os estudos sobre as instituições policiais militares), Criminologia e Direitos Humanos.

País: Brasil **Estado:** Paraíba **Cidade:** Bayeux

E-mail: ffsociologia@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-1917-840X>

Data de Recebimento: 05/05/2023 - **Data de Aprovação:** 14/08/2023

DOI: 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.1924

RESUMO

O artigo reflete sobre os atos de vandalismo praticados por seguidores bolsonaristas aos prédios dos Três Poderes no Distrito Federal, em janeiro de 2023. Para tanto, a partir de uma abordagem qualitativa baseada em discussão teórica e análise documental (falas de manifestantes extraídas de imagens na data do ocorrido e de reportagens em portais eletrônicos), parte-se dos pressupostos referentes à psicologia das massas a partir do conceito de multidão criminosa, exposto por Le Bon (1980), de modo que as conclusões nos levam a enxergar nos referidos atos os efeitos de uma ideologia política com algumas características fascistas e de via prussiana, que ao se mostrar como um fenômeno inédito, no caso do Brasil, revela também um autoritarismo afetivo que se manifestou associado a uma violência político-ideológica.

Palavras-Chave: Bolsonarismo. Psicologia das massas. Violência político-ideológica.

“THE CRIMINAL CROWD”: REFLECTIONS ON THE MASS PSYCHOLOGY AND THE VANDALISM OF BOLSONARISM ACTS

ABSTRACT

The article reflects on the committed acts of vandalism by Bolsonaroist followers to the Three Powers buildings in the Federal District, in January 2023. We used a qualitative approach based both a theoretical discussion and documentary research: to latter it also was demonstrators speech acts extracted from images on the date of the event and from reports on electronic portals. Therefore, it starts from the referring assumptions to the mass psychology from the concept of criminal crowd exposed by Le Bon (1980). In closing, we found the referred acts as effect of a political ideology with some both fascist

characteristics and Prussian way, that showing itself as an unprecedented phenomenon in Brazil and also revealing an affective authoritarianism that manifested itself associated with political-ideology violence.

Keywords: Bolsonaroism. Psychology of the masses. Politico-ideological violence.

INTRODUÇÃO

Em 08 de janeiro de 2023, os noticiários de TV no Brasil divulgavam ao vivo, assim como as redes sociais espalhavam rapidamente, as muitas cenas de uma multidão de seguidores do ex-presidente recém desempossado Jair Bolsonaro destruindo, depredando e vandalizando o Congresso Nacional (sede do Poder Legislativo Federal), o Supremo Tribunal Federal (sede da Corte Suprema brasileira) e o Palácio da Alvorada (que representa o Poder Executivo da União).¹ Os prejuízos foram inúmeros. Nas diversas *lives*, bolsonaristas mostravam-se orgulhosos em relação às condutas criminosas que praticavam, demonstrando, segundo a concepção deles, que estavam realizando um grande feito nacionalista de defesa da Pátria contra o comunismo que retornava ao poder com a posse do agora presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), que no Brasil assume a posição discursiva de centro-esquerda. Tal posicionamento se traduz por políticas públicas em defesa, destacadamente, dos setores mais vulneráveis da sociedade, com investimentos em áreas como saúde, educação e combate à fome, fortalecendo a participação estatal no gerenciamento da coisa pública.

Os atos vandalistas, que acabaram rotulados ou juridicamente interpretados como golpistas e/ou terroristas pelas autoridades que passaram a combatê-los, deixaram parcela significativa da população brasileira atônita diante do quebra-quebra promovido com inúmeros prejuízos materiais, financeiros e simbólicos a prédios e patrimônios culturais e artísticos que se encontravam nos locais vilipendiados. O ódio generalizado das pessoas, quase todas vestidas com camisas verde-amarelas, que lembram as da seleção brasileira de futebol, e/ou enroladas em bandeiras do Brasil, consistiu em uma violência explícita, irracional e irresponsável, que coloca em suspenso o epíteto de cidadão de bem defendido pelos bolsonaristas, de maneira geral, em relação a eles mesmos.

Como ocorre com a perspectiva da democracia racial (Freyre, 2003) que, de certa forma, oculta a condição de que parte das pessoas em nossa sociedade não revela o racismo que possui em público, porque se torna vergonhoso assumir-se publicamente racista, assim como nos clarificou Fernandes (2013), ao desnudar esse mito, parece-nos que o vandalismo que atingiu a Praça dos Três Poderes em Brasília e os edifícios que a compõem evidenciou o que passamos a chamar de "mito da democracia moral". Isto significa dizer que diversos setores de nossa sociedade, alinhados ao bolsonarismo, das classes mais pobres às mais abastadas, mas destacadamente os setores da classe média, ao mesmo tempo em que assumiram publicamente que são contra a corrupção, especialmente aquela advinda dos políticos petistas, também passaram a proliferar um discurso de ódio racista, misógino, homofóbico e nazifascista, sustentado por metáforas economicistas em nome da meritocracia, revelando um desrecalque conservador (Safatle, 2018).

Esse mito da democracia moral revela ambiguidades explícitas, como a luta contra o aborto ao mesmo tempo em que se defende a pena de morte para criminosos, o que se associa ao racismo culturalista conservador apontado por Souza (2017). As pessoas que sustentam esse mito agem em nome da moral e dos bons costumes, da família tradicional, do homem trabalhador e honesto, da religião, mas são a favor

1 Coincidentemente, o fato nos lembra a invasão do Capitólio, em Washington, por seguidores do extremista de direita e atual presidente reeleito dos Estados Unidos Donald Trump, que ocorreu em 06 de janeiro de 2022.

da tortura em determinadas circunstâncias.² São contra os direitos humanos de infratores e baseiam-se na ideia de uma população armada para combater o mal que se alastra socialmente, por não ser culpa do Estado a existência da criminalidade, em certo sentido, mas da vontade racional de indivíduos que insistem em delinquir pela má formação do caráter.

É nesse esteio que surge a extrema-direita, a qual rompe em certa medida a dualidade política anterior entre centro-esquerda e direita, despertando um sentimento maniqueísta sustentado pela violência e pelo ódio, e que encontrou na figura do ex-presidente Jair Bolsonaro seu representante legítimo. O tom impactante do discurso bolsonarista ganhou rapidamente adeptos, fomentado pela nova era digital das redes sociais e pelas *fake news*, que passaram a demonizar as práticas políticas adversárias, a partir de discursos extremistas quanto ao Estado, em defesa do modelo econômico neoliberal norte-americano, o que atingiu as classes menos favorecidas pela força da concepção ideológico-religiosa, especialmente a protestante, e da traição petista que promoveu a corrupção no País, desiludindo parte considerável da população brasileira. Tal poder de manipulação e alcance foi capaz de fortalecer uma ideia de corrupção unidirecional, como se fôssemos afeitos a práticas patrimonialistas em todas as instâncias institucionais e como se o mercado não fosse o principal culpado dessa situação, por meio dos investidores financeiros e da corrupção global que alija os países em desenvolvimento devido às dívidas públicas e aos acordos transnacionais escusos entre governos e empresários globais (Souza, 2017).

Mas o nosso foco, neste texto, é contribuir com o debate sobre o fenômeno da violência praticada pelos seguidores bolsonaristas, se considerarmos que, em conjunto, diante do que realizaram no dia 08 de janeiro de 2023, estamos diante de uma multidão criminosa (Le Bon, 1980), o que nos leva a questionar: quais fatores estão relacionados à depredação dos edifícios dos Três Poderes em Brasília? Diante das diversas experiências recentes em todo o mundo de ascensão de partidos e seguidores de extrema-direita, em suas diversas nuances nacionais, como se caracteriza essa perspectiva no Brasil?

Assim, traçando uma compreensão a partir da psicologia das massas, a qual nos ajuda a refletir sobre os atos de uma multidão criminosa, devemos deixar claro que nossa interpretação é uma tentativa de esclarecer alguns pontos nesse debate, e distante de querermos expor uma explicação estanque que relaciona a ideologia política bolsonarista e seus efeitos violentos com algumas características neofascistas e de via prussiana, tendo como resultado um autoritarismo afetivo, inclinamo-nos a dizer que muito ainda poderá e deverá ser dito acerca desse fenômeno.

A PSICOLOGIA DAS MASSAS E A MULTIDÃO CRIMINOSA

Como age uma multidão enfurecida, na qual muitas pessoas estão juntas, em tese, com um mesmo propósito? Quando e como uma manifestação extrapola sua caminhada pacífica e passa a usar a violência como recurso de contestação para seus interesses coletivos? No caso do Brasil, a situação acirrou-se com a eleição legítima de Luiz Inácio Lula da Silva, no final de 2022, mas a qual foi contestada como fraudulenta pelos eleitores e seguidores do ex-presidente Jair Bolsonaro, que governou o Brasil entre 2019 e 2022.

² O ex-Presidente Jair Bolsonaro, cujo comportamento de seus seguidores/eleitores é analisado neste artigo, afirmou em uma entrevista: “Eu até sou favorável, na CPI do caso Chico Lopes tivesse [sic] pau de arara lá, ele merecia isso, pau de arara, funciona. Eu sou favorável à tortura, tu sabe disso. E o povo é favorável a isso também”. Ver em: Poder 360 (2021), disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VRzVMcOdK1I>. Acesso em: 3 ago. 2025.

Certamente, o que ocorreu no Brasil no dia 08 de janeiro de 2023 não foi a primeira e, provavelmente, não será a última manifestação popular em que a multidão agiu contra as forças de segurança do Estado e produziu violência generalizada. Talvez dificilmente o fato volte a ocorrer nas condições que se deram, com a destruição dos prédios da Praça dos Três Poderes da República em Brasília, mas, em todo o mundo, outros protestos continuarão a acontecer como formas legítimas de contestação das formas de gestão do Estado. No entanto, na proporção como ocorreram os fatos em Brasília, Le Bon (1980), em sua obra *A psicologia das multidões*, escrita no longínquo 1895, já expressava suas conclusões acerca de como uma massa pode se comportar de forma violenta apresentando características específicas que a nomeiam e que nos serve de ponto de partida para nossas argumentações.

Para Le Bon (1980), a tomada da Bastilha, que fez eclodir a Revolução Francesa de 1789, e os massacres de setembro de 1792 são exemplos *par excellence* do que ele passa a chamar de multidão criminosa, que se apresenta de forma heterogênea e anônima, o que nos faz concluir que, entre os tipos por ele traçado³, é a que melhor traduz os bolsonaristas radicais e seus atos antidemocráticos. Durante a tomada da Bastilha, Le Bon (1980) discorre sobre o assassinato do governador da prisão, que foi agredido por uma multidão enfurecida que aventou a ideia de enforcá-lo, cortar-lhe a cabeça ou prendê-lo ao rabo de um cavalo. No entanto, seu destino foi traçado quando "ao debater-se, deu sem querer um pontapé a um dos assistentes. Logo alguém propôs, e a sugestão foi aclamada pela multidão, que o indivíduo atingido cortasse o pescoço ao governador" (Le Bon, 1980, [n. p.]). O mencionado indivíduo tratava-se de um cozinheiro desempregado que passava pelo local e resolveu ver o que acontecia, juntando-se à multidão, de modo que acabou matando o governador por ser a sugestão de todos. Ele utilizou uma faca de cortar carnes, por meio de uma técnica de sua profissão, e ainda achou que cometeu um ato patriótico por executar um monstro.

As cenas de terror causadas pela multidão enfurecida durante os massacres de setembro de 1792 é outro dado a ser considerado. A multidão compunha-se de cerca de trezentas pessoas, entre serralheiros, cabeleireiros, sapateiros, caixeiros e outros comerciantes e artífices. Agindo sob a influência da sugestão grupal, os homens enfurecidos acreditavam que suas ações tinham caráter patriótico, logo, não eram criminosos, mas o que realizaram os colocavam na ambígua função de carrascos e juizes. Não por acaso, Le Bon (1980, [n. p.]) nos diz que: "geralmente, os crimes das multidões são resultado de uma poderosa sugestão, e os indivíduos que neles tomam parte ficam depois persuadidos de que obedeceram a um dever, o que não acontece de modo nenhum com o vulgar criminoso". Em síntese, o autor nos esclarece que:

Compenetrados da importância do seu papel, começam por formar uma espécie de tribunal, e imediatamente se manifestam o espírito simplista e a equidade não menos simplista das multidões. Atendendo ao grande número de acusados, decidem, primeiro, que os nobres, os padres, os oficiais e os servidores do rei, isto é, todos os indivíduos cuja profissão é só por si uma prova de culpabilidade aos olhos de um bom patriota, sejam massacrados em monte sem necessidade de deliberação prévia. Os outros serão julgados pela fisionomia e pela reputação. Satisfeita assim a consciência rudimentar da multidão, pôde ela lançar-se legalmente no massacre e dar curso livre aos instintos de ferocidade que as coletividades podem sempre desenvolver ao mais alto grau. Em todos os seus atos, encontramos sempre estas formas rudimentares de raciocínio, características da

3 Le Bon (1980) reconhece a existência de massas heterogêneas (que podem ser anônimas, como as multidões de rua, e não-anônimas, como as assembleias parlamentares) e homogêneas (seitas, como as políticas e religiosas, castas, como as militares e sacerdotais, e classes, como a burguesa e proletária).

alma das multidões. E assim, depois da matança de doze ou quinze mil inimigos da nação, alguém observa, e a sugestão é imediatamente aceite, que as outras prisões, cheias de velhos mendigos, vagabundos, jovens detidos, encerram na realidade bocas inúteis das quais era conveniente desfazerem-se. A demonstração parece evidente e assim é tudo massacrado em massa, incluindo cinquenta crianças dos doze aos dezessete anos, as quais se presume que viriam a ser inimigas da nação e por isso se têm de exterminar. Depois de uma semana de trabalho, todas estas operações estavam terminadas, e os algozes puderam enfim pensar no seu descanso. Intimamente convencidos que a pátria muito lhes devia, vieram reclamar às autoridades uma recompensa e os mais zelosos exigiram mesmo uma medalha. (Le Bon, 1980, [n. p.]).

As cenas de massacre contra os representantes da nobreza e os prisioneiros durante o período revolucionário francês revelam o comportamento contraditório das pessoas quando investidas da alma coletiva das multidões, pois a luta em nome de ideais como igualdade, liberdade e fraternidade garante-se pelo ódio e pela violência investidos contra os que representam o atraso político-social da Pátria que deve ser defendida desses inimigos. Nesse sentido, Le Bon (1980) argumenta, como vimos, que a multidão criminosa e, de maneira geral, as multidões psicológicas, ao apresentarem uma alma coletiva, especificam-se pela ideia do contágio e da sugestão. As pessoas em uma multidão agem de forma irracional e irresponsável, dando vazão a um estado emocional que neutraliza o raciocínio crítico e torna a ação algo imediatista, pela conformidade aos mesmos comportamentos e crenças compartilhados na massa.

Os atos de uma multidão podem vislumbrar seguir uma ideia, uma causa, mas especialmente um líder, que é reconhecido pelo prestígio que carrega socialmente consigo, o que pensado em termos do que ocorreu no Brasil traduz a figura de Jair Bolsonaro como o ícone a ser seguido por seus fiéis defensores, ao mesmo tempo seguidores e eleitores, cuja alcunha de mito a ele atribuída muito nos diz sobre essa devoção a um político ambíguo, que professa a fé cristã ao mesmo tempo em que defende o armamento da população civil por meio de gestos públicos com as mãos simulando uma arma sendo usada. Foi o que ocorreu em uma aparição pública na qual Bolsonaro, simulando uma arma com um tripé de câmera, ao discursar para apoiadores em Rio Branco, no Acre, durante a campanha presidencial, afirmou: “Vamos fuzilar a petralhada aqui do Acre. Vamos botar esses picaretas para correr do Acre. Já que gostam tanto da Venezuela, essa turma tem que ir para lá. Só que lá não tem nem mortadela. Vão ter que comer capim mesmo”.⁴ As palavras de um homem bolsonarista que participou dos atos de 08 de janeiro de 2023 esclarecem essa devoção, quando, ao segurar uma foto de Jair Bolsonaro, que ele retirou da galeria dos ex-presidentes dentro do Palácio do Planalto, ele diz: “Meu herói aqui (mostrando para a câmera do celular o quadro com a foto)! Eu tô na casa dele, na nossa casa aqui!”⁵

Le Bon (1980) deixa claro que a violência da multidão criminosa está associada ao cultivo de um sentimento religioso, de modo que “não se é religioso só quando se adora uma divindade, mas também quando se empregam todos os recursos do espírito, todas as submissões da vontade, todos os ardores do fanatismo, ao serviço de uma causa ou de um ser que se tornou finalidade e guia dos sentimentos e das ações” (Le Bon, 1980, [n. p.]), ainda mais considerando como inimigos aqueles que se recusam a admitir o que a multidão venera.

4 Ver em: O Globo (2018), disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/campanha-confirma-video-em-que-bolsonaro-fala-em-fuzilar-petralhada-do-acre-foi-brincadeira-23033857>. Acesso em: 3 ago. 2025.

5 Ver em: O Tempo (2023), disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=r7XX2_vX0OY. Acesso em: 3 ago. 2025.

Como nos elucida Baudrillard (1994), de alguma forma, as massas, sendo aqui entendidas no mesmo sentido de multidão, podem ser percebidas entre certa passividade e uma espontaneidade selvagem. Elas são o que resta quando o social é negligenciado, resistindo impetuosamente à força da comunicação racional. E quando as massas são analisadas a partir de ações que as colocam em simultaneidade com o terrorismo, estamos diante de um fenômeno cuja realidade “traduz uma implosão violenta de todos os nossos sistemas de representação. Sua violência fundamental é de negação de todas as instituições de representação” (Baudrillard, 1994, p. 45). Foi por essa lógica, de destruir as instituições representativas dos Três Poderes da República brasileira, por meio de uma “espontaneidade selvagem”, que os bolsonaristas agiram, sob a égide da idolatria ao político que defendem e pela luta contra o inimigo comunista em comum. É o que revela a fala postada nas redes sociais por um homem bolsonarista, conclamando as pessoas para a manifestação na Praça dos Três Poderes, no dia 08 de janeiro de 2023: “É a última chance que temos, para não deixar com que o nosso Brasil vire um país comunista”.⁶

Seguindo esse princípio de destruição causado pela massa ou multidão, Canetti (1995) nos diz que nela os homens superam o temor do contato, da proximidade entre eles, gerando-se uma descarga, que seria a superação das diferenças individuais em favor de um sentimento de igualdade entre todos. E dentre as características da massa destaca-se a ânsia de destruição, que muito explica o comportamento dos bolsonaristas ao agirem com ódio a prédios públicos, pois “a massa destrói preferencialmente edifícios e objetos. Como frequentemente se trata de coisas quebradiças – como vidraças, espelhos, vasos, quadros, louça –, inclinamo-nos a acreditar que é justamente esse caráter quebradiço dos objetos que estimula a massa à destruição” (Canetti, 1995, p. 18).

Mas indo um pouco mais além, não é apenas a experiência da possibilidade de quebrar os prédios e objetos por si mesma que impulsiona a ferocidade da massa criminosa, é o ódio simbolizado contra as autoridades políticas e jurídicas que, de certa forma, estão representadas nesses elementos materiais. Como exemplo, temos a cadeira dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) que foi arrancada pelos bolsonaristas e colocada do lado de fora do edifício, ou a escultura da mulher de olhos vendados segurando a espada da justiça nas mãos, de frente ao STF, que também foi pichada pela massa bolsonarista. Segundo Galzo, Weterman e Affonso (2023, online): “O plenário foi invadido e o local foi depredado. Até mesmo cadeiras dos ministros do Supremo e o brasão da República, que estava fixado no local, foi retirado por manifestantes. “Supremo é o povo” foi uma das frases usadas durante a invasão”. Nessa conjuntura Canetti nos esclarece:

A destruição de imagens representando algo é a destruição de uma hierarquia que não se reconhece mais. Violam-se as distâncias universalmente estabelecidas, visíveis a todos e vigentes em toda parte. A dureza das imagens era a expressão de sua durabilidade; elas existem há muito tempo – pensa-se –, existem desde sempre, eretas e inamovíveis; e era impossível aproximar-se delas munido de um propósito hostil. Agora, foram derrubadas e reduzidas a escombros. Nesse ato consumou-se a *descarga*. (Canetti, 1995, p. 18, destaque do autor).

Mas por mais que tal ato de destruição nos leve a pensar em um princípio de liberdade reclamado pela multidão enfurecida, para Le Bon (1980), o que domina as multidões de modo geral, aplicando-se obviamente à sua versão criminosa, não seria a vontade de liberdade, mas de submissão a quem for

6 Ver em: UOL (2023), disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rzCk6nN21HM>. Acesso em: 3 ago. 2025.

elegido como seu senhor. Essa subserviência ideológica opera instintivamente, preenchendo o espaço do raciocínio com a negação à contradição e à discussão, que logo se transforma em atos violentos. Ao sacrificarem-se ao ideal, à causa ou ao líder que passaram a idolatrar, as multidões agem com sentimentos extremos de violência alimentados pelo ódio, que funcionando, como já dito, com um viés religioso em sua forma também se coadunam com a intolerância e o fanatismo. Como exemplo, “os jacobinos do Terror eram tão ferozmente religiosos como os católicos da Inquisição, e o ardor cruel de uns e dos outros provinha da mesma origem” (Le Bon, 1980, [n.p.]).

No Brasil, as falas do ex-presidente Jair Bolsonaro sempre destacaram a defesa do País contra o comunismo, sustentadas pela idealização de Deus, Pátria e família, de maneira que até mesmo o *slogan* governamental, que foi utilizado desde a campanha presidencial, recorria à dose ideológica religiosa, mesmo que o Estado democrático tenha pretensões laicas, ou seja, “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos” (Carvalho; Paiva, 2022). Em síntese, “é como se o líder do país fosse um representante direto da vontade divina, apelando assim para as crenças religiosas da sua audiência, em especial, dos movimentos pentecostais que lhe declararam apoio – movimentos notadamente fanatistas” (Carvalho; Paiva, 2022, p. 228). Nesse caso, “o sobrenatural e o milagroso estão sempre presentes, pois as multidões investem do mesmo poder misterioso a fórmula política ou o chefe que momentaneamente as fanatiza” (Le Bon, 1980, [n.p.]).

FIGURA 1

Seguidor bolsonarista com a bandeira do Brasil e imagem do seu “líder”



Fonte: José Cruz/AB (Bento, 2023).

Nesse ponto, Freud (2011) enriquece nossa discussão, ao tratar da psicologia das massas sob o enfoque psicanalítico. Para ele, deve ser feito um questionamento sobre como a sugestão, proposta por Le Bon (1980), se prolifera dentro de uma massa, de modo que o mecanismo da identificação pode ser uma resposta plausível, tendo em vista que o eu ideal reprimido em nível inconsciente pode ter sua representação exatamente na figura de um líder. Logo, esse eu instintual idealizado, que se difere do eu consciente que interage com a sociedade, encontra no líder de uma massa o que cada indivíduo não pode

livremente ser, o que faz Freud (2011) refutar a hipótese de que as massas teriam surgido do instinto gregário de sentir-se a necessidade de se estar em um grupo, pois a figura de um líder é fundamental para a caracterização da massa, que nesse sentido serve de elo de ligação para que a sugestão funcione pela identificação. Tanto que ele usa o Exército como exemplo de uma massa com líder, de modo que se desenvolve uma ilusão na massa, exatamente para mantê-la, de que seu líder ama a todos igualmente e “ele se relaciona com os indivíduos da massa crente como um bondoso irmão mais velho, é um substituto paterno para eles” (Freud, 2011, p. 36).

Se o mecanismo da identificação para Freud surge quando a criança vê no progenitor de sexo oposto seu referencial a ser copiado, no caso o filho que quer ser o pai e se apaixona de forma inconsciente pela mãe, mecanismo esse chamado por Freud (2016) de Complexo de Édipo, a ideia do substituto paterno para uma massa ganha certa relevância explicativa para nosso argumento, já que “o indivíduo renuncia ao seu ideal do Eu e o troca pelo ideal da massa corporificado no líder” (Freud, 2011, p. 72). Ainda mais,

O caráter inquietante e compulsivo da formação da massa, evidenciado em seus fenômenos de sugestão, pode então ser remontado, com justiça, à sua origem a partir da horda primeva.⁷ O líder da massa continua a ser o temido pai primordial, a massa quer ainda ser dominada com força irrestrita, tem ânsia extrema de autoridade, ou, nas palavras de Le Bon, sede de submissão. O pai primevo é o ideal da massa, que domina o Eu no lugar do ideal do Eu. (Freud, 2011, p. 71).

As considerações tecidas por Freud (2011) e por Le Bon (1980), que em certo sentido se aproximam quando dizem respeito à presença de um líder nas massas ou multidões, se coadunam às nossas reflexões, tendo em vista que Bolsonaro é um capitão reformado do Exército, logo, um militar, fazendo questão de exibir seu *ethos* castrense para a grande massa de seus seguidores. O discurso público de armamento da população civil, o enaltecimento de militares torturadores do período ditatorial no Brasil, o próprio ufanismo em defender a ditadura militar como um período glorioso da história brasileira, ou até mesmo as demonstrações públicas de pagar flexões de braço (popularmente conhecidas por marinha), exercício físico típico dos militares, talvez demonstrem como esse componente bélico das casernas, absorvido pela massa bolsonarista, tenha contribuído para a sua atuação criminosa em 08 de janeiro de 2023.

Não por acaso, a massa bolsonarista ser composta em grande medida por militares de todos os segmentos e seus familiares e por religiosos, especialmente da vertente protestante, sendo exatamente o Exército e a igreja os exemplos utilizados por Freud (2011) para discorrer sobre uma massa com líder. É notório também destacar que a prévia para os atos criminosos dos bolsonaristas nos prédios dos Três Poderes da República ocorreu de frente aos quartéis do Exército em todo o Brasil, com os acampamentos que foram montados logo após a derrota de Jair Bolsonaro nas eleições de 2022. Nesse período, que se findou após os atos de vandalismo de 08 de janeiro, tanto a imprensa quanto as redes sociais divulgavam homens e mulheres de idades variadas, vestindo a camisa verde-amarela ou abraçados à bandeira brasileira, marchando de frente aos quartéis ou entoando o hino nacional. Inclusive, as cenas endossam a autodenominação utilizada por eles mesmos ao se reconhecerem por patriotas. Além disso, o que também foi revelado mostra como muitos bolsonaristas, em nome da causa de seu líder maior, empreenderam

7 Freud (2011, 2013) descreve a horda primeva como a primeira forma de agrupamento humano, no qual um chefe assumia para si o direito de usar sexualmente das mulheres do grupo, proibindo seus filhos dessa condição. No entanto, os filhos reúnem-se e assassinam o pai, originando a ideia do parricídio. Depois, o arrependimento pela morte do pai, instado pelo sentimento de culpa, faz com que os filhos se organizem e continuem a buscar as mulheres de fora de seu núcleo clânico, fazendo surgir a lógica presente na prática do incesto através da valorização da exogamia, ao mesmo tempo que se dá origem ao totemismo pelo culto ao pai assassinado.

falas e atos de ordem belicosa, com o intuito de promoverem uma guerra civil e atos antidemocráticos. Exemplo dessa situação clarifica-se pelo frustrado atentado à bomba, a qual foi colocada por seguidores bolsonaristas com a intenção de explodirem um caminhão de transporte de combustível, próximo ao Aeroporto de Brasília:

O bolsonarista **George Washington de Oliveira Sousa**, de 54 anos, foi autuado em flagrante por terrorismo, após confessar ter montado um artefato explosivo que foi instalado em um caminhão de combustível, perto do Aeroporto de [Brasília](#). George Washington de Oliveira Sousa foi preso com arsenal em apartamento. Em depoimento aos policiais, o homem disse que o **ato foi planejado por integrantes de atos em favor do presidente Jair Bolsonaro (PL)**, que ocorrem no quartel-general do Exército, em Brasília. Afirmou ainda que o a instalação da bomba tinha o objetivo de **“dar início ao caos”** e que pretendia alcançar a decretação de estado de sítio no país (Falcão; Alves Neto, 2022, online, destaques nossos).

Ao avaliarmos especialmente as ações dos seguidores bolsonaristas no episódio do dia 08 de janeiro de 2023, chegando à constatação de que agiram pela influência da sugestão, do contágio e da irracionalidade, orientados pela identificação com um líder, traçamos um recorte analítico com certa plausibilidade explicativa sobre o fenômeno estudado. No entanto, especialmente no campo dos estudos sobre as manifestações sociais, que não é o nosso foco, outras correntes teóricas apontam explicações diversas, inclusive divergentes a Le Bon e a Freud, acerca dos comportamentos coletivos. Entre as principais, destaca-se, no campo sociológico, os estudos de Turner e Killian (1993) que, por meio da teoria das normas emergentes, nos dizem que os indivíduos agem nas multidões de forma racional e não impulsiva, ao contrário do que afirmamos. Com ênfase na perspectiva individual da interação nas multidões, os autores afirmam que as normas promovem uma reorganização de como os indivíduos irão se comportar, aceitando ou não essas normas, o que mostra a presença de certa força externa em diálogo com a vontade dos indivíduos, mas que negligencia como essas normas passam a ser aceitas e como se espalham entre os indivíduos.

Parece-nos que a teoria das normas emergentes apresenta certa lacuna ao não conseguir demonstrar questões centrais no fenômeno por nós estudado, já que, na identificação com um líder, uma causa ou uma ideia, se revela um fator central, por ser uma projeção do próprio indivíduo em relação às suas vontades, o que nos leva, em sequência, a compreendermos como é preciso também um componente emocional que opere reforçando essa identificação. Nesse caso, o foco nas normas e suas mudanças e adaptações parece não contribuir em nosso argumento, tendo em vista que o que parece se destacar é a relação dos indivíduos consigo mesmos, especialmente a partir de seus valores culturais e inconscientes, que são prolongados às interações com os outros, por meio de um elemento de ligação (o líder, por exemplo), mas que produz, como resultado, comportamentos que podem ser sim violentos e irracionais devido às condições afetivas envolvidas.

Mas, finalmente, que tipo de lógica faz eclodir fenômenos como a massa criminosa bolsonarista? No caso específico do Brasil, que espécie de condição autoritária mobiliza essas pessoas, coletivamente, a agirem em defesa de Jair “Messias” Bolsonaro, cujo sobrenome parece endossar o fanatismo violento de parte de seus seguidores, como se ele fosse um enviado divino para livrar o Brasil do inimigo comunista e dos políticos e eleitores petistas que representam o mal a ser combatido?

A MASSA CRIMINOSA BOLSONARISTA: DO AUTORITARISMO AFETIVO À VIOLÊNCIA POLÍTICO-IDEOLÓGICA

Ao pensarmos de modo geral nos elementos identificadores da massa criminosa bolsonarista, Machado e Freixo (2019) indicam-nos que o bolsonarismo, enquanto fenômeno político, deve ser observado para além da figura de Jair Bolsonaro, caracterizando-se como uma forma de ver o mundo pautada, especialmente, pelo ultraconservadorismo associado à retomada dos valores tradicionais da sociedade, por meio de um discurso patriótico e nacionalista voltado à crítica a tudo que diga respeito à ala política de esquerda e seus valores progressistas. Por mais que tenhamos várias frentes que despontaram no Brasil com a retórica antipetista, a partir das manifestações de junho de 2013 (pessoas de classe média defendendo uma retórica anticomunista e anticorrupção⁸, segmentos religiosos conservadores, especialmente protestantes, estudantes em defesa da meritocracia, de pautas neoliberais e contra as cotas raciais, *skinheads*, defensores da ditadura militar, monarquistas), que levaram defensores da direita às ruas, em uma guinada que modificava o protagonismo de esquerda assumido pelo PT desde o período ditatorial em manifestações populares na luta por direitos, foi a retórica ideológica liderada por Jair Bolsonaro a que assumiu a representatividade desses novos atores sociais (Machado; Freixo, 2019). Esse conjunto heterogêneo de atores sociais encampou, em uma rede rizomática, a luta em defesa de um moralismo conservador centrado na perspectiva de que,

Está-se na presença de indivíduos e movimentos sociais que alimentam fobias e preocupações generalizadas, acirrando discursos que incitam a violência e a intolerância. Mostram-se fartamente preconceituosos, ratificando que a diferença entre "nós" e "eles" são de fundo e irreconciliáveis. Arregimentam igualmente públicos que, desorientados em meio a uma crise que, além de econômica e política, é também cultural, sentem-se ameaçados pelo desmoronamento de seu mundo, sendo facilmente cooptados para a defesa de causas anti-igualitárias e soluções despóticas. (Messenberg, 2019, p. 40).

A luta messiânica entre "nós" e "eles", ou melhor, entre o "bem" e o "mal", sendo este último, obviamente, o PT e seus representantes comunistas, enfatiza a tônica de violência e intolerância que os grupos bolsonaristas propuseram empreender, cujo desenlace maior se deu com os atos vandalistas de 08 de janeiro de 2023. Provavelmente, caso tivéssemos pessoas dentro dos prédios vandalizados que fossem identificadas como sendo de esquerda, em meio à fúria e ao ódio expressados pela massa criminosa bolsonarista, poderíamos ter revivido cenas como as descritas por Le Bon (1980), ao descrever a Revolução Francesa e os massacres de setembro de 1792. Esse pressuposto ganha força quando assistimos às cenas

8 Ao estudar a psicologia de massas do fascismo, Reich (1988) destaca como a revolta da classe média e seus valores conservadores, nutridos pela repressão sexual que sedimenta o modelo patriarcal de família burguesa que se desenvolveu no Ocidente, foi um dos principais ingredientes que levou ao regime nazista na Alemanha, que encontrou na figura de Hitler um representante legítimo da autoridade assimilada de forma inconsciente, em um processo de socialização castrador na infância que se prolonga até a fase adulta. Logo, estamos diante de um processo reacionário de conduta dessa classe média (especialmente sua camada baixa) que, contraditoriamente, aceita com passividade os ditames do representante autoritário que lhes outorga um discurso massivo de uma liberdade ficcional que, na verdade, se trata de uma gaiola ideológica mobilizada pela retórica nacionalista. Nesse ponto, as explicações de Reich (1988) encontram-se com as de Le Bon (1980) e de Freud (2011), acerca da relação de um líder e o sentimento de idolatria despertado por ele nas massas. Como ainda nos esclarece Reich (1988, p. 67): "na psicologia de massas, o *führer* nacionalista é a personificação da nação. E só se estabelece uma ligação pessoal com esse *führer* se ele realmente encarnar a nação em conformidade com o sentimento nacional das massas. Se ele souber como despertar os laços afetivos da família, nos indivíduos das massas, ele será também uma figura do pai autoritário. Ele atrai todas as atitudes emocionais que foram num dado momento devidas ao pai, severo mas também protetor e poderoso (poderoso na visão da criança). Mas ainda mais importante é a identificação dos indivíduos das massas com o *führer*. Quanto mais desamparado o indivíduo de massa se tornou, em consequência da sua educação, mais acentuada é a sua identificação com o *führer*, isto é, mais a necessidade infantil de proteção é disfarçada sob a forma de um sentimento em relação ao *führer*. Esta tendência à identificação constitui a base psicológica do narcisismo nacional, isto é, a autoconfiança que cada homem individualmente retira da 'grandeza da nação'. O indivíduo reacionário da classe média baixa descobre-se no *führer*, no Estado autoritário".

na Praça dos Três Poderes da massa criminosa bolsonarista investindo contra alguns policiais (aqueles que resistiram) que faziam a guarda dos prédios, tanto que alguns ficaram feridos. Assim como o contágio e a sugestão, no momento da ação, a multidão criminosa é impelida pela irritabilidade e impulsividade em consonância à ausência de responsabilidade, de maneira que “a certeza da impunidade, tanto mais forte quanto mais numerosa for a multidão, e a noção de um poder momentâneo bastante considerável, devido ao número, tornam possíveis no grupo sentimentos e atos que eram impossíveis no indivíduo isolado” (Le Bon, 1980, [n.p.]).

Devido ao comportamento de massa adotado por seus seguidores, bem como pelas características que apresenta, o fenômeno político bolsonarista acabou sendo rotulado de fascista ou neofascista no Brasil. Não podemos negar que o bolsonarismo apresenta a idolatria de um líder com retórica conservadora, bem como o desejo de violência de parte considerável de seus seguidores, mas isso não é suficiente para afirmarmos que o bolsonarismo é um movimento político-ideológico fascista. No máximo, apresenta alguns aspectos.⁹

Para Paxton (2007), o fascismo criou vida oficialmente em 23 de março de 1919, quando cerca de pouco mais de cem pessoas, tendo à frente Benito Mussolini, se reuniram em uma sala da Aliança Industrial e Comercial de Milão para declarar guerra ao socialismo, pelo fato dos socialistas não terem declarado apoio à participação italiana na Primeira Guerra Mundial. Sendo inicialmente batizado de *Fasci di combattimento* (Fraternidades de combate), a reunião contou, especialmente, com a participação de veteranos de guerra, intelectuais futuristas e sindicalistas que apoiaram a guerra, de modo que o nascente fascismo se opunha não apenas ao socialismo, mas também ao pacifismo burguês e sua valorização do indivíduo. Como o próprio nome indica, ser uma Fraternidade de combate demonstra que os fundadores fascistas valorizavam a perspectiva de todo um povo, nutrido por valores bélicos, violentos e nacionalistas, ser conduzido por um líder forte, de perfil militar, que levasse a nação ao triunfo, sem ter de sucumbir ao socialismo ou ao liberalismo, portanto, por um novo caminho.

Ainda mais, o fascismo operou ideologicamente pela lógica da subordinação do indivíduo ao grupo, alimentando certo vitimismo em meio ao sentimento de crise instalado à época devido às consequências da guerra, de modo que essa coesão coletiva acirrou a crença do pertencimento grupal, despertando ao mesmo tempo o ódio àqueles que deveriam ser vistos como inimigos, os quais deveriam ser dominados por uma perspectiva darwiniana, inclusive pelo uso da violência. Somou-se a isso a participação política das massas, a qual possibilitou a disseminação da ideologia política fascista (Paxton, 2007). Nesse sentido, a partir de um olhar, mesmo que sintético, sobre um fenômeno complexo como o fascismo, percebemos no

⁹ No Brasil, a única experiência estritamente fascista diz respeito à atuação da Aliança Integralista Brasileira (AIB), movimento fundado por Plínio Salgado, em 1932, o qual, inclusive, foi recepcionado pessoalmente por Mussolini na Itália, em 1930. O integralismo compunha-se de homens e mulheres que adotaram um padrão simbólico de convivência que se traduzia no uso de camisas verdes e gravatas pretas pelos homens e por blusas verdes pelas mulheres, inclusive sendo “camisas verdes” a alcunha que passou a identificá-los. A letra grega sigma era o emblema maior do movimento (traduzindo-se por “você é meu parente” e significando o somatório de todos no projeto de um Estado único e integral) e a saudação entre eles era feita com o braço direito estendido para o alto, ao mesmo tempo em que se falava a expressão *anauê*, de origem tupi. Todos esses símbolos, apenas para destacar os mais notórios, mostram como o integralismo copiava elementos nazifascistas, como as camisas pretas usadas pelos seguidores de Mussolini ou o braço direito estendido seguido da expressão *Heil Hitler* para os nazistas. No caso brasileiro, o movimento fascista integralista adotou elementos que caracterizassem o nosso nacionalismo, cujo lema “Deus, pátria e família”, que tanto foi usado por Jair Bolsonaro, era a síntese pelo desejo de um Estado forte e autoritário, de viés conservador, com destacada inclinação religiosa pela participação de católicos, protestantes e espíritas, que tinha no comunismo o inimigo como sempre a ser combatido, assim como os judeus e o liberalismo econômico por eles propagado. A saga integralista, em sua forma acabada, se findou em 1938, quando seus membros tentaram invadir, não obtendo êxito, o Palácio do governo federal, para depor o ditador Getúlio Vargas, que não cumpriu sua palavra de deixar o Ministério da Educação a cargo de Plínio Salgado, o chefe maior e fundador do integralismo, assim como por ter baixado um Decreto que colocara a AIB na ilegalidade, ao acabar com todos os partidos políticos. Em 1939, Plínio Salgado exilou-se em Portugal. Para maior conhecimento sobre o integralismo ver: Doria (2020) e Gonçalves e Caldeira Neto (2020).

bolsonarismo a ausência de elementos como o desejo pela guerra, o antiliberalismo burguês (ao contrário, boa parte da classe média brasileira seguidora de Bolsonaro é ativamente defensora da concepção de mercado capitalista, com certa apologia ao modelo capitalista norte-americano) ou um intelectualismo futurista, o que se resumiu à figura *fake* de Olavo de Carvalho. E mesmo o fetiche militar bolsonarista resumiu-se aos inimigos internos, não passando da apologia às armas e da defesa do período ditatorial como uma revolução antiguerrilha.

De todo modo, acreditamos que rotular o bolsonarismo de fenômeno fascista não seja o suficiente para caracterizá-lo. Como destacamos na primeira parte deste texto, as massas criminosas agem por contágio e sugestão (Le Bon, 1980), e a sugestionabilidade se explica pela identificação que perpassa os indivíduos que compartilham um elo de ligação pela figura de um líder (Freud, 2011). Mas, nesse sentido, a energia despertada pela massa criminosa, envolvendo-a e impelindo seus participantes a agirem com violência, ódio e ferocidade, também depende de um componente emocional, que nesse caso parece tratar-se de um tipo de afeto de ordem autoritária que ganha força em meio ao conservadorismo compartilhado entre todos pela descarga que os une (Canetti, 1995).

Esse afeto autoritário tinha sido discutido no Brasil de forma incipiente por Ribeiro (2005), que em 2005 fazia um prognóstico sobre como o afeto precisava ser problematizado no campo da política, em relação ao fenômeno das massas, para que ele pudesse ser democratizado, digamos que em um sentido positivo, como uma visão conjunta, por exemplo, entre PT e PSDB (esquerda e direita) sobre os direitos humanos, os dois partidos que polarizavam a política nacional naquele momento. O afeto nesse caso sendo entendido como os sentimentos que mobilizavam as massas em relação a assuntos e temas que, no campo político, geralmente são tratados de forma racional, por meio das políticas públicas. No entanto, essa visão racional do problema se dilui, quando encarado pelas massas que se envolvem emocionalmente com temas especialmente polêmicos, como aborto, crenças religiosas, auxílio financeiro estatal aos mais pobres, gênero e sexualidade. Logo, Ribeiro (2005) chegava à constatação de que não buscar democratizar o afeto na forma como as massas enxergam certos temas poderia levar a política brasileira a um caminho ruim, visto que essa lacuna fazia com que políticos autoritários assumissem esse papel de uso do afeto para se aproximar das massas. Em parte, os prognósticos de Ribeiro (2005) lançam luz para o que viria ocorrer com a eclosão do bolsonarismo, especialmente a partir de 2018, mas o próprio autor incidia seu olhar sobre os políticos de direita, errando em sua visão quando ele mesmo afirmava que “não precisamos chegar a um deputado Jair Bolsonaro, que seria um caso exagerado” (Ribeiro, 2005, p. 16), pois não se previa que a extrema-direita surgiria no Brasil anos depois.

De toda forma, a ideia de estudar um afeto de ordem autoritária no campo político ganha amplitude em nossa discussão, quando relacionamos as características fascistas presentes na multidão criminosa bolsonarista exatamente com o autoritarismo afetivo que se desenvolveu na sociedade imperial alemã de influência prussiana no período bismarckiano (1871-1918). Pensando em uma aproximação dos dois modelos políticos (fascismo e prussianismo), sem querer igualá-los ou confundi-los, ambos os sistemas tiveram como suporte ideológico a manipulação das massas, especialmente a partir do momento em que o voto foi ampliado universalmente para todos os homens, dos mais cultos e ricos aos mais pobres e incultos, inaugurando uma nova forma de fazer política, distanciando-se de liberais e conservadores (Paxton, 2007). O que se vê, portanto, é que a manipulação das massas de modo estratégico-político, com ampla participação nelas da classe média, torna-se o ponto de intersecção para fascistas italianos e alemães com pensamento militarista-aristocrático.

Se antes destacamos sinteticamente as características fascistas que podemos observar na massa criminosa bolsonarista, atentemos agora para como podemos também perceber a presença do autoritarismo afetivo, como mecanismo emotivo inconsciente que nos restava, a partir do conservadorismo próprio do modelo de via prussiana, o que elucida, em certo sentido, o fetiche militar bolsonarista despertado por emoções e sentimentos que flertam com comportamentos reacionários que inibem a força de uma política progressista em nome do retorno do reprimido de épocas de outrora (Cerqueira Filho, 2005). Esse fato foi observado no dia 22 de novembro de 2022, quando seguidores bolsonaristas, acampados em frente ao Quartel-General do Exército em Brasília, por não aceitarem o resultado das eleições vencidas pelo petista Luiz Inácio Lula da Silva, clamavam pela intervenção das Forças Armadas e gritavam: “Forças Armadas salvem o Brasil!”¹⁰

No caso do Brasil, essas fantasias ideológicas de longa duração, assim como apontadas por Cerqueira Filho (2005), fazem com que os componentes da massa bolsonarista vislumbrem o retorno do período militar, uma época áurea calcada no ideal autoritário de mandar e obedecer, o que fez com que muitos bolsonaristas, como já dito, estivessem de frente aos quartéis do Exército em todo o Brasil, clamando por uma intervenção militar, devido a uma suposta fraude eleitoral e ao retorno de Lula ao cargo de Presidente da República. Como nos coloca Cerqueira Filho (2005, p. 31), como “dar conta de emoções e sentimentos absolutistas (via prussiana) presentes na formação ideológica do Brasil contemporâneo?”.

FIGURA 2

Bolsonaristas pedem intervenção militar em Brasília



Fonte: Poder 360 (2020).

Inicialmente, devemos entender por via prussiana uma terceira forma de desenvolvimento do capitalismo, para além do modelo clássico inglês ou da forma colonial implantada em países da América Latina, da Ásia

10 Poder 360 (2022), disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/bolsonaristas-pedem-intervencao-militar-em-frente-ao-qq-do-exercito/>. Acesso em: 3 ago. 2025.

ou da África. Lênin foi o primeiro autor a utilizar essa expressão, ao escrever sobre o programa agrário da Social-Democracia, entre os anos de 1905 e 1907, no que ficou conhecido como Primeira Revolução Russa. Neste caso, a via prussiana se caracteriza pelo fato de não haver transformações burguesas revolucionárias, de baixo para cima, por meio da luta de classes, mas, ao contrário, o capitalismo se impõe pelos acordos de cima para baixo (em uma verdadeira "revolução passiva"), com a expropriação camponesa para a implementação de técnicas modernas no campo por meio de setores agrários e aristocráticos que possuem grandes propriedades. Foi esse processo social que se estabeleceu na Alemanha durante a segunda metade do século XIX até o final da Primeira Guerra Mundial.

A tarefa da unidade nacional cabia à aliança entre monarquia absolutista e burguesia em desenvolvimento. A burguesia não podia desprezar ou dispensar o apoio do setor agrário, seja pela pujança econômica, pela força política ou pela sedução que a nobreza de linhagem por certo ainda exercia. Por outro lado, a monarquia não podia voltar as costas ao futuro que a burguesia representava (Cerqueira Filho, 2005, p. 33).

No entanto, a questão da "unidade nacional" para os alemães do período da nascente república em 1871 não está centrada apenas nos aspectos econômicos, que tinham na força dos *junkers* agrários e aristocráticos seus representantes legítimos, o que favoreceu a liderança política do imperador Guilherme II da Prússia e seu chanceler Otto von Bismarck, mas também em uma dimensão simbólica que envolveu toda a sociedade alemã do período, tendo em vista o modelo militarista e burocrático próprio da Prússia. A corrente ideológica prussiana, que era completamente contrária a uma configuração social nos moldes liberais burgueses a partir de uma revolução proletária, acentuou um despotismo militar que condicionava comportamentos psicologicamente orientados à crença em um nacionalismo ancorado no passado heroico de seu povo, gerando emoções, sentimentos e valores inconscientes que naturalizaram um modo de vida dos alemães centrado na subordinação ao "princípio do chefe (*fuherer*), à liderança na fábrica, na política, na burocracia, no exército" (Cerqueira Filho, 2005, p. 37).

Elias (1997) também mapeou essa configuração social, ao demonstrar como a sociedade hitlerista foi possível apenas pela sua preparação anos antes com o período aristocrático alemão (1871-1918), no qual a ideia de mandar e obedecer fazia com que as pessoas internalizassem a coação externa, emitindo seus efeitos por meio de práticas e crenças autoritárias e violentas. Os grêmios e as confrarias estudantis duelistas nas universidades, com seus confrontos esgrimistas e os duelos com armas de fogo em nome da honra entre homens adultos, mesmo sendo uma situação legalmente proibida, demonstrava a força dessa lógica social hierarquizante, cuja gênese nos valores aristocráticos prussianos estendeu-se, inicialmente, a burgueses que se aliaram à nobreza para depois se disseminar pelas classes menos abastadas.

Essa herança de um modelo de violência socialmente sancionado (Elias, 1997) disseminou-se no então Império Alemão, especialmente por meio do Exército, já que, quando Oficiais subalternos eram dispensados da profissão militar, tinham emprego garantido no funcionalismo público, de modo que "a vasta maioria dos policiais, carteiros, ferroviários e outros funcionários de baixo escalão do Estado eram ex-soldados que haviam sido socializados no Exército e se comportavam no estilo militar com o qual haviam se acostumado" (Evans, 2014, p. 47). Nos segmentos policiais¹¹, os manuais ensinavam formas

11 No Brasil, em pesquisa recente editada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), acerca das Percepções dos Profissionais da Segurança Pública sobre os ataques às sedes dos Três Poderes em 08 de janeiro de 2023, os dados informam que entre 6.351 profissionais (policiais federais e rodoviários federais, policiais e bombeiros militares, policiais civis, guardas municipais), "39,9% dos profissionais ouvidos avaliam que a invasão às sedes dos Três Poderes no dia 8 de janeiro é condenável e não pode ser tolerada, mas ao mesmo tempo entendem que as pautas defendidas pelos invasores eram legítimas e não atentavam contra a democracia" (Lima *et al.*, 2023, p. 2), o que

de comportamento militarizadas, o que criava certo distanciamento com a sociedade que se traduzia na violência policial aplicada contra a multidão em passeatas, pois o povo era visto como um inimigo a ser combatido, ao invés de cidadãos reunidos na luta por direitos (Evans, 2014).

É nesse sentido que podemos falar da violência das massas sob a influência militarista da via prussiana, a partir de aspectos culturais e inconscientes e não meramente econômicos. Esse autoritarismo afetivo, de origem mítico-idealizador e conservadora, então se desenvolveu nas classes médias, alimentando-se de “ideologias moralistas impregnadas de religiosidade e doutrina tomista, presentes no catolicismo romano, mas ainda nas ideias do reformismo protestante luterano, e variantes. A circulação destas ideias se dá como pano de fundo para uma postura autoritária e obediente” (Cerqueira Filho, 2005, p. 77).

No caso da Alemanha, “a impressão, vivida tal qual uma lenda pela população como um todo, era a de que a ‘alma’ alemã só era possível de ser alcançada a partir de uma base antidemocrática; isto é, pela via prussiana” (Cerqueira Filho, 2005, p. 73). Quanto aos atos golpistas, vandalistas ou terroristas, não importa que denominação recebam, mas que não deixam de ser atos violentos, a alma bolsonarista da massa criminosa também tinha crença antidemocrática semelhante, e a via prussiana no fenômeno brasileiro esteve presente desde os acampamentos de frente aos quartéis, à destruição produzida na Praça dos Três Poderes e seus edifícios.

Mas os atos vandalistas de 08 de janeiro são a expressão última de um processo histórico-social que tem raízes em nosso passado. Coutinho (2011) é um dos principais autores a demonstrar que a forma com que a transição capitalista se desenvolveu no Brasil não diz respeito apenas ao modelo de dependência surgido no período colonial e que depois se estruturou pela subordinação ao capital mundial, mas nós também tivemos um processo de modernização conservadora pela via prussiana, cujos mecanismos passam pelo “favor” obtido por homens livres que não eram proprietários durante a escravidão, chegando ao recrutamento “da burocracia civil e militar a partir da época do Segundo Império e sobretudo do período varguista e chegam até a criação pelo regime militar – mediante mecanismos de redistribuição de renda – de um setor privilegiado de tecnocratas dotado de alto poder de consumo” (Coutinho, 2011, p. 47). Na verdade, a visão de Coutinho (2011) nos mostra o legado elitista e autoritário de nossa formação social por meio de uma ideologia prussiana que, assim como na Alemanha no plano econômico, trata-se de uma “revolução passiva”, uma “conciliação pelo alto”, sem participação popular, e estende-se ao plano político-cultural, especialmente pela cooptação das classes médias e intelectuais pelos grupos dominantes, formando as bases de nosso conservadorismo autoritário e de direita.

A ideologia prussiana que ajudou a formar o pensamento autoritário de direita no Brasil materializou-se ainda mais pela radicalização de comportamentos e sentimentos que acabaram se tornando de extrema direita, fazendo do bolsonarismo o show de violência encenado nos bastidores e apresentado, sem o constrangimento público, especialmente pelas redes sociais, de se mostrar abertamente racista ou preconceituoso, por exemplo. O que se vê nesse processo são sentimentos e emoções inconscientes que são, aparentemente, utilizados para demonstrar um quadro racional político-ideológico que, na verdade, é antecedido por condições afetivas calcadas pela fantasia de ódio ao gozo do Outro, ou melhor, se pensarmos nesse Outro como o judeu a ser combatido ou destruído na Alemanha de Hitler, ou os seguidores petistas e a população LGBTQIA+ no caso do Brasil, essa representatividade encontra identificação em um homem forte (Freud, 2011; Reich, 1988), o que traduz uma “utopia retrógrada

revela, em certo sentido, que parte considerável dos pesquisados se coaduna com as pautas golpistas. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/223>. Acesso em: 3 ago. 2025.

assentada no rancor e na amargura, capacitando-o a atrair multidões de frustrados, coléricos, ressentidos, que pululavam na sociedade alemã à espera de um líder que lhes apontasse o caminho” (Cerqueira Filho, 2005, p. 49). E para fechar nosso diagnóstico:

Este painel socioeconômico-político se completa com o relativo isolamento do operariado alemão, o que diminui proporcionalmente em muito o seu poder de ação. Assim, a formação ideológica que foi se desenhando de maneira inexorável estava marcada: pelo nacionalismo exacerbado com viés excludente das outras nacionalidades; a partir da noção de “superioridade” dos alemães; pelo racismo; pelo militarismo; pela intolerância crescente por outras correntes ideológicas, tais como o liberalismo, liberalismo jacobino, liberalismo democrático, social-democracia liberal, socialismo marxista. Esta intolerância ideológica acabava por realçar o autoritarismo presente na “via prussiana”. (Cerqueira Filho, 2005, p. 40).

Pelo que se vê, a violência que encontrou no período hitlerista seu acabamento final, mas que foi gestada bem antes no período aristocrático alemão, nos mostra como o autoritarismo afetivo opera, especialmente nas grandes massas ou multidões em um contexto político-ideológico, como o que encontramos na polarização vigente no Brasil, a partir de 2013, mas que eclodiu com força total em 2018 com o bolsonarismo. O evento de 08 de janeiro é apenas uma demonstração de como a história pode caminhar quando uma multidão criminosa, como a bolsonarista, e seu vandalismo destruindo o que via pela frente nos prédios que representam os Três Poderes da República, passa a atuar por meio de uma sugestão (Le Bon, 1980) que encontra identificação em um líder que a representa (Freud, 2011; Reich, 1988) e sendo alimentada, emocionalmente, por sentimentos e emoções inconscientes que são instados pelo ódio ao Outro, por meio de um autoritarismo afetivo (Cerqueira Filho, 2005).

FIGURA 3

Bolsonaristas pedem intervenção militar em Brasília



Fonte: Marcelo Camargo/Agência Brasil (Rodrigues, 2023).

Este ódio e rancor deve ser visto como um combustível emocional, aparentemente sendo mostrado com cores racionais e justificativas éticas, o que fez com que a multidão criminosa fascisto-prussiano-bolsonarista se mobilizasse com uma pulsão que a fez destruir ferozmente prédios e objetos, ao mesmo tempo que acreditava destruir aqueles ali representados. Mas ela e seus integrantes fez isso “menos por si e muito mais pelo outro, pelo amor do censor. O amor do censor fechava o círculo” (Cerqueira Filho, 2005, p. 84-85).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando estudamos ou ouvimos falar sobre o período bismarckiano na Alemanha e como seu povo à época se comportava e tinha uma visão de mundo traçada por valores militares que faziam do ato de mandar e obedecer algo natural do cotidiano, ou ainda mais quando vemos como a ideologia nazista e fascista conduziu suas sociedades para a destruição, por meio de uma retórica fanatista de recuperar um passado áureo através do ódio e da violência aos inimigos que impediam esse retorno de se concretizar, cujo Holocausto é o símbolo mundial de toda essa peça, que não é teatral, mas real, ficamos a nos perguntar como tudo isso foi possível e se fenômenos como esses poderiam novamente acontecer nos tempos de hoje.

Certamente, a escalada de políticos de extrema-direita, como Donald Trump nos Estados Unidos e Jair Bolsonaro no Brasil, prova que é mais que possível a história se repetir, basta que, para isso, exista uma massa ou multidão ávida por alguém que a represente, que faça seus valores conservadores, misóginos, patriarcais, homofóbicos, xenófobos, eugenistas e racistas, mas especialmente fisicamente violentos, despertarem de uma região inconsciente onde estavam guardados, esperando o momento certo para o “desrecale conservador” eclodir.

Quando assistimos estupefatos à destruição dos prédios dos Três Poderes da República brasileira no dia 08 de janeiro de 2023 e o comportamento colérico e cômico, para não dizermos trágico, dos seguidores bolsonaristas na frente dos quartéis, marchando e cantando o hino nacional, a partir de um olhar analítico, não podíamos nos furtar de tentar compreender melhor como é possível fazer com que pessoas em grupos ajam de maneira criminosa, ao mesmo tempo em que afirmam estarem realizando atos patrióticos. Foi assim que vimos os revolucionários franceses matarem violentamente pessoas em nome do humanismo liberal que instalava, sanguinariamente, um novo regime que propunha a liberdade individual contra o despotismo absolutista.

A partir dos estudos de Gustave Le Bon chegamos à massa criminosa, cujas características nos mostram o caminho de como poderíamos traçar o perfil psicológico, digamos assim, da massa criminosa bolsonarista. Em síntese, a massa criminosa age por contágio e sugestão, disseminando ódio, irritabilidade, furor, irresponsabilidade e violência, em defesa de uma causa, ideia ou um líder. É um aglomerado de pessoas preparadas para a destruição de locais, objetos e de outras pessoas consideradas inimigas, mas que precisam especialmente de uma identificação com um líder para atuarem, segundo a perspectiva freudiana, e de um componente emocional que bem se traduz, no caso da parte violenta dos seguidores bolsonaristas, pelo autoritarismo afetivo.

Por fim, especificamente sobre a massa criminosa bolsonarista, acreditamos estarmos diante de um movimento político-ideológico que apresenta algumas características fascistas, especialmente o ódio ao socialismo, não o que fracassou, mas aquele que alçou ao poder político. Além de que é uma multidão que, emotivamente, age pelo afeto autoritário, enquanto sentimentos e emoções inconscientemente

orientados para a adoção de comportamentos militaristas, de via prussiana para o capitalismo, os quais indicam, como bem apontou a visão freudiana, a projeção de um eu idealizado na figura de um líder autoritário. Este é representativo de um pai primevo e castrador, que faz de seus súditos uma marionete coletiva, cuja liberdade depende de ordem e submissão, em uma clássica "servidão voluntária"; como em uma imagem no espelho, na qual o eu conservador encontra guarida para ser ele mesmo, mas por meio das palavras grosseiras e intolerantes de seu líder, dos discursos preconceituosos, dos atos machistas e do modo violento de querer resolver as coisas pela retórica policialesca do "tiro, porrada e bomba".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUDRILLARD, Jean. **À sombra das maiorias silenciosas**: o fim do social e o surgimento das massas. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BENTO, Berenice. 08 de janeiro de todos os dias. **Cult**, 6 fev. 2023. Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/08-de-janeiro-de-todos-os-dias/>. Acesso em: 30 jun. 2023.

CANETTI, Elias. **Massa e poder**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CARVALHO, Flaviane Farias; PAIVA, Beatriz Andrade de Oliveira. Brasil acima de tudo, Deus acima de todos: uma análise do discurso de posse do presidente Bolsonaro. **Revista da Anpoll**, v. 53, n. 1, p. 215-235, 2022. Disponível em: <https://revistadaanpoll.emnuvens.com.br/revista/article/view/1614>. Acesso em: 21 jan. 2022.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **Autoritarismo afetivo**: a Prússia como sentimento. São Paulo: Escuta, 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e sociedade no Brasil**: ensaios sobre ideias e formas. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

DORIA, Pedro. **Fascismo à brasileira**: como o integralismo, maior movimento de extrema-direita da história do país, se formou e o que ele ilumina sobre o bolsonarismo. São Paulo: Planeta, 2020.

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

EVANS, Richard. **A chegada do terceiro reich**. São Paulo: Planeta, 2014.

FALCÃO, Márcio; ALVES NETO, Pedro. Bolsonarista que montou explosivo em Brasília foi autuado por terrorismo; em depoimento, disse que queria "dar início ao caos". **G1**, Distrito Federal, Notícias, 25 dez. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2022/12/25/bolsonarista-que-montou-explosivo-em-brasilia-foi-autuado-por-terrorismo-em-depoimento-disse-que-queria-dar-inicio-ao-caos.ghtml>. Acesso em: 29 jun. 2023.

FERNANDES, Florestan. **O negro no mundo dos brancos**. São Paulo: Edição Digital, 2013.

FREUD, Sigmund. **Psicologia das massas e análise do eu e outros textos (1920-1923)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

FREUD, Sigmund. **Totem e tabu**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

FREUD, Sigmund. **Obras completas, volume 6**: três ensaios sobre a teoria da sexualidade, análise fragmentária de uma histeria ("O caso Dora") e outros textos (1901-1905). São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. São Paulo: Global, 2003.

GALZO, Wesley; WETERMAN, Daniel; AFFONSO, Júlia. Cadeiras de ministros arrancadas, pichações e janelas destruídas; veja as cenas da depredação do STF. **Terra**, Notícias, Brasil, Política, 8 jan. 2023. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/caadeiras-de-ministros-arrancadas-pichacoes-e-janelas-destruidas-veja-as-cenas-da-depredacao-do-stf,c78891fa001657394387824f4e4fe1e2ips87ec6.html>. Acesso em: 30 jun. 2023.

GONÇALVES, Leandro Pereira; CALDEIRA NETO, Odilon. **O fascismo em camisas verdes**: do integralismo ao neointegralismo. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

LE BON, Gustave. **Psicologia das multidões**. [s.l.], 1980.

LIMA, Renato Sérgio de; BARROS, Betina; SOBRAL, Isabela; LAGRECA, Amanda. **Informe de análise**: percepções dos profissionais da segurança pública sobre os ataques às sedes dos Três Poderes em 08 de janeiro de 2023. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/223>. Acesso em: 3 ago. 2025.

MACHADO, Rosana Pinheiro. FREIXO, Adriano de (Orgs.). **Brasil em transe**: bolsonarismo, nova direita e desdemocratização. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019.

MESSENBERG, Debora. A cosmovisão da "nova" direita brasileira. In: MACHADO, Rosana Pinheiro; FREIXO, Adriano de (Orgs.). **Brasil em transe**: bolsonarismo, nova direita e desdemocratização. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019, p. 25-49.

O GLOBO. Campanha confirma vídeo em que Bolsonaro fala em "fuzilar petralhada do Acre": "foi brincadeira". **O Globo**, Política, Eleições 2018, 3 set. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/campanha-confirma-video-em-que-bolsonaro-fala-em-fuzilar-petralhada-do-acre-foi-brincadeira-23033857>. Acesso em: 29 jun. 2023.

O TEMPO. Conheça os bolsonaristas mineiros que viralizaram nos atos de 8 de janeiro, em Brasília. **YouTube**, Canal O Tempo, 17 jan. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=r7XX2vX0OY>. Acesso em: 5 fev. 2023.

PAXTON, Robert. **A anatomia do fascismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

PODER 360. Apoiadores de Bolsonaro fazem protesto em Brasília e pedem intervenção militar. **Poder 360**, 28 jun. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/apoiadores-de-bolsonaro-fazem-protesto-em-brasilia-e-pedem-intervencao-militar/>. Acesso em: 30 jun. 2023.

PODER 360. Bolsonaro defende tortura para quem ficar em silêncio em CPI, em maio de 1999. **YouTube**, Canal Poder 360, 18 maio 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VRzVMcOdK1I>. Acesso em: 3 ago. 2025.

PODER 360. Manifestantes pedem intervenção militar em frente ao QG do Exército. **Poder 360**, Eleições, 20 nov. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/bolsonaristas-pedem-intervencao-militar-em-frente-ao-qg-do-exercito/>. Acesso em: 30 jun. 2023.

REICH, Wilhelm. **Psicologia de massas do fascismo**. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

RIBEIRO, Renato Janine. O afeto autoritário. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 36, n. 1/2, p. 5-17, 2005. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/558>. Acesso em: 3 fev. 2023.

RODRIGUES, Jéssica. É possível comparar manifestações democráticas com o ato bolsonarista em Brasília?. **Brasil de Fato**, Rio de Janeiro, Política, 14 jan. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/01/14/e-possivel-comparar-manifestacoes-democraticas-com-o-ato-bolsonarista-em-brasilia>. Acesso em: 30 jun. 2023.

SAFATLE, Vladimir. **O circuito dos afetos**: corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo. São Paulo: Autêntica, 2018.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à lava jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

TURNER, Ralph; LEWIS, Killian. **Comportamento coletivo**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993.

UOL. Ataque em Brasília: em vídeo, influenciadores convocaram ato bolsonarista; "última chance". **YouTube**, Canal UOL, 9 jan. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rzGk6nN21HM>. Acesso em: 29 jun. 2023.

ARTIGO

PREVALÊNCIA DO ABSENTEÍSMO POR TRANSTORNOS MENTAIS E COMPORTAMENTAIS DE POLICIAIS NO BRASIL: REVISÃO SISTEMÁTICA

SÁVIO JOSÉ DA SILVEIRA MACÊDO

Mestre em Psicologia da Saúde – Linha de Pesquisa: Avaliação Psicológica e Promoção de Ações em Saúde. Pós-graduado em Psicologia Organizacional. Graduado em Psicologia, Direito e Ciências Contábeis. Atua com gestão de pessoas e psicologia clínica.

País: Brasil **Estado:** Pernambuco **Cidade:** Recife

E-mail: saviomacedo@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0005-5608-6717>

LEOPOLDO NELSON FERNANDES BARBOSA

Graduação em Psicologia pela Universidade Estadual da Paraíba, Especialização em Psicologia Hospitalar pela Santa Casa de SP, Mestrado em Psicologia Clínica pela Universidade Católica de Pernambuco e Doutorado em Neuropsiquiatria e Ciências do Comportamento pela Universidade Federal de Pernambuco. Pós-doutorado em Ciências da Saúde pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tutor da graduação e da pós-graduação da Faculdade Pernambucana de Saúde – FPS desde 2009. Coordenador do Mestrado Profissional em Psicologia da Saúde da FPS desde 2016.

País: Brasil **Estado:** Pernambuco **Cidade:** Recife

E-mail: leopoldo.barbosa@fps.edu.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-0856-8915>

Contribuições dos autores: A pesquisa foi concebida, desenvolvida e escrita integralmente pelos dois autores em todas as suas etapas. Ambos discutiram e definiram de comum acordo a ideia, o desenho do estudo, a pergunta de pesquisa, o protocolo e os critérios de busca. As buscas nas bases de dados foram realizadas de forma independente e depois confrontadas. Juntos, os autores realizaram a análise e interpretação dos dados, a elaboração de tabelas e a discussão dos resultados. Na redação, Sávio produziu a primeira versão do manuscrito, que foi revisada criticamente por Leopoldo, que deu contribuições significativas. Após reuniões para ajustes, Sávio finalizou a versão para submissão.

Data de Recebimento: 23/08/2023 - **Data de Aprovação:** 25/09/2024

DOI: 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.2012

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo estimar a prevalência do absenteísmo por transtornos mentais e comportamentais de policiais no Brasil. Como métodos foram realizadas buscas nas bases de dados BVS, SciELO, Pub Med e, como literatura cinzenta o Google Scholar; dois pesquisadores selecionaram os estudos, extraíram os dados e avaliaram a qualidade metodológica. O estudo localizou 222 referências, incluídos 11 estudos na síntese; a maioria dos diagnósticos observados são: ansiedade, depressão, estresse, transtorno do estresse pós-traumático (TEPT) e uso de substâncias psicoativas; a faixa etária prevalente é de 31 a 51 anos; a média de idade é de 41,4 anos; o tempo de serviço no período da licença varia entre 14 a 20 anos; e a maioria trabalhava na atividade operacional. Conclui-se que a prevalência de afastamentos

em decorrência de transtornos mentais e comportamentais (TMC) para os policiais brasileiros, no período de 2013 a 2023, foi, em média, 26,4%.

Palavras-chave: Transtornos mentais. Polícia. Licença médica. Absenteísmo.

PREVALENCE OF ABSENTEEISM DUE TO MENTAL AND BEHAVIORAL DISORDERS AMONG POLICE OFFICERS IN BRAZIL: A SYSTEMATIC REVIEW

ABSTRACT

This study aims to estimate the prevalence of absenteeism due to mental and behavioral disorders among police officers in Brazil. The methods used were searches in the BVS, SciELO, PubMed databases, and Google Scholar as gray literature. Two researchers selected the studies, extracted the data, and assessed their methodological quality. The study located 222 references, including 11 studies in the summary. The most frequently observed diagnoses are anxiety, depression, stress, post-traumatic stress disorder (PTSD), and psychoactive substance use. The prevalent age range is 31 to 51 years; the average age is 41.4 years; the length of service during the leave period ranges from 14 to 20 years; and the majority worked in operational activities. It is concluded that the prevalence of absences due to mental and behavioral disorders (CMD) for Brazilian police officers, in the period from 2013 to 2023, was, on average, 26.4%.

Keywords: Mental Disorders. Police. Sick leave. Absenteeism.

INTRODUÇÃO

O absenteísmo pode ser definido como a ausência de um trabalhador do seu local de trabalho ou ser caracterizado por afastamentos temporários, faltas em um horário determinado, bem como atrasos. As causas do absenteísmo são diversas. Essas podem ser justificadas por doenças físicas, mentais, pelas condições das instalações do local de trabalho, pela carga horária excessiva ou mesmo por insatisfações com a atividade desempenhada. Como sinônimo de absenteísmo, o ausentismo compreende a frequência e/ou duração do tempo de trabalho perdido quando os colaboradores não comparecem ao trabalho, sendo também considerado um indicador utilizado pelos Recursos Humanos como índice de qualidade e saúde do trabalho (Chiavenato, 2014).

Constituindo uma espécie do gênero, o absenteísmo-doença caracteriza-se pelos afastamentos do trabalhador em decorrência de apresentação de atestados médicos. Nessa causa de licença para tratamento de saúde, não estão compreendidas as licenças para acompanhamento de familiares doentes, nem as licenças por parto ou morte de parentes, que também decorrem de atestados médicos. Esse fenômeno de afastamento do trabalho carece de atenção, uma vez que causa bastante prejuízo para as pessoas, para as organizações e para o Estado (Chiavenato, 2014).

Dados do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) mostram que os transtornos mentais e comportamentais (TMC), Capítulo V do CID-10, ocupam o terceiro lugar entre as causas das concessões de benefícios. Em 2021, por exemplo, cerca de 614.508 casos de Auxílio por Incapacidade Temporária Previdenciário foram concedidos. Os números apenas são superados por lesões, envenenamento e algumas outras consequências de causas externas, Capítulo XIX do CID-10, e pelas doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo, Capítulo XIII do CID-10 (Brasil., 2024).

Os transtornos mentais e comportamentais são condições que afetam o funcionamento emocional, cognitivo e comportamental de uma pessoa, de forma leve, moderada ou grave, e podem interferir significativamente na ordem pessoal, no funcionamento social e profissional. Esses transtornos são geralmente diagnosticados com base em critérios estabelecidos em manuais diagnósticos, como o Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (DSM) ou a Classificação Internacional de Doenças (CID) (Dalgalarrodo, 2019).

Como define o Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (American Psychiatric Association, 2022), o transtorno mental é uma síndrome caracterizada por distúrbios clinicamente significativos na cognição, na regulação emocional ou no comportamento, que representam uma disfunção causadora de sofrimentos, incapacidades sociais ou funcionais (Associação Americana de Psiquiatria, 2022).

Nesse cenário, não há como afastar a suscetibilidade de qualquer trabalhador de organização pública ou privada em ser acometido de algum transtorno mental ou comportamental. Adiciona-se que as condições ou características de algumas atividades laborais podem aumentar os fatores de risco para o adoecimento mental. Nos últimos anos, esse tema vem sendo bastante estudado nas pesquisas acadêmicas em busca da prevalência de transtornos mentais nas diferentes ocupações (Guimarães; Laudelino Neto; Massuda Júnior, 2020).

A atividade policial figura entre as funções mais estressoras e que podem desenvolver sintomas psicológicos relacionados ao trabalho. Castro, Rocha e Cruz (2019) consideram-na uma profissão de grande risco para a ocorrência de problemas emocionais, como depressão, estresse, transtornos de ansiedade generalizada, abuso de substâncias e ideias suicidas (Castro; Rocha; Cruz, 2019).

O termo *polícia* é um vocábulo que tem origem grega na palavra *politeia* que, por sua vez, vem da junção de *polis* (cidade) e *teia* (administração). No latim, advém da palavra *politia*, que tem o mesmo sentido, qual seja, governo de uma cidade, forma de governo e de administração. Demonstra-se que a palavra *polícia* significa uma ação do governo, enquanto desempenha a missão de salvaguarda da ordem jurídica, da proteção social e da tranquilidade pública (Loiola, 2019).

No Brasil, a definição de *polícia* admite os sentidos material, institucional e formal. Sob o ponto de vista material, isto é, na essência da atividade estatal, deve ser entendida como atividade administrativa de proteção da sociedade contra perigos que possam pôr em risco o ambiente de convivência social. Já no sentido institucional, a *polícia* estatal é composta por um conjunto de órgãos que têm como objetivo assegurar a existência das pessoas, das instituições e do patrimônio (TRF, 2018).

Na legislação brasileira, essa função e força estatal é denominada poder de *polícia* que, por sua vez, deriva do princípio da supremacia do interesse público em relação aos desejos privados e individuais. O Estado impõe restrições e limites ao exercício de direitos individuais para assegurar o interesse da coletividade. Esse conceito legal de poder de *polícia* encontra-se no art. 78 da Lei nº 5.172/66 que institui o Código Tributário Nacional – CTN. Considera-se poder de *polícia* a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (Brasil, 1966).

A Constituição Federal do Brasil de 1988 estabelece os tipos e as funções dos órgãos de segurança pública que desempenham o poder estatal de polícia. Conforme pode-se observar em seu art. 144:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares;

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital (redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019) (Brasil, 1988, art. 144, § 5º).

Nesse sentido, os profissionais de segurança pública que são investidos do poder de polícia atuam em prol de desafiantes objetivos estatais, quais sejam, garantir o patrimônio das pessoas e das organizações, a incolumidade física dos indivíduos, a proteção ambiental, bem como a preservação da ordem pública e social. Para o cumprimento de tais objetivos, os servidores são divididos em funções administrativas e funções operacionais, atividade precípua e finalística (Brasil, 1988; Pereira, 2017).

Esta revisão sistemática tem como objetivo identificar a prevalência do absenteísmo por transtornos mentais e comportamentais de policiais no Brasil. O estudo está organizado da seguinte forma: além dessa introdução, temos uma seção destinada à metodologia, com registro do protocolo de pesquisa e as estratégias de buscas; na terceira seção, são apresentados e detalhados os resultados gerais, incluindo duas tabelas com as variáveis observadas nos estudos e os transtornos mentais mais citados; na quarta seção, são discutidos os resultados e, em seguida, as conclusões e propostas de políticas públicas são apresentadas na quinta seção; depois, as considerações finais.

MÉTODOS

DESENHO E REGISTRO DO PROTOCOLO

Revisão sistemática da literatura. O relato da presente revisão utilizou os procedimentos metodológicos estabelecidos pelo guia *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta Analyses* – PRISMA (Galvão, 2015; Page et al., 2021).

FONTES DE INFORMAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE BUSCA

Foram realizadas buscas nas bases de dados BVS, SciELO e PubMed e, adicionalmente, buscou-se como literatura cinzenta o Google Scholar. Como estratégia de busca sistematizada, optou-se por utilizar os Descritores em Ciências da Saúde – DeCs/MeSH, a partir de uma pergunta de pesquisa e por meio do acrônimo PICO: População, policiais brasileiros; Intervenção, transtorno mental; Comparação, tipos dos transtornos mentais encontrados; Desfecho pretendido, identificar as principais causas de absenteísmo.

Dessa forma, os termos empregados para as buscas nos idiomas português, inglês e espanhol foram combinados da seguinte forma: “Transtornos Mentais” OR “Mental Disorders” OR “Trastornos Mentales” OR “doença mental” OR “distúrbios psiquiátricos” AND (polícia OR police OR policia OR policiais OR “agentes para cumprimento das leis”) AND (“licença médica” OR “sick leave” OR “Ausencia por Enfermedad” OR “afastamento por motivo de saúde” OR “licença por motivo de saúde” OR “licença para tratamento de saúde” OR absenteísmo OR absenteeism OR absentismo OR ausência.

CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

Foram elegíveis estudos de base populacional de instituições policiais brasileiras que descrevem a prevalência, as causas de absenteísmo e o adoecimento por transtornos mentais e comportamentais de servidores de segurança pública.

SELEÇÃO DOS ESTUDOS E COLETA DOS DADOS

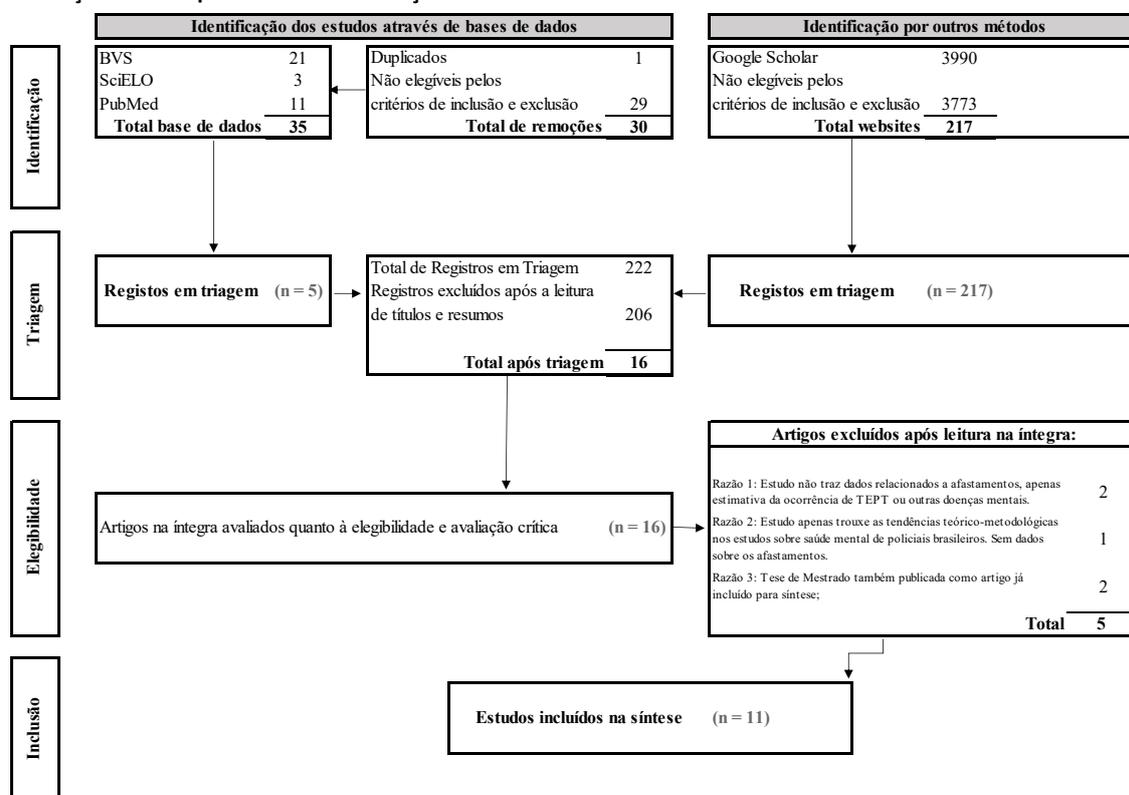
Para a inclusão dos artigos, foram estabelecidos os seguintes critérios de inclusão: 1) Tipo – artigos, dissertações, teses e monografias; 2) Idioma – português, inglês e espanhol; 3) País do estudo – Brasil; 4) Período – 2013 a 2023; 5) Texto completo gratuito. Para a literatura cinzenta, apenas o período foi diferente, de 2018 a 2023. Para seleção dos estudos e extração dos dados, utilizou-se a ferramenta Mendeley.

Dois pesquisadores realizaram de maneira independente cada uma das 4 etapas do processo de revisão. Na primeira etapa, identificação, foram excluídos os estudos duplicados e os não elegíveis pelos critérios de inclusão. Na segunda etapa, triagem, os títulos selecionados nas bases de dados (n = 222) foram transferidos para o *software* Mendeley e, em seguida, foram excluídos os registros, após leitura de títulos e resumos, que não apresentaram relação com o tema (n = 206). Na terceira etapa, elegibilidade, todos os artigos (n = 16) foram, na íntegra, avaliados quanto à elegibilidade e avaliação crítica.

Para a quarta etapa, inclusão na síntese, após leitura na íntegra, foram excluídos 5 registros pelas seguintes razões: a) estudo não traz dados relacionados a afastamentos, apenas estimativa da ocorrência de TEPT ou outras doenças mentais (n = 2); b) estudo apenas trouxe as tendências teórico-metodológicas nos estudos sobre saúde mental de policiais brasileiros, sem dados sobre os afastamentos (n = 1); c) teses de mestrado também publicadas como artigos já incluídos para síntese (n = 2). Dessa forma, 11 estudos foram incluídos para síntese, como demonstra-se no diagrama de fluxo PRISMA (Figura 1).

FIGURA 1

Descrição das etapas de busca e seleção dos estudos



Fonte: Elaboração própria em 2023.

RESULTADOS

CARACTERÍSTICAS DOS ESTUDOS

Foram incluídos 11 estudos na síntese, todos com desenho de estudo epidemiológico descritivo, tipo corte transversal. Considerando a busca para verificar a prevalência dos transtornos mentais e comportamentais dos policiais e bombeiros de cada instituição, foram encontrados 5 estudos. Estudar as causas gerais dos afastamentos ou do absenteísmo figura como o segundo objetivo mais comum em 3 estudos. O restante dos estudos investiga os agravos das doenças, o perfil sócio-ocupacional e o impacto da idade na evolução dos afastamentos, com 1 estudo para cada tema. Entretanto, mesmo não tendo como objetivo principal, todos os registros analisados trazem dados relativos aos afastamentos em decorrência dos transtornos mentais e comportamentais dos policiais.

A população de policiais e bombeiros militares foi a mais estudada para as causas de absenteísmos, retratada em 6 estudos. Para a população de policiais rodoviários federais, foram identificados 2 estudos, a mesma incidência para os policiais civis; apenas 1 estudo avalia os diagnósticos mais frequentes de todos os servidores públicos de um estado.

Outro aspecto que merece destaque é o crescente interesse por estudar as causas de afastamento dos policiais nos últimos anos: 8 estudos foram realizados entre 2019 e 2022, e apenas 3 entre 2015 e 2016.

ACHADOS DOS ESTUDOS INDIVIDUAIS

Os estudos trazem especificidades relacionadas a cada objetivo, método, tipo de organização policial, população observada, quantidade da amostra, forma de análise de dados e região do país, contudo, apontam muitos resultados em comum. Tipos de transtornos mentais e comportamentais (TMC) mais prevalentes (Cap. V do CID-10), faixa etária, tempo de serviço na atividade de segurança pública, tipo e local de trabalho dos policiais, bem como a subnotificação das licenças para tratamento de TMC, foram resultados comuns na maioria dos estudos (Wells et al., 2011).

No estudo que coletou os dados dos policiais em Licença para Tratamento de Saúde (LTS) no ano de 2012, da Região Metropolitana de Florianópolis/SC, encontra-se que faixa etária, tempo de serviço e hierarquia são fatores determinantes para TMC. Os aspectos organizacionais, a qualidade dos relacionamentos e a frequente exposição à violência também são fatores importantes para o surgimento de TMC. No que diz respeito ao número de notificações das licenças por TMC, identifica-se que pode haver profissionais atuando com algum transtorno instalado, mas que não optaram pelo afastamento por motivações financeiras, pessoais ou por não serem percebidas pelos indivíduos (Lima; Blank; Menegon, 2015).

A pesquisa de Vale *et al.* (2015) que analisou os diagnósticos relacionados aos afastamentos com licenças dos servidores públicos do Ceará também identificou que os aspectos organizacionais e do trabalho são determinantes para o absenteísmo. As situações de violência e precarização do trabalho em que os profissionais são expostos geram sofrimento e contribuem para danos na saúde mental. As principais causas de afastamento dos servidores públicos do estado do Ceará são relacionadas aos transtornos mentais e comportamentais (Grupo F, 22,5%). Nesse sentido, os autores indicam a necessidade de desenvolver estratégias e programas de intervenção, visando à prevenção e promoção, com atenção especial para os TMC (Vale et al., 2015).

O estudo que desenvolveu uma intervenção em saúde mental em uma corporação policial em Campo Grande/MS caracterizou a atividade laboral desempenhada pelo policial rodoviário federal como uma das mais estressantes (Guimarães; Junior; Oliveira, 2023; Guimarães; Laudelino Neto; Massuda Júnior, 2020).

O servidor é exposto a acidentes graves, risco constante de morte, violência e ameaça à sua integridade física e psicológica, além de outras pressões sociais e ambientais. Em face desse contexto ocupacional, é necessário promover intervenções em três níveis, voltadas para as fontes estressoras, que visem minimizar os impactos individuais e buscar reabilitar os indivíduos e os sistemas sociais. Impende ressaltar que muitos servidores acometidos de transtornos mentais comuns demoram a buscar atendimento especializado. O início tardio de um tratamento adequado tende a ocasionar problemas profissionais e pessoais, culminando no absenteísmo (Guimarães; Junior; Oliveira, 2023; Guimarães; Laudelino Neto; Massuda Júnior, 2020).

Na investigação com os policiais civis do estado de Santa Catarina, destaca-se que o local de trabalho operacional apresenta maior frequência de afastamentos em comparação com as unidades administrativas. O tempo de trabalho na polícia também se apresenta como uma variável determinante para as licenças

para tratamento de saúde. Os níveis de afastamento por doenças são um relevante indicador de saúde do trabalhador. Foi indicada a continuidade de pesquisas e medidas de monitoramento, intervenção, prevenção e promoção de saúde, levando em consideração o tempo de serviço, o cargo e o tipo de delegacia (Castro, 2016).

Já no estudo dos afastamentos de servidores da polícia civil do estado de Goiás, é ressaltado que a atividade policial possui fatores de risco, tais como insalubridade, perigos ambientais, rotinas administrativas e operacionais, que exigem constantes estados de alerta e convívio com violência, que contribuem para o adoecimento do servidor. Essa pesquisa também registra que o avanço da idade e do tempo de serviço são variáveis influentes no desenvolvimento de agravos à saúde mental. Vale adicionar que o medo de ser rotulado, demonstrar fraqueza e o estigma que acompanha as doenças mentais são fatores que alimentam o número de servidores doentes que nunca buscam tratamento. Esses comportamentos indicam que os números de afastamentos formalmente protocolados por transtornos mentais, apesar de serem muito relevantes, não representam o total de policiais doentes (Bizimoto, 2019).

Os policiais militares e os bombeiros militares de Santa Catarina afastados do trabalho para tratamento de saúde, no período de 2014 a 2016, que realizavam atividade operacional, se afastaram por períodos maiores em comparação aos militares que atuam na atividade administrativa. Os homens têm maiores chances de traumas externos e, por conseguinte, maior chance de afastamento. Contudo, as mulheres militares tendem a apresentar maior quantidade de sintomas de sofrimento psíquico e sofrem discriminação de gênero e assédio. A média de dias afastados do trabalho mostra que os policiais se afastam por mais tempo que os bombeiros. Essa diferença pode estar relacionada às características da ocupação, tais como a violência e os conflitos (Pereira; Da Rocha; Cruz, 2021).

A pesquisa que estuda o impacto da idade do policial rodoviário federal no perfil e na evolução de afastamentos para licença de saúde encontra que o estresse está relacionado à profissão do policial brasileiro. Um levantamento do ano de 2016 identifica que 94% dos policiais estavam com nível alto ou médio de estresse; já outro levantamento, no Rio Grande do Sul, em 2017, demonstra que 45% dos policiais rodoviários federais se autodeclararam estressados ou muito estressados (Freitas, 2019).

O absenteísmo de policiais militares do estado do Mato Grosso por transtornos mentais e comportamentais (TMC), no ano de 2019, também foi observado em policiais envolvidos diretamente na atividade fim. Os sargentos foram os mais afastados por TMC, seguidos pelos soldados e cabos, respectivamente. O tempo de serviço, a média de idade e a carga psíquica à qual o policial está submetido também foram citados como fatores determinantes para as licenças para tratamento de saúde (Tamanho; Costa; Ferraz, 2021).

Em um batalhão da Polícia Militar de Pernambuco, durante os anos de 2009 a 2013, encontrou-se que cerca de 40% dos atestados médicos protocolados não continham o Código Internacional de Doenças (CID-10) ou a descrição da doença. Essa ausência pode indicar uma subnotificação do absenteísmo decorrente de transtornos mentais e comportamentais. A faixa etária e o tempo de serviço também constituíram fatores determinantes para as licenças. Ressalta-se que alguns diagnósticos de doenças cardiovasculares podem estar ligados ao estresse (Quirino et al., 2019).

Para os policiais militares no estado de Goiás, foi identificado que o risco da atividade policial gera efeitos no psiquismo, resultando em diversos sintomas encontrados nos transtornos mentais, bem como o desenvolvimento de comportamentos aditivos, de alcoolismo e drogadição. Nesse estudo,

é observado que policiais na faixa etária de 20 a 29 anos, ou seja, jovens e ainda no início da carreira, estão comprometidos com tais comportamentos e diagnósticos. Sobre a quantidade de militares que retornaram à junta médica, destacam-se as maiores reincidências para os transtornos ansiosos, afetivo bipolar, de pânico e de adaptação, além dos transtornos comportamentais relacionados ao uso excessivo de álcool. Esses transtornos merecem maior atenção, pois impactam fortemente na atuação policial, restringindo a atuação nas ruas e, em alguns casos, limitando ao porte de arma (Loiola, 2019).

SÍNTESE DOS RESULTADOS

A partir da leitura dos artigos na íntegra, optou-se por organizar a análise dos resultados segundo os principais achados e as variáveis encontradas. Alguns resultados que merecem destaque estão dispostos a seguir, na Tabela 1, que apresenta a relação dos 11 artigos que compõem o *corpus* de análise deste trabalho.

TABELA 1

Síntese dos resultados

Referência	Tema	Objetivos	Método	Principais Resultados
Lima; Blank; Menegon, 2015	Prevalência de Transtorno Mental e Comportamental em Policiais Militares/SC, em Licença para Tratamento de Saúde.	Verificar a prevalência de transtorno mental e comportamental em Policiais Militares da região metropolitana de Florianópolis/SC.	Estudo epidemiológico, descritivo, de corte transversal.	Prevalência de 24% de TMC em Policiais da região metropolitana de Florianópolis/SC, afastados para LTS, no ano de 2012; Faixa etária dos 40 aos 49 anos (46%) e com tempo de serviço entre 16 e 20 anos. O maior índice foi relacionado ao bloco F40-48, Transtornos neuróticos, relacionados ao estresse e a somatoformes, especificamente, o código F-43 (Reação à estresse grave e transtornos de ajustamento), o que apresentou maior prevalência. Em segundo lugar, sobressai-se o bloco F30-39, Transtornos do humor (afetivos); e, especificamente, o código F-32, Episódio depressivo.
Vale <i>et al.</i> , 2015	Análise de diagnósticos associados às licenças médicas de servidores públicos do Ceará.	Analisar os diagnósticos médicos classificados pela CID-10 das licenças médicas que deram origem a afastamentos do trabalho.	Estudo epidemiológico, descritivo, de corte transversal.	Faixa etária (entre 31 e 51 anos) apresentou uma frequência maior de transtorno não orgânico, devido ao sono ou ao ciclo vigília-sono (F50-F59), o que pode estar associado ao cansaço devido ao trabalho. Uma grande porcentagem dos diagnósticos do Grupo F também está associada aos policiais (20,1%). A partir da relação desses diagnósticos com as variáveis gênero e idade, verifica-se que os policiais jovens e de meia-idade (até 50 anos) é que são afetados (91,6%) e, em geral, por problemas relacionados ao uso de álcool e drogas e por transtornos psicóticos.
Guimarães; Laudelino Neto; Massuda Jr., 2020	Intervenção integrada em saúde mental do trabalhador em uma corporação policial de Campo Grande (MS).	Descrever e analisar uma intervenção integrada em saúde mental do trabalhador.	Estudo descritivo-analítico, de corte transversal.	Idade média e desvio-padrão de 38,5 e 12,4, respectivamente. Dos prontuários registrados: 58,5% dos atendimentos foram identificados como urgentes (<i>e.g.</i> , alto nível de estresse, uso prolongado de álcool); 29,3%, como eletivos (<i>e.g.</i> , estresse, ansiedade); e 12,2%, como emergentes (<i>e.g.</i> , ideações e tentativas suicidas, transtornos depressivos e ansiosos, transtorno por estresse pós-traumático). Transtorno afetivo bipolar e episódios depressivos, entre outros, constam na lista das 20 maiores causas de afastamento e representaram 28,8% das ausências.

Continua

Prevalência do absenteísmo por transtornos mentais e comportamentais de policiais no Brasil: revisão sistemática

Sávio José da Silveira Macêdo
e Leopoldo Nelson Fernandes Barbosa

Castro, 2016	Trabalho do policial civil e afastamento por transtornos mentais.	Correlacionar características do trabalho policial e o afastamento do trabalho por diagnóstico de transtorno mental.	Estudo epidemiológico, descritivo, quantitativo e transversal.	O diagnóstico de TMC foi prevalente entre os afastados (31%), sendo o dobro de afastamentos em relação ao segundo diagnóstico no quadro da Polícia Civil. Lesões, envenenamento e consequências causadas externas representam 11%; a média de idade no primeiro afastamento é de 43,3 e a média do tempo de serviço, 16,5. Os transtornos predominantes foram os de humor (16%), seguidos dos transtornos de ansiedade e estresse (12,6%).
Bizinoto, 2019	Estudo dos Afastamentos de Servidores da Polícia Civil do Estado de Goiás por Motivo de Transtornos Mentais.	Avaliar a ocorrência de transtornos mentais em servidores da polícia civil do estado de Goiás.	Estudo epidemiológico, quantitativo e retrospectivo.	Os transtornos de humor representaram, aproximadamente, 56% dos afastamentos em 2016, 52% em 2017 e 56% em 2018. Os transtornos de ansiedade e os transtornos relacionados a traumas e estressores ocupam o segundo e terceiro lugares, respectivamente, sendo seguidos pelos transtornos relacionados ao uso de drogas e o transtorno misto ansioso e depressivo.
Pereira; Rocha; Cruz, 2021	Perfil epidemiológico de agravos à saúde em policiais e bombeiros.	Avaliar o perfil epidemiológico e sócio-ocupacional de policiais militares e bombeiros militares de Santa Catarina.	Estudo epidemiológico e descritivo, de corte transversal.	A incidência cumulativa mostrou que, ao longo de 3 anos, ocorreram 28,1% de novos casos de transtornos mentais e comportamentais; 23,4% de novos casos de doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo; e 23,2% de outros agravos à saúde. Os militares que realizam atividade operacional se afastam por períodos maiores, em comparação aos militares que atuam na atividade administrativa.
Freitas, 2019	Impacto da idade do policial rodoviário federal no perfil e evolução de afastamentos para licença de saúde: um estudo de corte retrospectiva.	Analisar o impacto da idade de homens e mulheres APRF no perfil e evolução dos afastamentos para LS.	Análise de um corte retrospectivo, através das fichas funcionais dos 8.399 APRF de todo Brasil.	Considerando o período investigado (2014 a 2018), a média anual de servidores com LS foi de $45,7 \pm 9,3\%$. Entretanto, um maior percentual de mulheres se afastou para LS ($54,22 \pm 3,2\%$) do que homens ($37,2 \pm 2,7\%$). Considerando os sexos, esse número foi ainda mais reduzido nas mulheres ($n=72$, 9,0%) do que nos homens ($n=1730$, 22,8%). Afastamentos acima de 25 dias foram significativamente mais frequentes em servidores com idade de 40 anos ou mais ($n=1463$).
Pereira; Rocha; Cruz, 2022	Absenteísmo de Policiais Militares e Bombeiros Militares de Santa Catarina.	Analisar o perfil dos afastamentos de trabalho de policiais militares e bombeiros militares do estado de Santa Catarina.	Estudo descritivo, retrospectivo e de série temporal.	No período de 2014 a 2017, houve aumento no número de afastamento do trabalho por doenças do CID-F. Os agravos à saúde mais frequentes nos Policiais Militares foram por fatores que influenciam o estado de saúde e o contato com os serviços de saúde (26,7%) e os transtornos mentais e comportamentais (20,5%).
Tamanho; Costa; Ferraz, 2021	O Absenteísmo causado por transtornos mentais e do comportamento na Polícia Militar do MT.	Analisar os efeitos epidemiológicos e de custo pelo absenteísmo de policiais militares do estado do Mato Grosso.	Estudo descritivo, transversal e observacional.	Média de idade: 38,2 anos; e média de tempo de serviço de 14,73 anos. O estudo apresenta maior absenteísmo em policiais militares com idade média 42 anos.

Continua

Prevalência do absenteísmo por transtornos mentais e comportamentais de policiais no Brasil: revisão sistemática

Sávio José da Silveira Macêdo
e Leopoldo Nelson Fernandes Barbosa

Quirino <i>et al.</i> , 2019	Absenteísmo por doença em um batalhão de polícia militar.	Investigar as principais causas do absenteísmo em policiais militares lotados em um Batalhão de Polícia Militar.	Estudo descritivo, transversal, de abordagem quantitativa, em um Batalhão de Polícia Militar de Pernambuco.	Dos 5.876 atestados médicos apresentados, 2.324 (39,55%) não continham o Código Internacional de Doenças (CID-10) ou a descrição da doença. No que se refere aos transtornos mentais e comportamentais, os 83 atestados (2.500 dias) foram distribuídos, principalmente, para as reações ao <i>stress</i> grave e transtornos de adaptação (1.363 dias), transtornos mentais e comportamentais devidos ao uso do álcool (481 dias) e 656 dias para as outras patologias dentro dessa classificação. No tocante à distribuição dos dias de afastamento em relação à faixa etária, prevaleceu o grupo de 45-49 anos, com 19.410 dias.
Loiola, 2019	Análise das condições de saúde dos Policiais Militares com incapacidade laboral no estado de Goiás.	Analisar os agravos e as doenças dos Policiais Militares do estado de Goiás.	Estudo epidemiológico, descritivo, do tipo corte transversal.	O transtorno de adaptação ocupa maior magnitude dentre os policiais militares (15,2%), estando, após ele, os transtornos ansiosos (12,3%), afetivo bipolar (11,7%) e de <i>stress</i> grave (9,7%). Há predominância nos transtornos mentais e nas desordens psicológicas/psiquiátricas (29%). Episódios depressivos e transtornos de adaptação não são exclusivos de policiais militares com mais tempo de serviço, pois atingem também policiais militares em formação.

Fonte: Elaboração própria em 2023.

As variáveis encontradas foram o percentual de prevalência em cada estudo, a média dessa prevalência, a média de idade, a faixa etária, os tipos de transtornos mentais e comportamentais segundo o Código Internacional de Doenças (CID-10), os transtornos específicos mais citados, a hierarquia funcional e o tipo de atividade desempenhada pelos policiais.

Nos 11 estudos analisados, a prevalência de afastamentos em decorrência de transtornos mentais e comportamentais (TMC) para os policiais brasileiros nos últimos 10 anos foi, em média, 26,4%. Uma instituição policial civil no estado de Goiás, no estudo de Bizinoto (2019), chegou a conceder 54,7% de suas licenças para tratamento de saúde em decorrência de TMC. Apenas 1 estudo aponta prevalência abaixo de 20%, na pesquisa em um batalhão na Polícia Militar do estado de Pernambuco (Quirino *et al.*, 2019), com cerca de 2% de licenças por TMC.

Vale ressaltar que, no estudo de Quirino *et al.* (2019), é destacado que, dos 5.876 atestados médicos apresentados, 2.324 (39,55%) não continham o Código Internacional de Doenças (CID-10) ou a descrição da doença. Excluindo o estudo do estado de Pernambuco, por essa ausência de CID, a média dos afastamentos por transtornos mentais em policiais brasileiros ficaria em torno de 29,52% (Tabela 2).

A média de idade dos policiais quando concedido o primeiro afastamento por transtornos mentais foi de 41,4 anos e a faixa etária mais prevalente foi entre 31 e 51 anos. Importa salientar que, no estudo que investiga os policiais militares no estado de Goiás (Loiola, 2019), policiais jovens, entre 20 e 29 anos, foram diagnosticados com TMC, indicando a necessidade de um olhar mais qualificado para o processo de recrutamento, seleção e formação dos policiais, visando a um perfil pessoal mais adequado para a carreira policial. O tempo de serviço dos policiais antes de iniciar o período da licença para tratamento de saúde variou entre 14 e 20 anos (Tabela 2).

Os transtornos específicos mais citados nos estudos foram ansiedade, depressão, estresse, transtorno do estresse pós-traumático (TEPT) e uso de substâncias psicoativas, álcool e outras drogas (Tabela 2).

A maioria dos policiais ausentes por TMC trabalhava na atividade operacional, verificado em 64% dos estudos (Bizimoto, 2019; Castro, 2016; Lima; Blank; Menegon, 2015; Loiola, 2019; Pereira; Rocha; Cruz, 2021; Quirino *et al.*, 2019).

O tipo de atividade foi citado como administrativo, sendo as áreas de trabalho meio como recursos humanos, financeiro, gestão e comando. A atividade finalística é caracterizada pelas delegacias, batalhões e grupos especializados que atuam diretamente em contato com o público e a violência. O nível hierárquico também esteve presente como sendo determinante, com os agentes, escrivães, soldados, cabos e sargentos, aparecendo como os servidores que tiveram a maior quantidade de registro de absenteísmo por TMC. A Tabela 2 apresenta a síntese das variáveis encontradas.

TABELA 2

Variáveis observadas nos estudos					
Referências	Prevalência de TMC	Média de idade	Tempo de Serviço	TMC específicos	Trabalho Operacional
Lima; Blank; Menegon, 2015	24,0%	40 a 49	16 a 20	(b, c)	sim
Vale <i>et al.</i> , 2015	20,1%	31 a 51	*	*	*
Guimarães; Laudelino Neto; Massuda Jr., 2020	28,8%	38,5	*	(a, b, c, d, e)	*
Castro, 2016	31,0%	43,3	16,5	*	sim
Bizimoto, 2019	54,7%	*	*	(a, b, c, e)	sim
Pereira; Rocha; Cruz, 2021	28,1%	*	*	(a, b, c, e)	sim
Freitas, 2019	*	40,0	*	(e)	*
Pereira; Rocha; Cruz, 2022	20,5%	*	*	*	sim
Tamanho; Costa; Ferraz, 2021	*	38,2	14,7	*	*
Quirino <i>et al.</i> , 2019	1,4%	45 a 49	*	*	sim
Loiola, 2019	29,0%	*	*	(e)	sim
Percentual e média por variáveis	26,4%	41,4	14 a 20	-	64,0%

Legendas: * Não citados. a) Ansiedade; b) Depressão; c) Estresse; d) TEPT; e) Uso de álcool e outras drogas.

Fonte: Elaboração própria em 2023.

Os diagnósticos por transtornos mentais e comportamentais (TMC) encontrados nos estudos foram classificados da seguinte maneira: transtornos mentais e comportamentais devidos ao uso de substância psicoativa (F10-F19) foram identificados em 55% dos estudos; esquizofrenia, transtornos esquizotípicos e transtornos delirantes (F20-F29), em 19% dos estudos; transtornos do humor [afetivos] (F30-F39), em 64% dos estudos; transtornos neuróticos, transtornos relacionados com o estresse e transtornos somatoformes (F40-F48), em 64% dos estudos; e síndromes comportamentais associadas a disfunções fisiológicas e a fatores físicos (F50-F59), em 9% dos estudos. A Tabela 3 apresenta o grupo dos transtornos mais citados nos estudos.

TABELA 3

Transtornos mais citados nos estudos

CID 10 – Capítulo V – Transtornos mentais e comportamentais

Referências	F10-19	F20-F29	F30-F39	F40-F48	F50-F59
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
Lima; Blank; Menegon, 2015	*	*	sim	sim	*
Vale et al., 2015	sim	sim	*	*	sim
Guimarães; Laudelino Neto; Massuda Jr., 2020	sim	sim	sim	sim	*
Castro, 2016	sim	*	sim	sim	*
Bizinoto, 2019	sim	*	sim	sim	*
Pereira; Rocha; Cruz, 2021	sim	*	sim	sim	*
Freitas, 2019	*	*	*	*	*
Pereira; Rocha; Cruz, 2022	*	*	*	*	*
Tamanho; Costa; Ferraz, 2021	*	*	*	*	*
Quirino et al., 2019	sim	*	sim	sim	*
Loiola, 2019	*	*	sim	sim	*
Percentual por grupo dos transtornos CID	55%	19%	64%	64%	9%

Legendas: * Transtornos não citados.

- Transtornos mentais e comportamentais devidos ao uso de substância psicoativa;
- Esquizofrenia, transtornos esquizotípicos e transtornos delirantes;
- Transtornos do humor [afetivos];
- Transtornos neuróticos, transtornos relacionados com o stress e transtornos somatoformes;
- Síndromes comportamentais associadas a disfunções fisiológicas e a fatores físicos.

Fonte: Elaboração própria em 2023.

DISCUSSÃO

Observa-se na presente revisão que a recorrência de pesquisas nesse tema vem aumentando nos últimos anos. Cerca de 73% das pesquisas incluídas nesta síntese foram realizadas nos últimos anos, entre 2019 e 2022, demonstrando o crescente interesse da comunidade científica em compreender as causas dos absenteísmos de policiais e bombeiros no país. Apesar disso, foram encontrados apenas 11 estudos sobre o absenteísmo de policiais no Brasil, indicando que se trata de um tema ainda pouco pesquisado no âmbito nacional. Esse dado merece atenção, pois mais estudos sobre o tema podem resultar em dados robustos e informações que viabilizem intervenções, atividades preventivas e cuidados direcionados aos profissionais de segurança pública.

A psicopatologia do trabalho é um campo que tem sido cada vez mais estudado nos últimos anos, especialmente no que diz respeito à saúde mental. Busca-se não só a relação entre adoecimento e trabalho, mas também entender as condições em que o trabalho pode ser fonte de prazer e o seu papel na construção da saúde. Esse campo propicia a prática em duas funções principais: promover e restaurar condições de trabalho adequadas, por meio da orientação aos gestores, e desenvolver informações imprescindíveis ao atendimento e acompanhamento de pacientes que sofrem de transtornos relacionados ao trabalho (Dejours, 2017).

As doenças ocupacionais são determinadas pelas características de cada atividade ou função desempenhada. Nesse sentido, as patologias desenvolvidas no trabalho podem levar ao surgimento de problemas físicos, psicológicos, psicossociais, psicossomáticos, acidentes de trabalho, baixo engajamento, atrasos, faltas e diminuição da produtividade, mostrando uma relação direta com o absenteísmo (Menezes *et al.*, 2020).

Os problemas psicológicos relacionados ao grupo de trabalhadores da segurança pública são frequentemente associados à falta de identidade profissional, convívio com violência e sofrimento humano, riscos de acidentes, más condições de trabalho, alta responsabilidade, tempo de serviço, idade do servidor, local e tipo de atividade (Bizinoto, 2019; Guimarães; Laudelino Neto; Massuda Júnior, 2020; Lima; Blank; Menegon, 2015; Pereira; Da Rocha; Cruz, 2021; Vale *et al.*, 2015).

Os transtornos mentais mais frequentes na população estudada na presente pesquisa são ansiedade, depressão, estresse, transtorno do estresse pós-traumático (TEPT) e transtornos relacionados ao uso de substâncias (álcool e outras drogas) e comportamentos aditivos (Tabela 2).

TRANSTORNOS MAIS CITADOS

Os transtornos de ansiedade são caracterizados por medo, ansiedade excessiva e distúrbios comportamentais relacionados. A ansiedade é a antecipação de um evento ou uma ameaça futura, enquanto o medo é a resposta emocional a um evento ou a uma ameaça real ou iminente. Nesse sentido, esses transtornos são associados à tensão muscular, à vigilância em preparação para perigo e aos comportamentos cautelosos ou evitativos. O tipo de objeto ou situação, a desproporção ao risco real apresentado e a persistência são fundamentais para caracterizar a ansiedade patológica e diferenciar os transtornos (Associação Americana de Psiquiatria, 2022).

As síndromes ansiosas e as síndromes com importantes componentes de ansiedade representam os transtornos mentais mais frequentes, segundo Dalgalarondo (2019). Configuram as síndromes propriamente ditas o Transtorno de Ansiedade Generalizada (TAG), quando a ansiedade é constante e permanente, e as crises de pânico, que ocorrem de forma abrupta e mais ou menos intensa. Os transtornos de pânico são crises de pânico que ocorrem de forma repetitiva. Agorafobia, Fobia Específica, Transtorno de Ansiedade Social e Transtorno de Ansiedade de Separação são transtornos em que a ansiedade tem importância central ou muito relevante (American Psychiatric Association, 2022).

No quadro de TAG, são comuns sintomas psicológicos e físicos na maior parte dos dias, por vários meses. Insônia, dificuldade em relaxar, angústia constante, irritabilidade aumentada e dificuldade em concentrar-se são frequentes no indivíduo, além dos sintomas físicos, como cefaleias, dores musculares, dores ou queimação no estômago, taquicardia, tontura, formigamento e sudorese fria. Além dos sintomas citados, é necessário verificar se os sintomas ansiosos causam sofrimento clinicamente significativo e prejudicam a vida pessoal, social e ocupacional do indivíduo (Dalgalarondo, 2019; American Psychiatric Association, 2022).

As síndromes depressivas são caracterizadas por humor triste e desânimo desproporcionalmente mais intensos e duradouros do que nas respostas normais de tristeza que ocorrem ao longo da vida. A depressão é uma patologia que causa substancial impacto psicológico e físico na qualidade de vida das pessoas, sendo associada a um aumento de ideações e tentativas de suicídio. Demonstra-se como um problema de

saúde pública, pois figura entre as principais causas que incapacitam o indivíduo física e psicologicamente em escala mundial (Dejours, 2017; Menezes *et al.*, 2020).

De acordo com a Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID-11) e com o Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (DSM-5-TR), a depressão pode se apresentar em subtipos, tais como: Transtorno Depressivo Maior, Transtorno Disruptivo da Desregulação do Humor, Transtorno Depressivo Persistente, Transtorno Disfórico Pré-Menstrual, Transtorno Depressivo Induzido por Substância/Medicação e os não especificados (American Psychiatric Association, 2022).

Os quadros depressivos apresentam vários sintomas nas diferentes esferas psicopatológicas, como sintomas afetivos e de humor, alterações da volição e da psicomotricidade, alterações ideativas, alterações da esfera instintiva e neurovegetativa, alterações da autoavaliação e alterações cognitivas. Humor triste e melancólico quase todos os dias, choro fácil, apatia, tédio e irritabilidade são frequentes. Na esfera volitiva, persiste desânimo, incapacidade de sentir prazer, permanência na cama por várias horas do dia, lentificação psicomotora e diminuição da fala (Dalgalarondo, 2019).

Outras alterações também são encontradas na depressão. Ideação negativa e pessimismo, arrependimentos e culpa, ruminções com mágoas atuais e antigas, tédio, ideações e planejamentos de morte ou de atos suicidas. Fadiga, insônia, distúrbio do apetite, diminuição da libido e da resposta sexual (disfunção erétil, orgasmo retardado ou anorgasmia) compõem algumas das alterações instintivas. Autoestima diminuída, sentimento de insuficiência e incapacidade, vergonha e autodepreciação, além dos déficits de atenção, concentração e memória, bem como permanente dificuldade de tomar decisões (Dalgalarondo, 2019).

No DSM-5-TR (2022), há uma seção específica para caracterizar os quadros psiquiátricos relacionados a traumas, denominada Transtornos Relacionados a Traumas e Estressores. Nesses quadros, a exposição a um evento traumático ou estressante é expressamente listada como critério diagnóstico. Nessa seção, estão incluídas as seguintes categorias: Transtorno de Apego Reativo, Transtorno de Engajamento Social Desinibido, Transtorno de Estresse Pós-Traumático (TEPT), Transtorno de Estresse Agudo, Transtornos de Adaptação e Transtorno de Luto Prolongado (Associação Americana de Psiquiatria, 2022; Monteverde; Padovan; Jurueña, 2017).

A exposição a um evento traumático pode causar efeitos psicológicos variados em cada indivíduo. Podem-se manifestar sintomas anedônicos, como a perda de satisfação e interesse em realizar as atividades do dia a dia, e sintomas disfóricos, externalizando raiva e agressividade (Dalgalarondo, 2019).

O Transtorno de Estresse Agudo (TEA) caracteriza-se pelo desenvolvimento de sintomas com duração de três dias a um mês após a exposição a um evento traumático. A apresentação clínica, que varia de acordo com cada indivíduo, pode incluir intrusão, lembranças recorrentes, involuntárias, intrusivas e perturbadoras, humor negativo, sintomas dissociativos, sintomas de evitação e sintomas de excitação. Problemas com início e manutenção do sono são comuns aos indivíduos com TEA. O transtorno de estresse agudo não pode ser diagnosticado até três dias após um evento traumático, pois pode ser uma resposta transitória ao evento estressor que remite dentro de um mês ou pode progredir para o TEPT (American Psychiatric Association, 2022).

Eventos extremamente ameaçadores e traumáticos vivenciados ou testemunhados, como desastres ambientais, acidentes automobilísticos, estupro, sequestro, homicídios, incêndios e desabamentos, podem desenvolver o Transtorno de Estresse Pós-Traumático (TEPT). Caracteriza-se por lembranças

ou recordações vívidas que tomam a consciência do indivíduo, acompanhadas por ansiedade, medo e sensações físicas relevantes, semelhantes às experimentadas durante o evento traumático. O indivíduo tenta evitar pensamentos, recordações, atividades, situações ou pessoas que, de alguma forma, representem reminiscência do evento (Dalgalarondo, 2019; Moura; Alchieri; Lucena, 2019).

A exposição indireta dos profissionais, através do conhecimento de um evento que envolva parentes ou colegas de trabalho, também pode resultar em TEPT. Socorristas, policiais, bombeiros e profissionais que coletam restos humanos fazem parte desse grupo. Considerando que os profissionais de segurança pública são frequentemente expostos a essas situações de alto estresse, é importante reconhecer suas vulnerabilidades ao desenvolvimento de TEPT (Brasil, 2019; American Psychiatric Association, 2022).

No Capítulo V do CID-10, grupo F10-F19, estão relacionados os transtornos decorrentes dos diferentes usos e modos de relação dos indivíduos com substâncias psicoativas e outros comportamentos aditivos. Álcool, cafeína, tabaco, cannabis (ou maconha), psicoestimulantes como cocaína (pó ou crack) e anfetamínicos, opioides, alucinógenos, inalantes, sedativos, hipnóticos e ansiolíticos são substâncias que produzem sensações de prazer ou excitação e causam repercussões no psiquismo e no comportamento.

O transtorno por uso de substâncias, ou seja, a dependência química, para ser caracterizado, deve haver uso contínuo, recorrente e mantido, apesar de apresentar problemas significativos para o indivíduo. Baixo controle, prejuízos sociais, riscos físicos e psicológicos, tolerância e abstinência são elementos básicos desses transtornos. Alterações de humor, psicoses, quadros ansiosos, *delirium* e transtornos neurocognitivos podem decorrer da intoxicação e pela abstinência das substâncias (American Psychiatric Association, 2022).

Para início e desenvolvimento do uso de substâncias e dos comportamentos aditivos, há uma etiologia multivariada. Muitos indivíduos iniciam o uso por curiosidade, convivência e pressão de pares que já fazem uso ou, em especial, para manejo e redução de sensações desagradáveis do seu cotidiano, como medo, tensão, ansiedade, solidão, tristeza e sensação de impotência. Importa ressaltar que, além da dependência química, existem as dependências comportamentais, também utilizadas com as mesmas finalidades de manejo e redução das sensações desconfortáveis, como jogos, apostas, compras, internet, redes sociais, sexo, entre outras (Dalgalarondo, 2019; American Psychiatric Association, 2022).

IDADE E TEMPO DE SERVIÇO

O estresse laboral contínuo no ambiente de trabalho pode ter um efeito progressivamente negativo na saúde física e mental dos trabalhadores. O cansaço decorrente da atividade, acumulado ao longo dos anos, dos eventos e dos conteúdos psíquicos resultantes da exposição ao cenário enfrentado pelos servidores de segurança pública, é determinante para o adoecimento e a consequente licença para tratamento de saúde (Freitas, 2019; Pereira, 2017; Pereira; Da Rocha; Cruz, 2021).

No Brasil, a faixa etária em que são formalizadas e concedidas a maioria das licenças para tratamento de saúde dos policiais é dos 31 aos 51 anos. A média de idade dos policiais quando concedido o primeiro afastamento por transtornos mentais foi de 41,4 anos. Isso demonstra que a idade é um fator determinante para análises e planos de intervenção no problema do adoecimento mental dos servidores de segurança pública. É importante registrar a ocorrência de licenças em policiais mais jovens, entre 20 e

29 anos, também diagnosticados com TMC, e que as causas poderiam estar relacionadas ao processo de recrutamento, seleção e formação dos policiais (Bizinoto, 2019; Loiola, 2019; Menezes *et al.*, 2020).

Outro aspecto que merece destaque é o tempo de serviço dedicado à segurança pública como variável influente no desenvolvimento de agravos à saúde mental. Em média, o policial brasileiro, no que se refere à aposentadoria, deve cumprir o tempo total de contribuição de 30 anos para os homens e 25 anos para as mulheres, sendo pelo menos 20 e 15 anos, respectivamente, de efetivo trabalho na carreira policial, independentemente da idade. O tempo de serviço dos policiais no período da solicitação da primeira licença para tratamento de saúde identificado nos estudos encontrados varia entre 14 e 20 anos, representando, aproximadamente, ainda a metade da carreira do servidor (Freitas, 2019).

ATIVIDADE OPERACIONAL

A frequência de licenças para tratamento de saúde por TMC entre os servidores que atuam nas polícias é maior do que em muitas outras áreas profissionais. Um estudo realizado com servidores públicos do estado do Ceará indica que a taxa de absenteísmo por depressão e estresse na Polícia Militar foi a segunda maior entre todas as secretarias, ficando atrás apenas dos trabalhadores lotados na Secretaria de Educação (Vale *et al.*, 2015; Vale, 2022).

Nesse contexto, percebe-se que a atividade de segurança pública impõe uma carga emocional severa no indivíduo, capaz de deixar marcas psicológicas e provocar alterações biológicas relevantes ao longo da carreira. Essa atividade é uma das que apresentam maior risco de morte e exposição ao estresse, especialmente para aqueles que atuam na linha de frente. Essa linha de frente inclui investigações, fiscalizações, policiamento ostensivo e plantões para atendimento de situações emergenciais, como desastres, primeiros socorros, incêndios e cumprimento de mandados de prisão (Castro; Rocha; Cruz, 2019; Castro, 2016).

O trabalho em ambientes operacionais resulta em uma frequência maior de afastamentos se comparado às unidades e aos serviços administrativos. Além disso, os policiais operacionais tendem a se afastar por períodos mais prolongados (Castro, 2016; Guimarães; Laudelino Neto; Massuda Jr., 2020; Pereira; Rocha; Cruz, 2021; Tamanho; Costa; Ferraz, 2021).

SUBNOTIFICAÇÃO E BAIXA PROCURA POR TRATAMENTO

Falar sobre saúde mental ainda é um tabu no ambiente de trabalho em todo o mundo. A subnotificação e a baixa procura por tratamento têm diversas fontes, como falta de educação emocional, questões socioeconômicas, preconceito em relação ao adoecimento mental e medo de prejuízos em futuras relações sociais, pessoais e no trabalho. Diante desse desafio reconhecido, a Organização Pan-Americana da Saúde divulga campanhas e estratégias na luta contra o estigma em relação à saúde mental, reconhecendo que o estigma e a discriminação atrapalham e impedem que as pessoas busquem e obtenham ajuda (OMS, 2022).

Na atividade policial, há um medo de estigmatização pelos pares, dificuldades de progressão na carreira, perda de gratificações e indenizações pelo trabalho extraordinário, dentre outros aspectos da cultura

organizacional e pessoal (American Psychiatric Association, 2022; Guimarães; Massuda Jr.; Oliveira, 2023; Lima; Blank; Menegon, 2015).

A falta de adesão a alguns programas relacionados à saúde mental também pode sofrer interferência desse medo de ser rotulado como “louco”, “doente mental” ou “paciente psiquiátrico”. Com isso, pode haver policiais que, mesmo apresentando sintomas e prejuízos decorrentes de algum transtorno mental, não procuram diagnóstico e tratamento. O início tardio em um tratamento pode ocasionar prejuízos mais severos para o policial e para a instituição e, conseqüentemente, aumentar as taxas de absenteísmo e dias de afastamento (Bizinato, 2019; Dalgalarrodo, 2019; Guimarães; Laudelino Neto; Massuda Jr., 2020).

LIMITAÇÕES

Os estudos identificados limitaram-se a pesquisar os afastamentos formalmente protocolados nas instituições por meio de exame documental e bases de dados dos registros das licenças de cada instituição. Não foi observada a aplicação de instrumentos de avaliação psicológica ou outras ferramentas com o objetivo de mapear possíveis servidores com transtornos, mas que não foram formalmente afastados.

Apenas servidores com diagnósticos suportados por atestados médicos fizeram parte da população pesquisada. Como relatado, muitos policiais, em razão de estigmatizações, questões financeiras e culturais, deixam de buscar tratamento. Acrescenta-se o problema da ausência de acompanhamentos periódicos de sinais e sintomas pela instituição, algumas limitações das juntas médicas e o desafio de o próprio servidor identificar seus sinais e sintomas relacionados aos transtornos mentais e comportamentais.

Outra importante limitação diz respeito à normatização, conforme a Resolução nº 1.851/2008 do Conselho Federal de Medicina, que disciplina a não exigência de informação sobre a Classificação Internacional de Doenças (CID) em atestado médico e odontológico como requisito para o abono de faltas. Importante ressaltar que, se o atestado for solicitado pelo paciente ou por seu representante legal para fins de perícia médica, deverá conter o diagnóstico médico, conforme previsto no art. 3º da mesma resolução. Em um estudo, 39,55% dos atestados médicos apresentados não continham o CID-10 ou a descrição da doença, prejudicando a identificação da real prevalência dos afastamentos (CFM, 2008; Quirino *et al.*, 2019). Destaca-se ainda que os estudos podem não refletir a realidade nacional, pois não foram encontrados estudos populacionais e com amostras representativas por estado.

MONITORAMENTO, INTERVENÇÃO, PREVENÇÃO E PROMOÇÃO

Mesmo com índices elevados de afastamentos por TMC, até o momento, não foram encontrados muitos programas ou ações efetivas que visem diminuir o absenteísmo entre os profissionais de segurança pública. Frente aos resultados apresentados nos trabalhos analisados nesta pesquisa, urge estabelecer políticas públicas com ênfase nos diagnósticos mais prevalentes para cada instituição, mais notadamente para os transtornos mentais e comportamentais (TMC).

O Relatório Mundial de Saúde Mental da OMS, publicado em junho de 2022, destaca que 15% dos adultos em idade laboral sofrem com algum transtorno mental e comportamental, no mundo. Nota-se que a característica de uma atividade contribui para ampliar essa marca, como observado na presente

revisão sistemática, em que cerca de 30% dos policiais, o dobro da população trabalhadora mundial, são acometidos por alguma doença mental e comportamental. Recomenda-se a implementação de programas que visem promover, prevenir e permitir a participação de pessoas que vivem com problemas de saúde mental no trabalho (OMS, 2022).

Essa mesma iniciativa mostra-se necessária para ser implementada pelas instituições de segurança pública no Brasil. Intervenções e iniciativas voltadas à psicoeducação dos servidores de segurança pública, ao diagnóstico precoce e tratamento adequado dos transtornos mentais, à criação de ferramentas de monitoramento de sinais e sintomas dos transtornos mais recorrentes na população policial, bem como à implementação de programas, clínicas, instalações e protocolos de apoio, assistência e tratamento (Freitas, 2019; Guimarães; Laudelino Neto; Massuda Jr., 2020; Guimarães; Massuda Jr.; Oliveira, 2023; Lemes; Odere Neto, 2017; OMS, 2022).

Os estudos incluídos nesta revisão sistemática apontam que a atividade de segurança pública exerce intensa carga emocional, que pode resultar em afastamentos do serviço, além de outras implicações de ordens biológica, psicológica, social e familiar. Entre os principais transtornos destacam-se ansiedade, depressão, estresse, transtorno do estresse pós-traumático (TEPT) e transtornos relacionados ao uso de substâncias (álcool e outras drogas). Os transtornos mentais são problemas graves e merecem atenção imediata. Desse modo, mapear tais repercussões nessa população e compreender os mecanismos associados à profissão torna-se vital para promover estratégias de prevenção e promoção de saúde mental, implicando no cuidado ao profissional e, por consequência, na segurança pública (Lemes; Neto, 2017)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão sistemática realizada demonstra que o absenteísmo por transtornos mentais e comportamentais entre policiais no Brasil é um problema significativo, com uma prevalência média de 26,4% no período de 2013 a 2023. A maioria dos diagnósticos observados inclui ansiedade, depressão, estresse, transtorno do estresse pós-traumático (TEPT) e uso de substâncias psicoativas, afetando principalmente policiais na faixa etária de 31 a 51 anos, com média de idade de 41,4 anos e tempo de serviço variando entre 14 a 20 anos.

Os estudos indicam que a atividade operacional exerce intensa carga emocional sobre os policiais, contribuindo para o desenvolvimento de transtornos mentais. A subnotificação e a baixa procura por tratamento, muitas vezes devido ao estigma associado aos problemas de saúde mental, agravam o problema.

Diante desses achados, é imperativo que se estabeleçam políticas públicas e programas específicos voltados para a promoção da saúde mental dos policiais. Intervenções de psicoeducação, diagnóstico precoce, tratamento adequado e monitoramento contínuo são essenciais para reduzir o absenteísmo e melhorar a qualidade de vida dos profissionais de segurança pública.

A adoção dessas medidas não só beneficiará os indivíduos afetados, mas também contribuirá para a eficiência e a eficácia das forças policiais, promovendo um ambiente de trabalho mais saudável e seguro. A continuidade da pesquisa nesse campo é crucial para desenvolver estratégias de intervenção cada vez mais eficazes e adequadas às necessidades específicas dos policiais no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSOCIAÇÃO AMERICANA DE PSIQUIATRIA. **Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais: DSM-5-TR**. Porto Alegre: Artmed, 2022.
- BIZINOTO, Patrícia Cristina Ferreira Bernardes. Estudo dos afastamentos de servidores da polícia civil do estado de Goiás por motivo de transtornos mentais. **QUALIA: a ciência em movimento**, v. 5, n. 1, p. 56–78, 2019.
- BRASIL. **Código Tributário Nacional- CTN**. [S.l.: S.n.].
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF: 5 out. 1988.
- BRASIL. **INFOLOGO AEPS - Base de dados históricos da Previdência Social**.
- BRASIL. **Caderno Técnico de Tratamento do Transtorno de Estresse Pós-Traumático – TEPT**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp, 2019.
- CASTRO, Maria Cristina D’Ávila de. **Trabalho do policial civil e afastamento por transtornos mentais**. 2016. 129 p. Tese (Doutorado em Psicologia) – Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.
- CASTRO, Maria Cristina; ROCHA, Ricelli; CRUZ, Roberto. Saúde mental do policial brasileiro: tendências teórico-metodológicas. **Psicologia, Saúde & Doenças**, v. 20, n. 2, p. 525–541, 2019.
- CFM – Conselho Federal de Medicina. Resolução Nº 1.851, de 14 de agosto de 2008. Altera o art. 3º da Resolução CFM nº 1.658, de 13 de fevereiro de 2002, que normatiza a emissão de atestados médicos e dá outras providências. Brasília/DF: **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 256, 18 ago. 2008.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. In: EDITORA MANOLE LTDA. (Org.). 4ª ed. Barueri, SP.: [S.n.]. p. 81–89.
- DALGALARRONDO, Paulo. **Psicopatologia e semiologia dos transtornos mentais**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2019.
- DEJOURS, Christophe. **Psicodinâmica do trabalho: casos clínicos**. Trad.: Vanise Dresch. Porto Alegre: Dublinense, 2017.
- FREITAS, Flavio Castagna de. **Impacto da idade do policial rodoviário federal no perfil e evolução de afastamentos para licença de saúde: um estudo de coorte retrospectiva**. 2019. 70 p. Dissertação (Mestrado em Gerontologia) – Centro de Educação Física e Desportos, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2019.
- GALVÃO, Taís Freire. ; Pansani, Thais de Souza Andrade. Principais itens para relatar Revisões sistemáticas e Meta-análises: A recomendação PRISMA. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 24, n. 2, p. 335–342, jun. 2015.
- GUIMARÃES, Liliana Andolpho Magalhães; JUNIOR, João Massuda;; OLIVEIRA, Fernando Faleiros de. Saúde mental na Segurança Pública frente à pandemia: uma revisão narrativa. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 14, 2023.

GUIMARÃES, Liliana Andolpho Magalhães; LAUDELINO NETO, Alessandra; MASSUDA JÚNIOR, João. Intervenção integrada em saúde mental do trabalhador em uma corporação policial de Campo Grande (MS). **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 45, 2020.

LEMES, Carina Belomé; NETO, Jorge Ondere. Aplicações da psicoeducação no contexto da saúde. **Temas em Psicologia**, v. 25, n. 1, p. 17–28, 1 mar. 2017.

LIMA, Fabíola Polo de; BLANK, Vera Lúcia Guimarães; MENEGON, Fabricio Augusto. Prevalência de Transtorno Mental e Comportamental em Polícias Militares/SC, em Licença para Tratamento de Saúde. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 35, n. 3, p. 824–840, 2015.

LOIOLA, Andrey Almeida. **Análise das condições de saúde dos policiais militares com incapacidade laboral no estado de Goiás**. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas em Saúde) – Escola Fiocruz de Governo, Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/49599>. Acesso em: 21 mar. 2023.

MONTEVERDE, Camila Maria Severi; PADOVAN, Thalita;; JURUENA, Mario Francisco. **Transtornos relacionados a traumas e a estressores**. Nova Science Publishers, Inc., , 1 jan. 2017. (Nota técnica).

MENEZES, Cláudia Patrícia da Silva Ribeiro; AFONSO, Lucélia Rodrigues; FREITAS, Maíra Maria Leite de; SALES, Tamara Braga; CASTRO, Victor Hugo Santos de (Orgs.). **Saúde mental: aspectos ocupacionais e psicossociais**. Belo Horizonte: Poisson, 2020.

MOURA, Geórgia de Oliveira; ALCHIERI, João Carlos;; LUCENA, Marianna Carla Maia Dantas de. **Expressão de indicadores de Transtorno de Estresse Pós-Traumático em bombeiros**. São Paulo: [S.n.]. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94632921010>>.

OMS, Organização Mundial de Saúde. Relatório Mundial de Saúde Mental da OMS. *In: Esta obra está disponible en virtud de la licencia 3.0 OIG Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual de Creative Commons (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; Genebra: [S.n.]*.

PAGE, Matthew J. *et al.* The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. **BMJ**, p. n71, 29 mar. 2021.

PEREIRA, Gustavo Klauberg. **Associação entre variáveis ocupacionais e prevalência em agravos à saúde em policiais e bombeiros militares de Santa Catarina**. 2017. 79 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

PEREIRA, Gustavo Klauberg; ROCHA, Ricelli Endrigo Ruppel da; CRUZ, Roberto Moraes. Perfil epidemiológico de agravos à saúde em policiais e bombeiros. **Revista Psicologia e Saúde**, Campo Grande, v. 13, n. 4, p. 91-106, 2021.

QUIRINO, Evelyn Maria Braga; SOBRAL, Isabel Cristina Oliveira; VIEIRA, José Cristóvam Martins; LIRA, Maria da Conceição Cavalcanti de; BEZERRA, Bianca Leal; LIMA, Ana Beatriz Alves de; MAIA, Thaís de Souza. Absenteísmo por doença em um batalhão de polícia militar. **Revista Enfermagem Digital Cuidado e Promoção da Saúde**, Recife, v. 4, n. 2, p0. 99-104, 2019.

TAMANHO, Susane; COSTA, Andréia Vital; FERRAZ, Almir França. O absenteísmo causado por transtornos mentais e do comportamento: análise do custo pelo afastamento de profissionais na polícia militar do estado de mato grosso. **Homens do Mato-Revista Científica de Pesquisa em Segurança Pública**, v. 21, n. 2, p. 131, 2021.

TRF1 – Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Código Tributário Nacional à luz da jurisprudência:** edição atualizada. Brasília: TRF1, 2008.

VALE, Sílvia Fernandes do *et al.* Análise de diagnósticos associados às licenças médicas de servidores públicos do Ceará. **Rev. psicol. (Fortaleza, Online)**, v. 6, n. 1, p. 68–81, 2015.

VALE, Gabriele da Silva. O adoecimento psicológico dos Policiais Militares em decorrência das exigências impostas pela prática profissional. 2022.

WELLS, R. H. C. *et al.* **CID-10: classificação estatística internacional de doenças e problemas relacionados à saúde.** [S.l.]: EDUSP, 2011.

ARTIGO

AS PRISÕES EM MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DA DÉCADA DE 1980 RETRATADA PELOS JORNAIS

ARIANE GONTIJO LOPES

Doutora em Sociologia (UFMG). Mestre em Bens Culturais e Projetos Sociais (CPDOC/FGV/RJ). Especialista em História e Culturas Políticas (UFMG). Especialista em Políticas Públicas (DCP/UFMG). Graduada em Psicologia (PUCMG). Pesquisadora do Crisp/UFMG. Assistente Técnica do Programa Fazendo Justiça PNUD/ CNJ.

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

E-mail: arianecontijo@yahoo.com.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-2111-3229>

MARCO TÚLIO SOUSA FERNANDES

Mestre em Sociologia e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

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

E-mail: tulioomarco@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-4515-7306>

RAQUEL VIEIRA MAGALHÃES QUEIROGA

Mestranda em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e graduada em Ciências Sociais pela mesma instituição. Pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG), atua com temas relacionados ao sistema prisional, segurança pública, criminalidade e violência.

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

E-mail: raquevmq97@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-9112-5778>

Contribuições dos(as) autores(as): Ariane Gontijo Lopes colaborou na definição do recorte teórico e metodológico do trabalho, revisão bibliográfica, análise de dados e redação do artigo. Marco Túlio Sousa Fernandes colaborou na definição do recorte teórico e metodológico do trabalho, revisão bibliográfica, coleta, tratamento e análise de dados e redação do artigo. Raquel Vieira Magalhães Queiroga colaborou na definição do recorte teórico e metodológico do trabalho, revisão bibliográfica, coleta, tratamento e análise de dados e redação do artigo.

Data de Recebimento: 26/08/2023 **Data de Aprovação:** 26/03/2024

DOI: 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.2017

RESUMO

Este texto analisa notícias de jornais, publicadas entre 1979 e 1989, as quais retratam as prisões de Minas Gerais, a realidade da rotina carcerária e a narrativa dos atores que acompanharam esses processos. Trata-se de uma análise baseada no neoinstitucionalismo histórico e em estudos prisionais, o que permeia duas chaves teóricas: punição e recuperação. Observou-se a permanente presença de crises e negociações para o sistema prisional, o que desencadeou conflitos e barganhas corporativas. Em contrapartida, as intervenções estatais não foram capazes de encontrar eco no âmbito político, mesmo sob contexto de redemocratização. Pelo contrário, as práticas e rotinas violentas resultaram em crises político-institucionais que foram tratadas com respostas emergentes, como aumento de vagas e transferências de presos, e

pouco resultaram na alteração ou criação de um arranjo institucional capaz de custodiar pessoas presas sem que isso resultasse em um ciclo vicioso de violação de direitos.

Palavras-chave: Prisão. Democracia. Minas Gerais. Neoinstitucionalismo.

PRISONS IN MINAS GERAIS: AN INSTITUTIONAL EXAMINATION OF THE 1980S AS DEPICTED IN NEWSPAPERS

ABSTRACT

This text analyzes news articles published between 1979 and 1989, which depicted the prisons in Minas Gerais, the reality of prison routines, and the narratives of the actors involved in these processes. It is an analysis based on historical neo-institutionalism and prison studies, which revolve around two theoretical frameworks: punishment and rehabilitation. The continuous presence of crises and negotiations within the prison system was observed, leading to conflicts and corporate bargaining. On the other hand, state interventions failed to find resonance in the political sphere, even within the context of democratization. Quite the opposite, the violent routine resulted in political-institutional crises that were addressed with emergent responses, such as increasing capacity and transferring prisoners. However, these measures had limited impact on changing or establishing an institutional arrangement capable of overseeing offenders without perpetuating a cycle of rights violations.

Keywords: Prison system. Democracy. Minas Gerais. Neoinstitutionalism.

INTRODUÇÃO

Conhecer a história das prisões no contexto do estado de Minas Gerais se apresenta como um tema de relevância ao considerarmos a atualidade desse sistema que, de um lado, cresceu substantivamente em termos de contingente de pessoas privadas de liberdade. Houve um aumento de 200% no tamanho da população prisional mineira, se compararmos o quantitativo de detentos em 2003 e 2022, sendo 23.298 e 70.030, respectivamente (Cruz; Batitucci, 2011; Brasil, 2022). Por outro lado, esse estado verificou um amplo investimento nos últimos 40 anos, fazendo crescer a máquina pública prisional de tal forma que hoje possui cerca de 20.000 profissionais – incluindo policiais penais (os antigos agentes penitenciários) e equipes multiprofissionais – que atuam diretamente na administração prisional. Ademais, o sistema conta atualmente com cerca de 231 estabelecimentos penais distribuídos em diversos municípios (Brasil, 2022).

Não resta dúvidas, portanto, do quanto o sistema prisional mineiro foi se ampliando ao longo dos anos. Com base nisso, propomos no presente texto avançar na compreensão da conformação institucional das prisões mineiras, procurando compreender a história e o legado dos atores e dos eventos que ocorreram, no que tange ao agenciamento das prisões em termos de instituições prisionais. Assim, demos um passo atrás para compreender esse histórico, focalizando nossa análise na década de 1980, trivial sob a ótica do processo democrático no país.

Para tanto, empregamos duas categorias importantes apresentadas por Paixão (1987), a “punição” *versus* “recuperação” da pessoa privada de liberdade. Em especial, trata-se de discutir o processo de institucionalização das prisões mineiras e a coexistência dessas funções tão paradoxais, principalmente na década de 1980. Esse debate é alicerçado, em sua origem, nos estudos de Edmundo Coelho e Antônio Paixão, do início da década de 1980, sobre as prisões dos estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais,

As prisões em Minas Gerais: uma análise institucional da década de 1980 retratada pelos jornais

Ariane Gontijo Lopes, Marco Túlio Sousa Fernandes e Raquel Vieira Magalhães Queiroga

que culminaram nas obras *Oficina do Diabo e os outros estudos sobre a criminalidade* (Coelho, 2005) e *Recuperar ou Punir: como o estado trata o criminoso* (Paixão, 1987). Tanto Coelho (2005) quanto Paixão (1987) destacam um aspecto central: como o sistema prisional não foi capaz de enfrentar o problema da natureza violenta de suas rotinas, pois embora se valha da negociação cotidiana, muitas vezes, os acordos feitos só fizeram reproduzir a perpetuação da violência. Ambos, inspirados no estudo clássico de Sykes (2007), desvendaram conhecimentos importantes sobre as dinâmicas das relações sociais experimentadas entre presos e funcionários estatais (os “guardas das prisões” e os diretores desses estabelecimentos), como também a dinâmica vivenciada no cotidiano dos presos entre si.

Além da década de “recuperar” ou “punir”, utilizamos os conceitos do neoinstitucionalismo histórico como marco metodológico orientador. Sabe-se que as instituições são conformadas em consideração aos percursos e às trajetórias dos atores que ali disputam, de modo que a produção de ideias, opiniões e decisões orientam o tratamento dado a certos problemas públicos. Desse modo, corroborando com March e Olsen (2006), o neoinstitucionalismo histórico permite uma abordagem geral para o estudo das instituições políticas, proporcionando uma análise das relações entre as instituições e a agência política dos atores, o desempenho das dinâmicas e interações e a sua forma de mudança.

Uma das premissas fundamentais na análise histórica das prisões que assumimos neste texto é a ideia de que elas fornecem o contexto no qual os atores definem as suas estratégias e perseguem os seus interesses, de modo a constituir relações de poder em vantagens de uns e desvantagens de outros. Sabe-se, ademais, que os atores cumprem regras previamente definidas em uma relação de disputa de poder, sem que este comportamento obediente esteja diretamente evidenciado pelo autointeresse, tanto em curto ou longo prazo, ao passo que a estrutura de interesses não é posta *a priori*.

A nossa hipótese é que os atores e o seu poder de agenciamento na política prisional mineira da década de 1980 fizeram resultar um processo de barganha e consolidação de uma política pública às avessas da institucionalidade estatal baseada nos direitos humanos. Logo, a incapacidade de criar soluções fez consolidar um ciclo vicioso de negociação nas prisões, baseada nos códigos internos que passaram a gerir o cotidiano dos ambientes prisionais, tornando-se a violência parte desse processo.

Para testar essa hipótese, foram analisadas as narrativas publicadas pelo jornal Estado de Minas (um dos periódicos de maior circulação à época e ainda hoje), entre janeiro de 1979 e abril de 1989. A coleta de dados foi realizada na hemeroteca da Biblioteca Pública Estadual de Minas Gerais Luiz Bessa, que possui em seu acervo as coleções e as disponibiliza para consulta. Vale salientar que essa investigação faz parte do projeto de pesquisa *As Políticas Penitenciárias em Minas Gerais: uma análise sócio-histórica (1979-2019)*, realizado junto ao Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (Crisp).

Desse modo, o problema que apresentamos para este texto é que a política prisional no caso mineiro, conforme retratada nas narrativas dos jornais, foi marcada na década de 1980 por permanentes crises, negociações e tentativas de solução. O que as notícias dos jornais captaram e noticiaram à época evidencia muitas das soluções objetivas do Estado no que tange aos conflitos e às barganhas corporativas, com destaque dos funcionários estatais envolvidos na guarda dos presos, principalmente os policiais civis. Porém, foram poucas as alterações substantivas das condições de aprisionamento que, em seu cotidiano, experimentaram práticas e rotinas de natureza violenta, mesmo que baseadas na negociação cotidiana e, por vezes, outras práticas mais danosas e estruturantes de violência, como tortura e maus tratos. As

soluções estatais apresentadas para essas vivências foram o aumento de vagas e transferências dos presos, e pouco resultaram na alteração ou mesmo na criação de um arranjo institucional capaz de romper com essas lógicas de negociação.

Para análise dessas dimensões, o texto está organizado em três partes. Na primeira parte, se apresenta a vertente do neoinstitucionalismo histórico adotada para balizar a análise pretendida, bem como o debate teórico e os conceitos que empregamos em relação aos estudos clássicos sobre as prisões, as rotinas do cárcere, os funcionários e os presos (Sykes, 2007; Coelho, 2005; Paixão, 1987). Já na segunda parte, apresentamos o detalhamento metodológico, onde descrevemos o percurso da pesquisa, o processo de coleta e tratamento dos dados, bem como um debate mais aprofundado sobre a fonte adotada. A terceira parte consiste na análise dos dados sobre o contexto da década de 1980, o que nos permitiu compreender melhor as prisões mineiras à luz do neoinstitucionalismo histórico.

DISCUSSÃO TEÓRICA

NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

A nossa escolha teórico-metodológica pelo neoinstitucionalismo histórico se orienta pelo interesse em estudos voltados às mudanças institucionais graduais. Muitos neoinstitucionalismos – da economia, da teoria organizacional, da ciência política, da história e da sociologia – partem de um aspecto comum, mesmo considerando suas nuances e distinções, quanto a relatos atomísticos de processos sociais e uma convicção de que estudar arranjos institucionais e processos sociais são importantes para compreender trajetórias de políticas.

Rocha (2005) apresenta que, em meados da década de 1980, a chamada perspectiva neoinstitucionalista encontra grande acolhida pelos estudiosos das políticas públicas ao introduzir aspectos analíticos relevantes para as pesquisas. O ponto de partida é, portanto, a própria ideia de instituição. Santos (2015) entende a instituição como uma rede que tem uma natureza distributiva do poder. Do mesmo modo, empregamos essa compreensão, pois ela autoriza a conformação da ideia de que a mudança envolveria um reequacionamento das relações e dos recursos de poder entre os atores num ambiente altamente conflitivo e dinâmico. Thelen e Mahoney *apud* Santos (2015) apresentam que a característica distributiva da instituição é, simultaneamente, a mesma que permite uma análise do papel de agência, repensando a relação dinâmica entre atores e estrutura, o que oportunizaria uma problematização do caráter de autorreprodução das instituições. Uma das premissas fundamentais na análise histórica das instituições é a ideia de que fornecem o contexto no qual os atores políticos definem as suas estratégias e perseguem os seus interesses. Nesse sentido, as instituições moldam os interesses dos atores políticos e a forma como se estruturam as relações de poder entre eles, privilegiando alguns e colocando outros em desvantagens.

Pensar a instituição como uma *network* de indivíduos que exercem poder implica, na visão de Rocha (2005), em destacar o papel das ideias na formulação das políticas e a questão da mudança das instituições. Já Faria (2003) faz uma avaliação panorâmica sobre o lugar delegado às ideias, segundo correntes tradicionalistas de estudo sobre políticas públicas, para melhor situar a importância dos processos institucionais. As abordagens *ideas-based* não seriam, contudo, um caminho profícuo, senão quando integradas com os atores, que são aqueles que promulgam as ideias, que se materializam em políticas públicas. Tais modelos, dentro do neoinstitucionalismo, são bastante embebidos de ideias comportamentais típicas

do behaviorismo, em que as sociedades são concebidas como compostas de diversos centros de poder, sendo que nenhum deles é totalmente soberano. Esse modelo adota o conceito de grupo de interesse ou grupo de pressão como instrumento analítico para o processo de *decision-making*. Neste contexto, o poder relaciona-se a questões específicas, fugazes ou persistentes, instaurando coalizões entre grupos de interesse na busca de certos objetivos.

DiMaggio e Powel (1991) destacam que a mudança está relacionada à capacidade de mobilização dos elementos estratégicos e políticos da ação, que vão viabilizar a alteração dentro das instituições. Nessa faceta, os esforços para incorporar o poder nos argumentos institucionais começam com duas simples observações: (a) os atores de instituições importantes obtêm ganhos consideráveis com a manutenção dessas instituições; e (b) os campos organizacionais são práticas instáveis e mal estabelecidas e/ou formadas, sendo que a ação coletiva bem-sucedida depende da definição e elaboração de regras amplamente aceitas do jogo.

Immergut (1998) apresenta que a premissa básica é a de que as instituições moldam o jogo político, portanto, o avanço deste campo teórico consistiria em apontar precisamente “como”, “quando” e “onde” determinados efeitos são prováveis de acontecer. Contudo, toda e qualquer mudança, mesmo que incremental, deve ser pensada como um ponto de chegada de vários outros processos. Isso significa dizer que, muitas vezes, nem as ideias são totalmente novas e nem os atores são totalmente livres para decidir sobre o curso de ação. Por isso Pierson (2006) considera a importância da dependência trajetória, mas atesta que não significa engessar os arranjos institucionais ao processo da trajetória, mas reconhecer que há limites postos para as mudanças. Não se trata, portanto, de uma história institucional na qual o passado prevê o advento do futuro. De outro modo, considera-se que as instituições previamente estabelecidas geram incentivos poderosos que reforçam a sua própria estabilidade e desenvolvimento.

Por fim, Thelen e Steinmo (2002), assumem também que em razão das limitações que os atores sofrem em suas ideias e, também, em sua liberdade de escolha em razão da dependência de trajetória, a mudança tende a ser lenta e gradual. Por isso, para compreendê-la, é preciso reconhecer a importância da trajetória, da adaptação e da continuidade institucional no tempo, o que não deve diminuir o modo pelo qual surge a contestação política das formas e funções que as instituições assumem em certos contextos. Uma perspectiva menos determinista sobre os processos de trajetória evidencia que as dinâmicas de reprodução institucional estão à prova da contestação e do conflito.

Dessa forma, levando em consideração as forças atreladas à dinâmica institucional que levam à sua continuidade ao longo do tempo, dificultando mudanças em detrimento de alterações graduais, argumenta-se que a reforma do sistema prisional mineiro não ocorreu, mesmo durante o contexto de redemocratização. A permanência da perspectiva punitiva, reforçada por práticas violentas que emergem na própria configuração prisional, tornou a condução das prisões na década de 1980 arranjada no repertório antigo da instituição, ainda que o discurso guardasse ideias de humanização ou de recuperação.

AS PRISÕES E AS PENITENCIÁRIAS

Uma obra sociológica seminal sobre as instituições penitenciárias é a de Sykes (2007). No clássico *Sociedade dos Cativos*, o autor problematiza como as relações de poder e a manutenção da ordem nas prisões não se estruturam pelo controle total dos diretores e dos guardas em relação aos presos. Essa estratégia,

na análise do autor, seria um pressuposto completamente impraticável, pois a violência não seria um recurso possível de se adotar para governar em tempo integral toda a rotina do cárcere, já que provocaria respostas igualmente violentas dos presos, aumentando os conflitos e as instabilidades.

Ao descrever as complexidades dessas interações, Sykes (2007) destaca a negociação enquanto mecanismo presente de resolução dos conflitos nas relações estabelecidas entre funcionários e presos e entre presos e presos. Esses achados, dentre vários outros, balizaram muitos programas de pesquisa sobre as prisões e ampliaram as formas de compreensão das dinâmicas ali estabelecidas.

Torna-se, então, essencial retomar os trabalhos de Coelho (2005) que, ao empregar a categoria “sociedade dos cativos” para caracterizar a dinâmica dos presídios do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, reflete um nível interacional mais complexo e dinâmico do que a máxima da “instituição total”¹.

Na sociedade dos cativos, os códigos dos internos se constituem enquanto aspectos elementares, o que em alguma medida baliza a negociação nos ambientes prisionais, mesmo sabendo que sua construção e pactuação são um ideal não necessariamente acatado por todos os presos, sendo muitos os conflitos e as insurgências que permeiam essas regras e interações. Ou seja, os códigos internos que Sykes (2007) tentou compreender indicam o problema da ordem social nos estabelecimentos prisionais, o que seria ancorado num frágil pressuposto, visto que na prisão o poder que se estabelece tem uma base diferente. Afinal, os presos estão constantemente submetidos a negociações ou confrontos entre pares ou com a administração prisional, que por sua vez se vê obrigada a impor obediência por coação ou suborno, tornando o cenário de negociação mais suscetível à violência.

A própria ideia de que os guardas e os diretores manteriam a ordem na prisão passa por uma análise muito singular. Tal dimensão foi destacada por Sykes (2007) como defeitos de poder total, pois existe uma ineficácia dessa proposta de imaginário da gestão total do preso. Logo, essa frágil ordem social, conjugada à sobrevida do *modus operandi* da sociedade dos cativos, gera um efeito amplamente danoso à realidade dos presos e na própria instituição prisional, com consequências inúmeras, entre as quais estão as tentativas fracassadas de implementação de reformas no sistema penal. No caso específico das prisões brasileiras, anterior à década de 1960, a administração prisional idealizava uma organização dos presos, e em última instância do próprio sistema, pautada pela tipificação a partir de percepções burocráticas, como o tipo de enquadramento penal por crime cometido. Todavia, o cotidiano prisional se reestruturou aos moldes de um ambiente violento, precário e indisciplinado, e que, já instalado, agravava-se ininterruptamente (Coelho, 2005).

Somava-se a isso a imersão dos agentes na ordem estabelecida pelos internos, que tendia a ser catalisada pela falta de profissionalização da carreira, um dos pontos nevrálgicos que constituíam a problemática da falta de recursos materiais e humanos nas prisões brasileiras da década de 1980. Não bastassem todas essas questões, a resposta institucional baseada na percepção da mudança no perfil dos presos que estavam entrando no sistema prisional no mesmo período, cada vez mais capacitados na prática de crimes urbanos e membros de organizações criminosas, foi o enquadramento dos assaltantes de banco e de manifestantes políticos na Lei de Segurança Nacional². Tratava-se, assim, de uma interpretação tardia do

1 Para Goffman (1974, p.11), uma instituição total pode ser definida como um local de residência e trabalho onde muitos indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período, levam uma vida fechada e formalmente administrada.

2 Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969.

As prisões em Minas Gerais: uma análise institucional da década de 1980 retratada pelos jornais

Ariane Gontijo Lopes, Marco Túlio Sousa Fernandes e Raquel Vieira Magalhães Queiroga

“equivoco” em não aplicar com rigor as normas regimentais penitenciárias aos assaltantes de banco, como era orientação reservada aos presos por manifestação política.

No entanto, o aumento no rigor do aprisionamento fomentou a reorganização dos presos do sistema penitenciário de maneira a estruturar um forte coletivo dentro, primeiramente, de uma única unidade prisional fluminense³ e, em seguida, nos demais estabelecimentos penais do estado. Esse grupo se fortalecia a partir das ordens de transferência desses “criminosos especializados” pelo órgão de administração prisional, o que pode ter facilitado o surgimento de lideranças dentro do cárcere (Coelho, 2005; FJP, 1984). Todo esse cenário de condições prolongadas de carência corria a legitimidade do poder e da autoridade das instituições penais, oportunizando o estabelecimento de uma “economia delinquente”.

Coelho (2005) avaliou a tentativa de uma nova reforma penal pautada pela humanização do tratamento dado aos presos, já no governo de Leonel Brizola (1983-1987), uma preocupação, em boa medida, da transição democrática no Brasil (FJP, 1984). A política, contudo, não surtiu efeito sob o *modus operandi* das unidades prisionais fluminenses em que se almejavam essas mudanças. Não houve aderência por parte da administração prisional, nem por parte dos guardas, que viram seu ambiente de trabalho continuar hostil e extremamente frágil perante os movimentos dos presos, constantemente violentos e intransigentes.

Além disso, os próprios presos não visualizaram a política de humanização com segurança e capacidade de oferecer um regime de assistência a eles próprios e apoio aos seus familiares. Isso porque, tais ações seriam diluídas nas redes de interação e negociação em que prevaleciam as normas e os valores da sociedade dos cativos, sobretudo onde já existiam canais de reivindicações assistenciais, mesmo que ordenadamente ilegais, precárias e corruptas (Coelho, 2005).

Para Paixão (1987), parte desses problemas decorreu da existência de dois paradigmas que passam a conformar as políticas penais, quais sejam: punir *versus* recuperar. Tais paradigmas são acionados conforme vão se associando à identificação do crime e da violência, como problemas públicos, e à definição da finalidade da pena. Assim, as unidades prisionais ora são vistas como instituições do sofrimento e da purgação, ora como instituições educacionais, buscando corrigir e regenerar os dissidentes.

Tal diáde volta-se tanto para proteger a sociedade de seu agressor e castigá-lo simultaneamente. Contudo, “na vida como ela é”, não se espera dessas instituições atender ao bem-estar e à segurança de seus internos, mas sim garantir o seu distanciamento do restante da sociedade. O que, muitas vezes, faz com que as ações da administração e dos funcionários das prisões orientem-se pela violência, de onde decorrem práticas de maus-tratos e tortura dos presos (Paixão, 1987).

Nesse quadro, os planos reformadores que foram implementados nos anos de 1980, numa chave de tentar recuperar o interno (para além de puni-lo), ficaram refém de um certo fracasso. A recuperação dos indivíduos criminosos, se por assim acreditavam, não era possível, uma vez que tais sujeitos estavam submetidos a um sistema que suprimia o acesso a fontes sociais convencionais de sociabilidade, para além da supressão de políticas públicas básicas (saúde, educação e assistência). Com isso, eles eram pressionados a reorganizar as suas formas de comprometimento, pertencimento e identidade baseada nas convenções intraprisionais. Fortalecia-se, dessa maneira, a sociedade dos cativos, que se tornava cada vez mais permeada por conflito e violência (FJP, 1984).

3 Denominação inicial que caracterizava um grupo de presos, que agiam com violência e sem “rigor penal”, custodiados no Instituto Penal Cândido Mendes, em Ilha Grande-RJ (FJP, 1984).

Por isso argumenta-se que há uma importância atrelada à compreensão dos desfechos dados às prisões durante a década de 1980, pois eles nos dão pistas de como se deu o processo de institucionalização da pena, uma vez que esse período arranhou movimentos entre atores e eventos, de modo a demarcar posições e dinâmicas de poder para uma possível reforma penal com grande potencial de repercussão.

METODOLOGIA

Conforme dito anteriormente, este trabalho de investigação se valeu dos dados coletados no âmbito da pesquisa *As Políticas Penitenciárias em Minas Gerais: uma análise sócio-histórica (1979-2019)*, vinculada ao Crisp. Para a nossa análise, abordamos o período da transição do regime político brasileiro, da ditadura militar à democracia, entre janeiro de 1979 até março de 1989.

Com o propósito de entender melhor a situação desse período, inicialmente, foram mapeados os documentos arquivados na Assembleia Legislativa de Minas Gerais referente às investigações instauradas nesta casa legislativa via Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Havia, no total, quatro CPIs, cada uma tratando separadamente do Presídio de Santa Terezinha, da Penitenciária Agrícola de Neves, do Depósito de Presos da Lagoinha e da Penitenciária de Segurança Máxima de Contagem, que eram os maiores estabelecimentos prisionais da década de 1980 (Minas Gerais, 1983, 1984, 1985, 1986).

Até 1985, analisamos duas CPIs de modo a identificar as irregularidades do sistema prisional mineiro em relação a duas unidades prisionais do estado: a Penitenciária Agrícola de Neves (PAN), em Ribeirão das Neves, e o Presídio de Santa Terezinha, em Juiz de Fora (Minas Gerais, 1983, 1984). No relatório da CPI sobre a PAN, constam denúncias sobre corrupção por parte do diretor, que usa de forma discricionária o direito de progressão e benefícios dos presos como moeda de troca. Já a CPI sobre o Presídio de Santa Terezinha tratou da sua condição insalubre, da inexistência de serviços de assistência, da superlotação e da corrupção que motivaram eventos críticos no presídio.

Seguindo a premissa do neoinstitucionalismo histórico, o passo seguinte foi identificar (i) os atores, que seriam aqueles que poderiam manejar o poder político dentro desses *networks* institucionais; e (ii) os fatos e eventos que marcaram a história do sistema prisional de Minas Gerais e suas nuances contextuais, sociais e políticas, que poderiam indicar janelas de oportunidade, acionando aberturas para mudanças que não fossem apenas incrementais. Contudo, as CPIs traziam informações ainda insuficientes, haja vista o objetivo da pesquisa.

Recorreu-se, assim, ao Acervo Público do Estado de Minas Gerais que, se tratando de informações sobre as prisões e que estavam disponíveis para consulta, resumiu-se aos jornais impressos publicados na época. Dentre esses, o jornal Estado de Minas foi escolhido como fonte de coleta de informações, pois suas publicações eram diárias no período observado, o que poderia ser significativo para uma cobertura mais ampla. Além disso, trata-se do impresso mais importante veiculado no estado de Minas Gerais daquela época, cuja imprensa era formada majoritariamente por jornais descontinuados e de efeitos sociais efêmeros (França, 1998).

A consulta às notícias publicadas por esse periódico ocorreu ao longo do ano de 2019, na Hemeroteca da Biblioteca Pública Estadual de Minas Gerais Luiz Bessa, localizada em Belo Horizonte-MG, que possui em seu acervo todas as edições do jornal Estado de Minas referentes ao período proposto. Foram analisadas e

registradas, a partir de um formulário estruturado do *Googledocs* e preenchido diretamente na hemeroteca, 2.208 reportagens que tratavam sobre assuntos e temas correlatos às prisões de Minas Gerais.

O banco de dados gerado foi exportado ao programa SPSS para permitir a análise estatística. Com o objetivo de identificar os atores que se projetaram na imprensa e narraram os acontecimentos prisionais, como também traçar as tensões e negociações entre eles, as principais pautas levantadas e, propriamente, os eventos que marcaram as prisões e carceragens da época, as categorias que alimentaram o formulário, foram reestruturadas, como será apresentado nas seções subsequentes. A reorganização dos atores foi pensada de acordo com a sua atuação dentro do sistema penitenciário. Já os eventos foram aglutinados a partir das suas naturezas, como as propostas governamentais e gestão das prisões, violência, humanização etc.

Dessa forma, conseguimos levantar as frequências da ocorrência dos eventos e da presença dos atores nas notícias em relação aos governos mineiros da época – Francelino Pereira (13/03/1979 - 15/03/1983), Tancredo Neves (15/03/1983 - 14/08/1984), Hélio Garcia (14/08/1984 - 15/03/1987) e Newton Cardoso (15/03/1987 - 15/03/2991) – possibilitando a observação de mudanças e permanências de pautas, narrativas e contextos atribuídos às prisões durante cada governo.

O USO DOS JORNAIS COMO FONTE DE INFORMAÇÃO SOCIOLÓGICA

A escolha da imprensa como fonte ou objeto histórico nas ciências humanas e sociais suscita tensões epistemológicas e metodológicas que também pressupõe, em alguma medida, a superação do tradicionalismo que enxerga o material impresso em jornais desfavorável à pesquisa científica (Luca, 2005). Nesse sentido, seria apropriado propor a análise do acontecimento a partir da visão pragmatista, conformadora das dimensões materiais e simbólicas de um evento, que possibilitaria a identificação dos processos de interação, de afetação e organização social e que resolveria, a princípio, o problema dos pesos e medidas de um texto jornalístico.

Por meio desse enquadramento, a imprensa se transforma numa fonte valiosa, pois trata-se de identificar uma das formas de imprimir narrativas e acontecimentos da época. Logo, a narrativa do jornal pôde ser apreendida enquanto forma de mobilização e acomodação de discursos de atores individuais e coletivos, em processos de interação histórica.

Ao se tratar de assuntos relacionados à segurança pública, a análise dos acontecimentos via jornais adquire uma outra dimensão problemática. A imprensa não só constrói e reconstrói realidades com poder de ator social (Porto, 2009), como comunica visões de atores políticos, em detrimento de outros, sobre problemas sociais e públicos ligados à criminalidade e violência (Ramos; Paiva, 2007). Nesse sentido, o seu uso quanto fonte de informação e de análise não é uma investigação da verdade vivenciada, mas sim do entendimento de questões públicas que um acontecimento potencializa, na medida em que provoca afetação, suscita inquietações, demanda escolhas e provoca ações, convocando a revelação de sentidos que dizem da sociedade na qual ele ocorre (França; Lopes, 2017).

Ressalta-se ainda que, desde a sua origem, a política editorial do Estado de Minas esteve alinhada aos interesses do Estado, mantendo-se sistematicamente leal às forças governistas, inclusive estabelecendo vínculo direto com a assessoria do Governador de Minas (França, 1998). Cabe, assim, um balanço geral das limitações que esta fonte nos impõe, ainda que possa ser considerada a sua relevância como ator-chave

para análise do período. Desse modo, alinhamos e adotamos a fonte dos jornais como fonte de dados, sem subtrair o jornal Estado de Minas como ator no jogo político.

Para isso, então, é preciso reconhecer que a imprensa está invariavelmente atrelada ao seu tempo histórico e assume determinadas significações no momento de sua circulação (Luca, 2005), estando inserida em um constante jogo de disputas materiais e simbólicas. Logo, a análise das reportagens e a produção de dados a partir delas procuraram identificar quais eram os atores atuantes em seu palco, as negociações e os atributos que atravessavam suas relações, os sentidos de suas ações e como isso se alia ao fenômeno da penalização e punição no estado de Minas Gerais, durante a transição democrática.

Não se trata, portanto, de tomar as notícias como totalidade da versão dos fatos, mas algo impregnado de uma narrativa relevante sobre o que ocorria nas/sobre prisões durante a década. O jornal Estado de Minas, em específico, seria um produtor de narrativas e, ao mesmo tempo, uma instância de debate, em que estariam retratados conflitos, alianças e certos resultados da política prisional mineira.

ANÁLISE DOS DADOS

Na passagem dos anos 1970 para 1980, o Brasil passava por uma transição política do regime ditatorial para uma democracia em desenvolvimento. Essa abertura política gradual ocorreu por meio de negociações e conflitos, dando espaço a novos atores políticos que defendiam diversos direitos. Isso revitalizou o espaço público de discussão democrática (Teixeira, 2006).

Nesse período de esperanças por melhorias nas condições sociais e ampliação dos direitos civis e políticos, a visão de ressocialização nas prisões ganhou destaque como um paradigma da capacidade do Estado de intervir no crime e nos criminosos (Teixeira, 2006). Nas políticas nacionais, houve uma mudança no discurso oficial sobre prisões, enfatizando o respeito aos direitos humanos dos detentos como fundamental para alcançar sua ressocialização e reintegração.

Assim, em um cenário de transformações democráticas, emergiram novas práticas. Estas se concentraram na implementação de reformas legais, especialmente de acordo com diretrizes internacionais sobre o tratamento de detentos, o que incluía preservar liberdades e direitos civis (Teixeira, 2006). Foram nessas circunstâncias que a Lei de Execuções Penais foi promulgada no Brasil, em 11 de julho de 1984 (Brasil, 1984). A nova lei nacional passou a exigir o cumprimento de direitos mínimos sobre o apenado através do princípio da jurisdicionalidade da execução da pena e da sua finalidade dupla de retribuição e ressocialização.

No estado de Minas Gerais, a narrativa da modernização e humanização do sistema prisional foi empreendida enquanto tentativa ainda no início na década de 1980, mas o contexto político geral de toda a década não esteve favorável a reformas prisionais; pelo contrário. Os principais eventos mapeados nesse período indicam que a realidade do sistema prisional foi marcada pela precariedade da vida atrás das grades, ausência de vagas, violência contra as pessoas privadas de liberdade e, ainda, corrupção e violência por parte de quem deveria garantir o binômio “recuperar” e “punir” (Paixão, 1987).

Paixão (1987), ao cavar as raízes da crise do sistema carcerário mineiro na década de 1980, destacou como o seu principal problema a separação do gerenciamento dos presos entre a Secretaria de Interior e Justiça (com a responsabilidade dos estabelecimentos penitenciários) e a Secretaria de Segurança Pública

As prisões em Minas Gerais: uma análise institucional da década de 1980 retratada pelos jornais

Ariane Gontijo Lopes, Marco Túlio Sousa Fernandes e Raquel Vieira Magalhães Queiroga

(com a responsabilidade das cadeias e delegacias, administradas pela polícia civil). Nessa configuração, o poder executivo possuía dois órgãos competentes sobre o controle do sistema prisional, entretanto com público e contingente de custodiados altamente diferenciados.

De acordo com os dados organizados por Antônio Paixão (FJP, 1984), a Secretaria de Interior e Justiça era encarregada pela gestão de 8 penitenciárias, com 1.560 presos, sendo que um número muito superior, em proporções totais desconhecidas, representava a ocupação das cadeias e delegacias de polícia civil. Tal situação implicava em duas questões para o governo de Minas Gerais: (1) a condição sub-humana de vivência dentro das delegacias; e (2) a premência da construção de novas unidades para “desafogar” o déficit de vagas. Ainda, enquanto o primeiro órgão se incumbia dos condenados a penas menores, o segundo era responsável por abrigar, nos termos da lei, os presos provisórios e de “alta periculosidade”.

Logo, na aparência de um sistema penitenciário tranquilo e modelar, representado pela então Penitenciária Agrícola de Neves (PAN), onde era estabelecida a reabilitação do preso pelo trabalho e pelo regime universalista de progressão da pena, o seu real problema estava deslocado para dentro das carceragens policiais, em especial a Delegacia de Furtos e Roubos e o Depósito de Presos, em Belo Horizonte, e o presídio de Santa Terezinha, em Juiz de Fora. O paradoxo da PAN é evidenciado, então, pelas mazelas dos demais presídios, carceragens e delegacias, onde grande parte dos presos, submetidos a um permanente cenário de violência e maus-tratos, dividiam suas celas superlotadas entre presos condenados e outros à disposição da justiça sem o devido processo legal.

Foi no início dos anos 1980 que a política da PAN inicia sua fase de deterioração, o que significa, de certa maneira, o sepultamento do mito da ressocialização, com a emergência de um sistema cada vez mais voltado para a punição pura e simples, visível na política de puro recolhimento ao cárcere. Esse passa a ser o foco do sistema penitenciário administrado pelo Departamento de Organização Prisional – subordinado à Secretaria de Interior e Justiça – que irá pontuar a importância de reversão de deficiências estruturais, como a necessidade de gerência centralizada, a existência de um regulamento único e a padronização de estruturas orgânicas dentro das unidades prisionais. Além disso, a situação entre os guardas que não haviam adquirido status profissional e, portanto, não tinham acesso a plano de carreira ou à garantia de direitos trabalhistas, elevava a tensão das prisões, uma vez que a insatisfação acumulava-se dia após dia.

Somou-se a isso eventos como a superlotação e os constantes surtos de violência vocalizados nas carceragens policiais, os quais ganharam proeminência no espaço público e na mídia, concomitantemente ao esvaziamento de uma pauta melhor arranjada da política prisional, que passou a tratar de construção de novas unidades e abertura de vagas e o encaminhamento progressivo da população carcerária para o sistema penitenciário.

Assim sendo, os principais eventos mapeados ao longo desse período são os listados no Quadro 1, os quais serão mais detalhados a partir de uma análise minuciosa dos governos estaduais.

QUADRO 1

Eventos e Fatos

EVENTOS E FATOS	
Categoria Final	Conjunto de categorias agrupadas
Violência contra preso	Fatos que relatam violências físicas e mentais sofridas pelos presos do sistema prisional que acabam por gerar danos físicos, psicológicos ou até mesmo o seu óbito.
Gestão, ampliação e aperfeiçoamento do Sistema Prisional	Ações implementadas e defendidas pelos atores públicos que se relacionam com a melhoria das condições de aprisionamento, seja por investimento na sua infraestrutura, proposta de intervenção que promovam o bem-estar do detento, fechamento de vagas ou transferência de presos entre unidades.
Corporativismo dos profissionais do Sistema Prisional	Atuação dos profissionais da classe profissional do sistema prisional que buscavam mudanças e aperfeiçoamento nos seus ofícios, de acordo com seus interesses.
Vagas no Sistema Prisional	Proposição e implementação de ações voltadas à ampliação do número de vagas no sistema prisional, podendo ser tanto abertura de mais vagas em unidades já existentes quanto inauguração de novas unidades.
Precariedade do Sistema Prisional	Ocorrências que abordam situações de precarização do sistema prisional, dizendo sobre celas superlotadas e falta de acesso a serviços essenciais pelos presos.
Rebeliões, Motins e Fugas	Eventos provocados pelos presos que geram tumulto.
Corrupção de Agentes Públicos	Atitudes desonestas dos agentes públicos e profissionais envolvidos no sistema prisional motivados por interesses individuais.
Tratamento de familiares de presos	Ocorrências que envolviam o tratamento direto dos atores públicos, policiais e agentes prisionais com os familiares de presos.

Fonte: Elaboração própria, conforme base de dados da pesquisa *A Política Penitenciária em Minas Gerais: uma análise sócio-histórica (1979 – 2019)*.

A política de transferência colocou em cena o conflito entre segurança da população e a aplicação do universalismo no regime progressista da pena, acarretando sua aplicação de forma individualizada e excludente. Francelino Pereira (1979 até 1983), primeiro governador mineiro da década de 1980, foi um dos defensores da modernização do sistema penitenciário (Abi-Ackel, 1982; Celso 1982; Rápidas, 1980) que se pautou pela construção de novas vagas e pela reforma e ampliação das unidades já existentes. A inauguração do Centro de Reeducação do Jovem Adulto, em outubro de 1980 (Centro, 1982) e o início das obras da Penitenciária de Teófilo Otoni (Presídio, 1982) fizeram parte do mandato de Francelino, inscritos no discurso da ressocialização e recuperação do preso, ao mesmo tempo que se buscava o esvaziamento do Depósito de Presos da Lagoinha, carceragem metropolitana que tinha seu histórico atrelado à superlotação, violência e precarização (Denúncia, 1979; Masmorra, 1979; OAB, 1982; Preso mata, 1980; Presos entram, 1979).

Já no governo de Tancredo Neves (1983 a 1984), esse projeto de aperfeiçoamento do sistema prisional, como um todo, ganhou continuidade e o Poder Executivo Estadual ocupou um lugar de certo protagonismo no debate (Abreu, 1983; Secretário, 1983). Contudo, as condições de custódia agravaram-

As prisões em Minas Gerais: uma análise institucional da década de 1980 retratada pelos jornais

Ariane Gontijo Lopes, Marco Túlio Sousa Fernandes e Raquel Vieira Magalhães Queiroga

se e as fragilidades institucionais impulsionaram os movimentos revoltosos dos presos (Inferno, 1983; Mais, 1984; Presos lutam, 1983).

Sob a gestão subsequente de Hélio Garcia (1984 a 1987), houve uma série de coberturas de grandes rebeliões, motins, fugas e violência nas instalações policiais do estado (Explode, 1986; Um, 1986). As reportagens destacaram ainda as consequências da divisão custodial dos presos entre a Secretaria de Interior e Justiça e a Secretaria de Segurança Pública (Bias, 1985).

Mais notório, contudo, foi a “Ciranda da Morte”, em 1985 – algo sem precedentes na história das prisões mineiras. Uma série de assassinatos praticados entre presos dentro do Depósito de Presos da Lagoinha e da Delegacia de Furtos e Roubos, os quais buscavam chamar atenção das autoridades para as condições das prisões e do tratamento oferecido aos reclusos (Ciranda, 1985; Denunciados, 1985). A “Ciranda da Morte” chegou a mobilizar deputados da ALMG, que abriram um requerimento de CPI (Minas Gerais, 1985) e que, mais tardiamente, recomendou a desativação da unidade. Para se ter uma noção, a capacidade máxima do Depósito era de 120 presos, mas naquele momento haviam algo em torno de 400 (Presos fazem, 1985), o que elevou à última potência a precariedade da aplicação da pena.

É nesse momento que a defesa pela construção da Penitenciária de Segurança Máxima, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, ganha força, com o objetivo de desafogar as carceragens policiais e receber os “criminosos emergentes” (Para, 1985). Inaugurada em 1988, após conflitos e negociações, a nova unidade prisional significou a queda do ideal reabilitador, antes símbolo da PAN, reforçando o encarceramento pelo regime de tranca e o mote de controle punitivo como remédio para a prevenção criminal.

O governador chegou a defender, inclusive, o fechamento do Depósito de Presos da Lagoinha e a construção de novas vagas para transferir os presos condenados das cadeias públicas para as penitenciárias (Abreu anuncia, 1986; Os “infernos”, 1986). Em decorrência disso, foi ampliada a Casa de Detenção Antônio Dutra Ladeira e inaugurado o Hospital de Toxicômanos para a recuperação dos detentos.

Neste ponto, vale destacar que os anos que se seguiram à LEP foram de inconformidade das práticas democráticas na segurança pública e no sistema penitenciário (Teixeira, 2006; Paixão, 1988 ; Zaluar, 2007 ; Goes, 2004). Por ser uma transição política não marcada por rupturas abruptas e sim pelo esgotamento do regime autoritário, a passagem para a democracia foi delineada pelas elites dominantes, em especial a militar (Azevedo, 2005).

Assim, as reformas necessárias para a justiça penal, abrangendo todos os níveis, não lograram criar um sistema que assegurasse plenamente os direitos fundamentais. Apesar disso, a tortura e os maus-tratos, frequentemente perpetrados por membros de forças militares, policiais e por funcionários de centros penitenciários, por vezes com apoio de comerciantes e empresários, persistiram no país sem enfrentar as devidas consequências legais (Azevedo, 2005).

No governo de Newton Cardoso (1987 a 1991), a pauta das corporações policiais sobrepôs de vez o discurso da ressocialização, pois policiais civis e agentes penitenciários passaram a reivindicar melhorias profissionais (Guardas, 1988; Greve, 1988; Polícia, 1987; Polícia Civil, 1987; Polícia Civil Ameaça, 1987; Polícia exige, 1988). Os representantes das entidades da Polícia Civil receberam respaldo dos deputados da ALMG em sua luta contra o governo estadual, representado pela Secretaria de Segurança Pública. Esse confronto emergiu devido ao movimento que almejava melhorias salariais e resultou em realocações e perseguições. Um argumento frequentemente levantado sustentava que a Polícia Militar tinha obtido

aumentos em suas gratificações, o que não havia sido o caso dos policiais civis e tampouco dos agentes prisionais, que sequer eram reconhecidos como categoria profissional naquele momento. Talvez tal ponto tenha ensejado a greve dos guardas penitenciários, que teve início na Penitenciária Agrícola de Neves e posteriormente se espalhou para as outras unidades, tendo como reivindicações: melhores salários, porte de arma e curso de formação pela Polícia Civil – sendo a manifestação do desejo pela profissionalização.

Em 1988, segundo ano de mandato de Newton Cardoso, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) também manteve uma relação instável e de disputas com o Governo do Estado, que mobilizou lideranças da corporação para melhoria dos salários e das condições de trabalho e que provocou reações duras das duas partes, com denúncias de corrupção, exoneração de comandantes e até ameaça por parte dos policiais militares de recolherem o efetivo dos quartéis e retirar a guarda pessoal do governador (A crise na, 1989; A crise que, 1988; Governador; 1988). Entretanto, houve uma promessa de equiparação do salário da Polícia Militar ao das Forças Armadas, em janeiro de 1989, o que gerou uma relativa tranquilização na negociação.

O governo de Newton Cardoso ainda finalizou o último ano de mandato com a acusação do diretor do Departamento de Organização Penitenciária, Francisco Marcio Miranda Chaves, de irregularidades na Secretaria do Interior e Justiça, que envolvia corrupção na compra de carnes para unidades prisionais de todo o estado pelo próprio secretário, Geraldo da Costa Pereira (Newton, 1988; Secretário de, 1988). Contudo, mesmo com a abertura de uma comissão de sindicância, a investigação sobre a possível fraude acabou sendo arquivada. Por fim, ainda havia a problemática da inauguração da Penitenciária de Segurança Máxima de Contagem, que chamou atenção pelo superfaturamento da obra e que foi palco de fugas em massa de presos e denúncias de corrupção de agentes penitenciários logo nos primeiros meses de funcionamento (Direção, 1988; Segurança, 1989; Uma Penitenciária, 1988).

Nesse contexto, sobressaíram como atores principais aqueles internamente imbricados na gestão prisional, os quais estão devidamente listados no Quadro 2. Além deles, os próprios detentos e seus familiares também compuseram o quadro de agentes, disputando a narrativa sobre as prisões mineiras.

QUADRO 2

Atores

Categoria Final	Conjunto de categorias agrupadas
Policiais Civis	Policial Civil
Operadores do Sistema de Justiça	Juiz; Promotor de Justiça; Defensor Público, Advogado
Poder Executivo Estadual	Secretário de Segurança Pública; Secretário de Interior e Justiça; Diretor do Departamento de Organização Prisional; Corregedor de Polícia
Diretores das Unidades Prisionais	Diretor de Unidade Prisional
Policiais Militares	Policial Militar
Autoridades Eleitas	Prefeito; Vereador; Deputado
Agentes Prisionais	Agente Prisional; Carcereiro; Guarda
Sociedade Civil	Sociedade Civil
Pessoas privadas de liberdade	Preso
Familiares de Presos	Familiar de Preso

Fonte: Elaboração própria, conforme base de dados da pesquisa *A Política Penitenciária em Minas Gerais: uma análise sócio-histórica (1979 – 2019)*.

OS ATORES

Até este ponto, observamos que as concepções em torno das cadeias públicas, carceragens e penitenciárias do estado de Minas Gerais, durante a década de 1980, estão permeadas por uma diversidade de disputas, consensos e resoluções de conflitos. Essas abordagens competem umas com as outras em alguns momentos, enquanto coexistem em uma mesma dimensão de percepção dos problemas em outros. Ademais, exploramos como as ideias subjacentes às políticas públicas desempenham um papel fundamental (Faria, 2003; Rocha, 2005), visto que nos auxiliam a compreender por que certos problemas são percebidos da maneira que são e nos guiam na tentativa de compreender as contendas e as dinâmicas políticas enfrentadas pelos atores no contexto observado.

A análise realizada durante a década de 1980, a partir das narrativas dos jornais, proporcionou a identificação de grupos de atores específicos, entretanto observamos muitas diferenças na frequência de como cada ator aparece quando o tema é a situação das pessoas presas e os ambientes institucionais em que elas estavam custodiadas. A Tabela 1 apresenta a frequência da insurgência desses atores nas notícias analisadas no jornal Estado de Minas, agregados em segmentos específicos, por governo.

Importante ressaltar que as instituições desempenham papel crucial na formação e definição das preferências e dos interesses dos atores, impactando-os de maneiras diversas ao longo do tempo e do espaço. Isso expõe os desequilíbrios de poder inerentes ao jogo político. Concordamos com Coelho (2005) ao utilizar a “sociedade dos cativos” para compreender a dinâmica das prisões, especialmente no caso que estamos analisando: as prisões em Minas Gerais na década de 1980. Alterar uma instituição implica reconfigurar a estrutura e a distribuição de poder entre os atores. Nosso objetivo ao analisar esses atores é identificar como eles são abordados nos jornais impressos, revelando a maneira como os possíveis arranjos no contexto das prisões mineiras na década de 1980 foram moldados e não conseguiram concretizar as reformas esperadas. Isso ocorreu porque as mudanças resultaram do poder de ação dos atores e, em última instância, prevaleceram as ideias e os interesses corporativos das forças policiais.

TABELA 1

Atores estatais e não estatais em destaque nos jornais sobre o tema das prisões nos Governos Estaduais em Minas Gerais (período: 1979 até 1989)

Categorias/ Governos	Francelino Pereira (1979-1983)		Tancredo Neves (1983-1984)		Hélio Garcia (1984-1987)		Newton Cardoso (1987-1989)		Década de 1980	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i> Total	% Total
Policiais Cíveis	133	37,3%	96	27,2%	347	26,7%	241	23,6%	817	26,95%
Operadores do Sistema de Justiça	69	19,3%	40	11,3%	310	23,8%	172	16,9%	591	19,49%
Poder Executivo Estadual	66	18,5%	93	26,3%	274	21,0%	246	24,1%	679	22,39%

Continua

As prisões em Minas Gerais: uma análise institucional da década de 1980 retratada pelos jornais

Ariane Gontijo Lopes, Marco Túlio Sousa Fernandes e Raquel Vieira Magalhães Queiroga

Diretores das Unidades Prisionais	24	6,7%	25	7,1%	62	4,8%	84	8,2%	195	6,43%
Policiais Militares	16	4,5%	10	2,8%	43	3,3%	71	7,0%	140	4,62%
Autoridades Eleitas	12	3,4%	17	4,8%	81	6,2%	61	6,0%	171	5,64%
Agentes Prisionais	12	3,4%	4	1,1%	9	0,7%	36	3,5%	61	2,01%
Sociedade Civil	4	1,1%	8	2,3%	21	1,6%	14	1,4%	47	1,55%
Presos	16	4,5%	55	15,6%	142	10,9%	83	8,1%	296	9,76%
Familiares de Presos	5	1,4%	5	1,4%	13	1,0%	12	1,2%	35	1,15%
TOTAL	357	100,0%	353	100,0%	1.302	100,0%	1.020	100,0%	3.032	100%

Fonte: Elaboração própria, conforme base de dados da pesquisa *A Política Penitenciária em Minas Gerais: uma análise sócio-histórica (1979 – 2019)*.

De modo geral, a Tabela 1 apresenta que, durante a década de 1980, o ator mais frequente quanto à narrativa do tema das prisões eram os policiais civis, presentes em cerca de 26,95% de todas as reportagens. Esse mesmo padrão de frequência se deu também dentro dos períodos governamentais, quando tratamos de percentual, ou seja, nos quatro governos estaduais são os policiais civis os principais mobilizadores da pauta prisional. De certo modo, isso pode estar relacionado com o fato de que eram eles os responsáveis pela custódia da grande maioria dos presos aprisionados dentro das cadeias públicas e carceragens. Nesse sentido, os policiais civis faziam parte da dinâmica da “sociedade dos cativos” no cotidiano dessas unidades prisionais. Assim, ao lado dos presos, seriam eles os atores com o maior nível de informações para pronunciar e negociar os tipos de soluções dos problemas, como também aqueles cujo nome estava atrelado às constantes violências institucionais.

Entretanto, apesar das semelhanças das proeminências percentuais durante os períodos governamentais, há consideráveis diferenças em relação à quantidade de narrativas nos jornais. Nos mandatos de Francelino Pereira (1979 a 1983) e Tancredo Neves (1983 a 1984), observa-se uma menor incidência de narrativas nos jornais quando comparados aos governos de Hélio Garcia (1984 a 1987) e Newton Cardoso (1987 a 1991), totalizando 357 para Francelino Pereira e 353 para Tancredo Neves. Por outro lado, os governos de Hélio Garcia e Newton Cardoso apresentam um número mais elevado de narrativas, totalizando 1.302 aparições de atores durante o mandato de Hélio Garcia e 1.020 narrativas durante o mandato de Newton Cardoso.

E são eles, os policiais civis, que se destacam no acumulado da década de 1980. Durante os três primeiros governos analisados, os policiais civis garantem a maior porcentagem em relação aos outros atores, mesmo que permaneça em queda ao longo do período. O que deu espaço para os operadores da justiça e funcionários do Poder Executivo Estadual. No total, essas categorias somadas ao percentual dos policiais civis, alcançaram 69% da menção geral para todos os atores, o que revela uma importância atribuída e um espaço reservado às vozes estatais, em especial das forças policiais.

As prisões em Minas Gerais: uma análise institucional da década de 1980 retratada pelos jornais

Ariane Gontijo Lopes, Marco Túlio Sousa Fernandes e Raquel Vieira Magalhães Queiroga

Por outro lado, nos dois últimos governos da década de 1980, temos a aparição relativamente mais alta dos presos. Porém, a narrativa sobre os internos, os seus familiares, a sociedade civil e os parlamentares representam pouco espaço de negociação e embates nas narrativas dos jornais. Nesse mesmo período, ocorreu um sobressalto na aparição dos operadores do sistema de justiça, passando de 11,3%, do governo de Tancredo Neves, para 23,8%, no governo de Hélio Garcia. Esta alavancada nos diz sobre a frente tomada por esses atores na tentativa de responder às consequências de uma política cuja dinâmica esteve ancorada por muito tempo na divisão seletiva da custódia do preso entre a Secretaria de Interior e Justiça e a Secretaria de Segurança Pública, ou seja, com a transferência dos presos das cadeias e delegacias para o sistema penitenciário.

Diante disso, conforme analisa Santos (2015), a concepção de instituição e sua natureza como “distributiva” do poder autoriza-nos a conformar um entendimento de que a mudança envolveria um equacionamento das relações e dos recursos de poder entre os atores, em um ambiente altamente conflitivo e dinâmico. Contudo, a possibilidade de mudança em si de um arcabouço minimamente voltado à reforma da política penal ficou a cargo dos atores policiais, da justiça e do governo estadual. Tal padrão nos permitiu observar que, muito além de uma reforma penal necessária, a disputa na arena externa às prisões deu-se por atores que pleiteavam melhorias das suas condições de trabalho.

O que, por ora, é suficiente entendermos para avançarmos na análise dos eventos e fatos noticiados. Seguidamente, teremos condições de apresentar a associação entre a agência dos atores e os eventos, demonstrando que a mudança gradual nesse setor de política deu-se em meio à coexistência de uma disputa por melhores condições de trabalho e à negociação do cárcere com a máxima da sociedade dos cativos como *modus operandi* possível.

OS EVENTOS E FATOS

Os esforços para incorporar o poder nos argumentos institucionais começam com duas simples observações: (a) atores de instituições importantes obtêm ganhos consideráveis à manutenção dessas instituições; e (b) quando os campos organizacionais são práticas instáveis e mal estabelecidas e/ou formadas, a ação coletiva bem-sucedida depende da definição e da elaboração de regras amplamente aceitas do jogo. A premissa é a de que as instituições moldam o jogo político, portanto, o avanço desse campo teórico consistiria em apontar precisamente “como”, “quando” e “onde” determinados efeitos são prováveis de acontecer.

Embora os jornais não sejam capazes de apresentar a negociação nos ambientes internos da prisão na década de 1980, eles narram como os temas que envolvem a questão prisional vão sendo moldados. Ou seja, a resposta estatal frente à violência praticada contra presos e rebeliões é representada pelo aumento de vagas e transferência, de modo que a gestão e a reforma prisional, embora apareçam com certa relevância, se veem na encruzilhada das disputas dos atores.

A concepção que permeava o imaginário acerca dos detentos foi principalmente associada à noção de “periculosidade”, e mesmo com a transferência dos presos para o PAN, esse ciclo não foi interrompido. A decisão de transferência foi influenciada pelos atores envolvidos em disputas corporativas. Nesse contexto, a abordagem da política prisional alinhada à política penal abraçou a questão das classificações de detentos perigosos, sugerindo que, na batalha prisional, as respostas estatais aos problemas de

precariedade e violência enfrentados pelos presos não trouxeram inovação ou propostas humanizadoras. Em vez disso, as soluções basearam-se na criação de mais vagas e na transferência de detentos, guiadas pela lógica classificatória. Nesse cenário, nas lutas entre as institucionalidades prisionais, foram as corporações estatais que emergiram vitoriosas.

Vejamos adiante, conforme Tabela 2, como são narrados os eventos e os fatos durante a década de 1980. As categorias são as seguintes: (i) violência contra presos; (ii) gestão, ampliação e aperfeiçoamento do Sistema Prisional; (iii) corporativismo dos profissionais do Sistema Prisional; (iv) vagas no Sistema Prisional; (v) precariedade do Sistema Prisional; (vi) rebeliões, motins e fugas; (vii) corrupção de agentes públicos; e (viii) tratamento de familiares de presos.

TABELA 2

Eventos e fatos em destaque nos jornais sobre o tema das prisões nos Governos Estaduais em Minas Gerais (período: 1979 até 1989)

Categorias/ Governos	Francelino Pereira (1979-1983)		Tancredo Neves (1983-1984)		Hélio Garcia (1984-1987)		Newton Cardoso (1987-1989)		Década de 1980	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f Total	% Total
Violência contra presos	65	16,8%	48	12,9%	221	15,5%	147	13,4%	481	14,65%
Gestão, ampliação e aperfeiçoamento do Sistema Prisional	96	24,7%	120	32,3%	416	29,3%	242	22,0%	874	26,62%
Corporativismo dos profissionais do Sistema Prisional	7	1,8%	17	4,6%	51	3,6%	186	16,9%	261	7,95%
Vagas no Sistema Prisional	31	8,0%	26	7,0%	125	8,8%	58	5,3%	240	7,31%
Precariedade do Sistema Prisional	64	16,5%	70	18,8%	295	20,7%	131	11,9%	560	17,06%
Rebeliões, Motins e Fugas	116	29,9%	76	20,4%	243	17,1%	233	21,2%	668	20,35%
Corrupção de Agentes Públicos	7	1,8%	11	3,0%	61	4,3%	97	8,8%	176	5,36%
Tratamento de familiares de presos	2	0,5%	4	1,1%	10	0,7%	7	0,6%	23	0,70%
TOTAL	388	100,0%	372	100,0%	1.422	100,0%	1.101	100,0%	3.283	100%

Fonte: Elaboração própria, conforme base de dados da pesquisa *A Política Penitenciária em Minas Gerais: uma análise sócio-histórica (1979 – 2019)*.

Observamos duas dimensões distintas dos eventos na década de 1980. De um lado, o expressivo ciclo violador de direitos no contexto das prisões, posto que esse assunto soma 57,42% das notícias. Tal categoria engloba: a violência contra presos (14,65%); a precarização do ambiente do cárcere (17,06%); as fugas,

As prisões em Minas Gerais: uma análise institucional da década de 1980 retratada pelos jornais

Ariane Gontijo Lopes, Marco Túlio Sousa Fernandes e Raquel Vieira Magalhães Queiroga

as rebeliões e os motins (20,35%); e a corrupção dos funcionários (5,36%). Por outro lado, aparece como condição de melhoria dessas violações notícias voltadas à gestão, à ampliação e ao aperfeiçoamento do Sistema Prisional (26,62% das notícias), incluindo, no entanto, as transferências de presos como resposta do Poder Executivo. Com 7,31% aparecem as narrativas sobre vagas no prisional, além disso, as pautas corporativas aparecem desagregadas das demais categorias, com quase 8% de destaque nos jornais.

Vejamos que a pauta do corporativismo era menor no início da década, quando sob o governo Francelino Pereira. Esse pleito por melhorias nas carreiras limitava-se a 1,8% das narrativas dos jornais, diferentemente da escala que vai assumindo ao longo dos governos, até alcançar 16,9% no período de Newton Cardoso. Isso demonstra, em alguma medida, que a agência desses atores, com preponderância das polícias nesse jogo político, tem força relativamente importante quanto às respostas aos conflitos vividos no contexto das prisões.

Portanto, podemos observar que as narrativas jornalísticas vão incorporando pautas propriamente corporativas, porque elas denotam de forma direta o comprometimento dos jornais com a movimentação da polícia civil, retirando em grande medida a pauta dos presos e as soluções quanto às situações de violação sofridas por eles. A resposta para a condição de cárcere dos presos volta-se ao aumento de vagas e à transferência deles, e o corporativismo assumido pelas declarações dos jornais incorporam as violências como barganha dos policiais e não enquanto solução definitiva estatal.

PRISÃO: ESPAÇO DE DISPUTA

O reequacionamento no ambiente institucional do qual falamos desloca os atores em movimentos não aleatórios, distribuindo recursos a depender do contexto que se constituiu e a partir da trama de negociações e disputas, e na medida que eventos se intensificam ou se diluem. Não é inesperado, assim, que, num ambiente de escassez e precarização da custódia de presos, os policiais civis, responsáveis pelas carceragens onde havia o maior contingente de pessoas, estivessem mobilizados em pautas ligadas à violência contra presos, à precária gestão das prisões e à falta de acesso a bem-estar, bem como aos eventos que inflamavam o sistema prisional, as rebeliões, motins e fugas.

Os operadores do sistema de justiça, por sua vez, também se preocuparam com esses mesmos temas, acrescentando-se também a questão da gestão, ampliação e aperfeiçoamento do sistema prisional, uma vez que a autorização ou interdição de espaços de custódia, assim como sua lotação, engajavam tais carreiras no próprio cotidiano das profissões, além da corrupção de agentes públicos.

O envolvimento nesses últimos temas – a questão da gestão, ampliação e aperfeiçoamento do sistema prisional – é explicado pelo fato de que os operadores do sistema de justiça, entre os quais destacam-se os juízes de Execução Penal e os membros do Ministério Público, foram devidamente incumbidos da atividade de fiscalização da pena por meio da LEP. O que não necessariamente foi suficiente para garantir que o curso de ação desses atores, ao menos no que concerne à representação dada pelos jornais, se desse de maneira contrária às forças políticas atuantes no período analisado. As rotinas de fiscalização, ainda que resultassem, em alguns episódios, no fechamento ou na interdição de estabelecimentos penais e carceragens policiais, devido às condições de detenção insalubres, ainda reforçavam a noção de que as transferências de presos e a criação de novas vagas deviam ser as principais soluções para os problemas das prisões.

Portanto, o que as notícias de jornal parecem evidenciar é que os operadores do sistema de justiça estiveram circunscritos na questão prisional mineira com igual dificuldade de institucionalizar práticas penais mais atualizadas durante a redemocratização. Vale ponderar, por outro lado, que a constituinte marca o momento de reformulação do Ministério Público, que passa a extrapolar atividades da seara criminal e atendimento jurídico à população hipossuficiente e volta-se também ao controle da atividade policial, à supervisão da pena privativa de liberdade e à garantia de direitos coletivos e individuais (Ribeiro, 2017).

Portanto, em alguma medida, pelo menos no que diz respeito aos promotores de justiça, a sua atuação na década de 1980, ainda que já importante, passava por um momento histórico que iria garantir, apenas nas décadas seguintes, um reportório institucional mais amplo e melhor fundamentado nessas atividades de controle e fiscalização.

Complementarmente, o Poder Executivo Estadual, responsável legal pela gestão da custódia de pessoas privadas de liberdade, empenhou-se nessa temática, como também nas reportagens que tratavam diretamente sobre vagas no sistema prisional, corrupção dos agentes públicos e corporativismo dos profissionais que atuavam nas prisões, a destacar que a Secretaria de Segurança Pública era um órgão de reivindicação corporativa, tanto para policiais civis preocupados com as condições relativas ao ambiente e desempenho de trabalho, sobressaindo pautas conhecidas como as relativas a salário, quanto para policiais militares que ganharam maior destaque na arena de debate prisional por essa via já no último governo analisado.

É relevante ressaltar que, apesar das considerações feitas, as redes de interações e complexas causalidades no sistema prisional não seguiram uma distribuição uniforme no espaço e no tempo; elas foram irregulares e não-lineares. Através da narrativa e da ordenação arbitrária dos jornais, podemos inferir que esses atores mencionados, em termos estatísticos, provavelmente surgiram em determinados temas e assuntos. No entanto, isso não implica em determinismo absoluto nem atenua as disputas e tensões no campo, que podem envolver múltiplos atores e temas. O neoinstitucionalismo lida com fenômenos muitas vezes marcados pela equifinalidade e causalidade recíproca (Borges, 2007).

Seria apropriado visualizar, ainda assim, quais mudanças institucionais as prisões apresentam no período observado, considerando os eventos captados pelos jornais e os atores mobilizados na trajetória da política prisional mineira. Isto porque, mais do que dizer sobre as características dessas interações e do que se obtém enquanto capacidade dos atores via instituição, e dos resultados da política, urge a necessidade de identificar continuidades e transformações experimentadas pela própria instituição.

Como demonstrado anteriormente, os anos de 1984 e 1985 são marcados pela generalização da crise prisional, quando a falta de recursos e o agravamento da violência extrapolam as carceragens e cadeias públicas e atingem os estabelecimentos penais, resultado de um processo que se intensificava desde o início da década de 1980. Não obstante, a cobertura sobre eventos dessa natureza crítica aumenta consideravelmente nesse período em que o governo tinha Hélio Garcia ocupando o cargo de chefe do executivo estadual. Atribuindo um certo marco a esse momento, poderíamos visualizar um pico da crise prisional, tendo em vista as notificações dos jornais, onde é possível identificar aspectos institucionais relevantes.

Dada as condições mencionadas, interessa-nos observar que, a partir da ótica da variação percentual, o fenômeno da redistribuição de poder entre os atores parece uma questão verdadeira quando assumimos que, apesar do peso e da significância com que policiais civis mantêm seu espaço no debate prisional,

As prisões em Minas Gerais: uma análise institucional da década de 1980 retratada pelos jornais

Ariane Gontijo Lopes, Marco Túlio Sousa Fernandes e Raquel Vieira Magalhães Queiroga

sua porcentagem de participação nas reportagens declina desde o governo de Francelino Pereira. Não exatamente porque deixam de ter importância, mas porque outros atores disputam e ocupam esse espaço, como os já mencionados operadores do sistema de justiça e os ligados ao Poder Executivo Estadual.

Em um sistema onde os atores e seu poder de agenciamento resultaram num processo de barganha e consolidação de uma política prisional em Minas Gerais, vimos que as soluções de aperfeiçoamento do sistema baseado nos Direitos Humanos foram secundárias, haja vista o declínio significativo que gestão, ampliação e aperfeiçoamento do sistema prisional apresentam logo a partir do governo Hélio Garcia, agravando-se consideravelmente no governo de Newton Cardoso. Além disso, as categorias que indicam precarização e violência no sistema se apresentam de maneira irregular, o que aponta para uma flutuação quanto à visibilidade que esses eventos obtinham no espaço dos jornais e, em última instância, quanto à priorização não persistente dessas graves questões no ambiente institucional.

Em contrapartida, logo no último período de governo analisado, o corporativismo dos profissionais que atuavam no sistema prisional obteve o maior aumento percentual entre as outras categorias de eventos e fatos, se considerado o valor percentual no governo anterior, isto é, aumentando 13,30%. Se somado este valor à notificação de “corrupção de agentes públicos”, que também se configura como uma questão corporativa, o aumento percentual geral do tema Corporativismo vai para 17,80%. Enquanto isso, apenas a categoria “rebeliões, motins e fugas” obteve aumento percentual na transição do governo Hélio Garcia para o de Newton Cardoso, o que correspondeu a 4,10%.

No período em que as instituições no Brasil passavam por uma reconfiguração política e onde havia perturbações e tensões produzidas no espaço institucional, o contexto de ação dos atores oferecia poderosos incentivos institucionais que pretendiam à própria manutenção e estabilidade das prisões.

Os principais atores que tinham a capacidade de mobilizar recursos e atuar na definição da regra do jogo sobre o sistema prisional/carcerário da época faziam parte de um arranjo consolidado no passado ditatorial, quais sejam as forças policiais. Na transição democrática, mesmo período da promulgação da LEP, tais atores, ao mesmo tempo que desejavam manter o *status quo*, tencionavam para influenciar na regra do jogo, influenciando também na alocação de recursos econômicos e políticos.

Assim, a configuração dos atores e os incentivos institucionais contiveram as mudanças políticas que emergiam no período, acarretando limites para a institucionalização dos direitos humanos e a manutenção de práticas de violência oriundas do regime autoritário. Logo, mesmo que tenha ocorrido a abertura de espaço na questão prisional para os órgãos executivos e judiciários, a Polícia Civil permaneceu no centro do debate público, trazendo para a discussão os seus interesses particulares.

Nesse sentido, a incorporação da pauta corporativa na prisão não só aponta para uma mudança lenta e gradual da própria instituição, mas a uma adaptação frente a transformações políticas e sociais macroestruturais para sobrevivência institucional. Além disso, essa transformação também foi sendo impulsionada por um distanciamento do ideal de recuperação do preso, possibilidade minada pela rotina de violência nesse período, o que demonstra a incapacidade da LEP frente às reorganizações e demandas sociais na virada democrática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto apresenta um debate sobre a história das prisões na realidade mineira, com foco na análise institucional que envolve os principais atores, eventos e fatos contidos nas narrativas dos jornais impressos entre o período de 1979 até 1989. As narrativas do periódico analisado indicaram parte dos destaques que eram evidenciados na pauta pública e que tratavam dos aspectos relacionados aos ambientes institucionais das penitenciárias, cadeias públicas e carceragens, sobretudo retratando a situação de custódia das pessoas presas no estado.

O emprego do neoinstitucionalismo histórico nos permitiu verificar quais atores disputaram essa pauta durante a década de 1980, sobressaindo o papel fundante das polícias civis que, em grande medida, também se articularam para garantir melhores condições para as suas carreiras, vez que eram em grande maioria carceragens e os principais responsáveis pela custódia dos presos.

Sabemos que a pesquisa conforme narrativa de jornais traz limites que, por vezes, não são capazes de evidenciar todo o contexto de tomada de decisão que envolve os atores e a dinâmica institucional das prisões. No entanto, reconhecendo os limites existentes das fontes de dados das instituições prisionais no contexto mineiro, no período da década de 1980, compreende-se que o uso da imprensa periódica traz dimensões relevantes, as quais sinalizam, como pudemos ver, o quão complexo foi o processo ou a tentativa de reformar a política penal naquele período. O modo como o corporativismo policial se apropriou do poder de agência no contexto da transição democrática subtraiu uma reforma penal orientada pela institucionalização de direitos, mesmo com o advento da LEP. O que, por conseguinte, manteve em operação a sociedade dos cativos.

Em que pese, as instituições de controle horizontal, que após a LEP passaram a ter a fiscalização sobre a execução dos custodiados fundamentação legal, ganharam ênfase em sua atuação nas tentativas de lidar com a crise prisional. Entretanto, as notícias publicadas no jornal Estado de Minas evidenciam a reprodução de uma lógica de ampliação e aperfeiçoamento do sistema penitenciário, não trazendo efeitos para transformações concretas, além de não indicar mudanças substantivas sobre o seu protagonismo político na execução penal. Ponderamos, contudo, que os dados obtidos pela fonte não conseguem afirmar as consequências dos novos repertórios de ação destinados aos atores do sistema de justiça para um desenvolvimento político-institucional alinhado aos preceitos democráticos. Nesse sentido, o presente trabalho não esgota toda a temática, sendo necessário o desenvolvimento de pesquisas, haja vista a relevância em se observar o papel da fiscalização nesse processo.

Por fim, é essencial destacar como um tema crucial para futuras pesquisas: a reforma do Sistema Prisional pelo Estado brasileiro. O legado e a trajetória de dependência indicam um ator-chave nessa iniciativa, incluindo a própria institucionalização da “sociedade dos cativos”. O que foi demonstrado pela presença constante de crises, negociações e soluções, todas permeadas por conflitos e acordos corporativos. De maneira complementar, as intervenções estatais não conseguiram encontrar respaldo político no contexto da redemocratização. Pelo contrário, práticas e rotinas violentas resultaram em crises político-institucionais que receberam respostas emergentes, como o aumento de vagas e a transferência de detentos. Essas respostas tiveram pouco impacto na transformação ou criação de um arranjo institucional capaz de custodiar infratores sem perpetuar um ciclo de violação de direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A CRISE NA PM. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 25 jan. 1989. Seção 1, p. 7.
- A CRISE QUE abalou a PM e pôs no chão a autoridade do governo. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 13 nov. 1988. Seção 1, p. 16.
- ABIL-ACKEL melhora as penitenciárias em MG. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 25 jun. 1982. Seção 1, p. 16.
- ABREU anuncia as vagas hoje. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 14 jun. 1986. Seção 1, p. 17.
- ABREU promete vida melhor aos presos. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 7 abr. 1983. Seção 1, p. 15.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Criminalidade e justiça penal na América Latina. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 7, n. 13, p. 212-241, 2005.
- BIAS isenta segurança na crise carcerária de Minas. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 10 out. 1985. Seção 1, p. 18.
- BORGES, André. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. **Revista BIB**, São Paulo, v. 63, p. 45-59, 2007.
- BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. **Institui a Lei de Execução Penal**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 jul. 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 7 ago. 2025.
- BRASIL. Senappen – Secretaria Nacional de Políticas Penais. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Sisdepen, 2022. **Relatório Analítico de Minas Gerais 13º Ciclo de Coleta**. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 24 ago. 2023.
- CELSO inicia obras no presídio. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 17 mar. 1982. Seção 1, p. 17.
- CENTRO de reeducação tem novo diretor. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 1 maio 1982. Seção 1, p. 13.
- CIRANDA de Morte completa 4 meses nos dois “infernos”. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 19 jun. 1985. Seção 1, p. 27.
- COELHO, Edmundo Campos. **A oficina do diabo: e outros estudos sobre criminalidade**. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. “Depósito de Presos” a “Instituição Penitenciária”: Sistema Carcerário em Minas Gerais. In: **Anais do XV Congresso Brasileiro de Sociologia**. Curitiba, 26-29 jul. 2011.
- DENÚNCIA Depósito de Presos. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 21 mar. 1979. Seção 1, p. 17.
- DENUNCIADOS os 15 presos que mataram. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 23 nov. 1985. Seção 1, p. 17.
- DIREÇÃO já demitiu 40 funcionários. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 1 nov. 1988. Seção 1, p. 17.
- EXPLODE o sistema carcerário em Minas. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 1 jan. 1986. Seção 1, p. 18.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.

FJP – Fundação João Pinheiro. **Caracterização da população prisional em Minas Gerais e Rio de Janeiro**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1984.

FRANÇA, Vera Veiga. **Jornalismo e vida social**: a história amena de um jornal mineiro. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

FRANÇA, Vera Veiga; LOPES, Suzana Cunha. Análise do acontecimento: possibilidades metodológicas. **Matrizes**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 71-87, 2017.

GÓES, Eda Maria. **Transição política e cotidiano penitenciário**. História (São Paulo), v. 23, n. 1-2, p. 219-238, 2004.

GOVERNADOR chama a PM de empresa e tenta desconhecer a crise. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 10 nov. 1988. Seção 1, p. 6.

GREVE pode deixar presídio de Neves à mercê dos presos. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 13 out. 1988. Seção 1, p. 22.

GUARDAS entram em greve e presos estão dirigindo Neves. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 13 jan. 1988. Seção 1, p. 18.

IMMERGUT, Ellen. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.

INFERNO da Lagoinha, segundo os presos. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 10 set. 1983. Seção 1, p. 15.

LUCA, Tânia Regina. História dos, nos e por meio dos periódicos. In: PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **Fontes Históricas**. São Paulo: Contexto, 2005, p. 111-153.

MAIS um preso morre na cela. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 4 fev. 1984. Seção 1, p. 13.

MARCH, James; OLSEN, Johan. Elaborating the “New Institutionalism”. In: BINDER, Sarah; RHODES, Roderick Arthur William; ROCKEMAN, Bert. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 3-20.

MASMORRA da Lagoinha. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 26 jul. 1979. Seção 1, p. 19.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório Final da CPI da Penitenciária Agrícola de Neves**. Belo Horizonte, 1984.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Requerimento da CPI da Penitenciária de Segurança Máxima**. Belo Horizonte, 1986.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Requerimento da CPI do Depósito de Presos da Lagoinha**. Belo Horizonte, 1985.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório Final da CPI do Presídio de Santa Terezinha - Juiz de Fora**. Belo Horizonte, 1983.

NEWTON também sabia da “Negociata da Carne”. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 11 ago. 1988. Seção 1, p. 20.

OAB acha que as prisões são sofríveis e péssimas. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 18 maio 1982. Seção 1, p. 13.

OS “INFERNOS” vão acabar amanhã. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 14 jun. 1986. Seção 1, p. 17.

As prisões em Minas Gerais: uma análise institucional da década de 1980 retratada pelos jornais

Ariane Gontijo Lopes, Marco Túlio Sousa Fernandes e Raquel Vieira Magalhães Queiroga

- PAIXÃO, Antônio Luiz. **Recuperar ou punir?:** como o Estado trata o criminoso. São Paulo: Cortez, 1987.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. Crime, controle social e consolidação da democracia: as metáforas da cidadania. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** São Paulo: Vértice, p. 168-199, 1988.
- PARA governador, só União pode resolver. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 8 maio 1985. Seção 1, p. 20.
- POLÍCIA civil exige aumento. E pela primeira vez fala em greve. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 20 ago. 1987. Seção 1, p. 7.
- POLÍCIA CIVIL faz assembleia sem ter resposta do Governador. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 28 ago. 1987. Seção 1, p. 9.
- POLÍCIA CIVIL AMEAÇA pôr em liberdade 10 presos por dia. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 13 nov. 1987. Seção 1, p. 5.
- POLÍCIA EXIGE aumento de 250%. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 21 dez. 1988. Seção 1, p. 7.
- PORTO, Maria Stela Grossi. Mídia, segurança pública e representações sociais. **Tempo social**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 211-233, 2009.
- PRESÍDIO de T. Otoni vai ser concluído. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 3 jun. 1982. Seção 1, p. 16.
- PRESO MATA companheiro na Lagoinha. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 10 ago. 1980. Seção 1, p. 22.
- PRESOS entram em rebelião para ver se conseguem mais um metro de vida. **Estado de Minas**, 30 jun. 1979. Seção 1, p. 15.
- PRESOS FAZEM nova rebelião para que tenham vida humana. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 9 maio 1985. Seção 1, p. 19.
- PRESOS LUTAM com PM e carcereiro para fugir. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 24 dez. 1983. Seção 1, p. 13.
- RAMOS, Sílvia; PAIVA, Anabela. **Mídia e violência:** novas tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2007.
- RÁPIDAS – “Penitenciária”. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 30 abr. 1980. Seção 1, p. 14.
- RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Ministério Público: velha instituição com novas funções?. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 113, p. 51-82, 2017.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 11-28, 2005.
- DIMAGGIO, Paul J. & POWELL, Walter W. “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”. In POWELL, Walter W. & DIMAGGIO, Paul J. (Eds.) **The New Institutionalism in Organizational Analysis.** Chicago: The University of Chicago Press. p. 63-82. 1991.
- SANTOS, Iris Gomes. **Agentes de mudança, contextos políticos & dinâmica institucional:** um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor de segurança pública no Brasil. 2015. 259 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2015.
- SECRETÁRIO promete na TV ampliar penitenciárias. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 31 mar. 1983. Seção 1, 15.

SECRETÁRIO DE Justiça ainda não esclareceu caso da carne. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 15 mar. 1988. Seção 1, p. 9.

SEGURANÇA máxima. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 1 jan. 1989. Seção 1, p. 24.

SYKES, Gresham. **The society of captives**: a study of a maximum security prison. Princeton University Press, 2007.

TEIXEIRA, Alessandra. **Do sujeito de Direito ao Estado de Exceção: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro**. Dissertação de Mestrado. Departamento de Sociologia. Universidade de São Paulo, 2006.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *In*: THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. **Structuring Politics**: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p.1-33.

UM dossiê que condena muita cadeia em Minas. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 20 abr. 1986. Seção 1, p. 31.

UMA PENITENCIÁRIA desmoralizada. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 5 out. 1988. Seção 1, p. 21.

ZALUAR, Alba. **Democratização inacabada: fracasso da segurança pública**. Estudos avançados, v. 21, n. 61, p. 31-49, 2007.

ARTIGO

UM RETRATO DA VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE NA AMAZÔNIA LEGAL

LAURO NOGUEIRA

Economista. Mestre e Doutor em Economia. Pós Doutor em Economia Aplicada. Professor do Programa de Pós Graduação em Economia – PPE/UERN – e do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas – CCSAH/UFERSA. Áreas de Atuação: Economia Social, Demografia Econômica, Economia Regional e Métodos Quantitativos em Economia.

País: Brasil **Estado:** Rio Grande do Norte **Cidade:** Mossoró

E-mail: lauro.nogueira@ufersa.edu.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-2186-7223>

FÁBIO LÚCIO RODRIGUES

Economista. Mestrado e Doutorado em Economia Aplicada (PPGE/UFPB), com estágio pós-doutoral em Demografia (PPGDEM/UFRN). Professor do Departamento de Economia da FACEM/UERN e dos Programa de Pós-Graduação em Economia (PPE) e em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES) da UERN. Tem experiência na área de Economia Aplicada, Economia Social e Avaliação de Políticas Públicas.

País: Brasil **Estado:** Rio Grande do Norte **Cidade:** Mossoró

E-mail: prof.fabiolucio@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-5809-4044>

WALLACE PATRICK SANTOS DE FARIAS SOUZA

Atualmente é Pós-doutorando na FEA/USP – NEREUS. Professor do Departamento de Economia da UFPB e bolsista de produtividade do CNPq. Doutor em Economia Aplicada pela UFRGS. Pesquisa temas que incluem avaliação de impacto e políticas públicas; mercado de trabalho; economia política e social.

País: Brasil **Estado:** Paraíba **Cidade:** João Pessoa

E-mail: wpsfarias@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-0598-936X>

Contribuições dos autores: Lauro Nogueira atuou na concepção da pesquisa, coleta dos dados, revisão bibliográfica e da literatura, análise de dados, redação, revisão, entre outros. Fábio Lúcio Rodrigues atuou na Curadoria de dados, Validação, Visualização, Escrita – rascunho original e Escrita – revisão e edição. Wallace Patrick Santos de Farias Souza atuou na concepção da pesquisa, análise de dados, aplicação de modelos.

Data de Recebimento: 29/08/2023 - **Data de Aprovação:** 30/01/2024

DOI: 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.2024

RESUMO

O principal objetivo deste estudo foi investigar os elementos centrais relacionados à violência na área da Amazônia Legal, abrangendo o período entre 2002 e 2019. O ponto central da pesquisa concentrou-se nas taxas de homicídio, com o propósito de compreender as interligações intrínsecas entre essas taxas e os aspectos socioeconômicos que cercam as vítimas. Para tanto, adotou-se o método de balanceamento por entropia, proposto por Hainmueller e Xu (2013). Os principais resultados destacam que a disparidade de oportunidades, visível através da baixa obtenção educacional, em conjunto com a influência da cor/etnia e da idade das vítimas, desempenham um papel dominante no cenário de alta violência e criminalidade. De maneira mais específica, o mero fato de não ser branco aumenta as chances de ser vítima de homicídio na região em cerca de 44%, quando comparado ao impacto do nível educacional. Além disso, esse efeito é três

vezes mais pronunciado do que o relacionado à ocupação profissional. Por fim, a conjunção de ser jovem, pertencer a uma etnia não branca e possuir níveis educacionais limitados intensifica consideravelmente a probabilidade de se tornar vítima de homicídio na região. Quando esses atributos se somam a outros fatores, por exemplo ser do sexo masculino, solteiro e migrante, a atual configuração parece quase que inevitavelmente predizer um desfecho trágico, ou seja, a morte por homicídio, para os indivíduos que apresentam essas características.

Palavras-chave: Violência. Criminalidade. Taxa de homicídios. Amazônia Legal.

A PORTRAIT OF VIOLENCE AND CRIMINALITY IN THE LEGAL AMAZON

ABSTRACT

The main goal of this study was to investigate the central elements related to violence in the Legal Amazon area, covering the period between 2002 and 2019. The focal point of the research focused on homicide rates, with the purpose of understanding the intrinsic interconnections between these rates and the socioeconomic aspects surrounding the victims. To do so, the entropy balancing method proposed by Hainmueller and Xu (2013) was adopted. The main findings highlight that the disparity of opportunities, evident through low educational attainment, along with the influence of race/ethnicity and age of the victims, play a dominant role in the scenario of high violence and crime. More specifically, simply not being white increases the chances of being a homicide victim in the region by about 44%, when compared to the impact of educational level. Moreover, this effect is three times more pronounced than that related to occupational status. Finally, the conjunction of being young, belonging to a non-white ethnicity, and possessing limited educational levels considerably intensifies the probability of becoming a homicide victim in the region. When these attributes are combined with other factors, such as being male, single, and a migrant, the current configuration seems to almost inevitably predict a tragic outcome, namely death by homicide, for individuals with these characteristics.

Keywords: Violence. Criminality. Homicide Rate. Legal Amazon.

JEL Classification: K14, C01, D63.

INTRODUÇÃO

A criminalidade, frequentemente acompanhada pela violência, constitui-se como um dos principais desafios sociais, tendo um impacto significativo na sensação de segurança e na qualidade de vida da população. Nesse contexto, altas taxas de violência e criminalidade, especialmente quando associadas à falta e/ou ineficácia de políticas públicas para enfrentá-las, resultam em um cenário futuro instável e caótico (Ferreira; Marcial, 2015; Britto *et al.*, 2020).

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2023), ao longo dos últimos 35 anos, relatam que o Brasil testemunhou cerca de 1,5 milhão de assassinatos, o que o coloca em primeiro lugar no ranking global de homicídios. Essa alarmante situação de violência e criminalidade afeta predominantemente a população negra e parda, principalmente jovens com baixíssima escolaridade. Esse problema social se intensificou a partir dos anos 2000, especificamente, 49,4% das mortes entre os homens na faixa etária

Um retrato da violência e criminalidade na Amazônia Legal

Lauro Nogueira, Fábio Lúcio Rodrigues e Wallace Patrick Santos de Farias Souza

de 15 a 29 anos referem-se a assassinatos ocorridos em 2014 (IPEA, 2023). De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2023), em 2022, o Brasil registrou um total de 47.508 mortes violentas intencionais (MVI), representando uma taxa de 23,4 mortes por 100 mil habitantes. Dentre essas fatalidades, 76,5% foram causadas por armas de fogo, com 91,4% das vítimas sendo homens e 8,6%, mulheres. No que diz respeito à etnia e faixa etária, constata-se que 76,9% das vítimas foram declaradas negras, e 50,3% eram jovens com idade entre 12 e 29 anos.

O problema é bem mais acentuado nas regiões Norte e Nordeste, onde, no período analisado, as taxas de homicídios por armas de fogo praticamente triplicaram. Especificamente, de acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023), as taxas de MVI na Amazônia Legal¹ em 2022 é 54% maior que o observado nas demais regiões do Brasil e 425 cidades da região possuem taxa de MVI superior à média nacional. Em termos numéricos, o Amapá lidera com uma taxa de 50,6%, seguido na região pelo estado do Amazonas, com 38,8%, na terceira posição. Diante do exposto, surge ao menos uma questão fundamental: por que a região Amazônica, que apresenta a menor densidade demográfica, possui as maiores taxas de assassinatos por armas de fogo do país e quais fatores são determinantes nesse cenário desastroso?

Para ter-se uma ideia, de acordo com os dados observados dos últimos 40 anos – 1980 a 2019 – em termos relativos, a região da Amazônia Legal apresenta uma das maiores taxas de elevação dos índices de homicídios. Em números, a taxa de mortes violentas intencionais nos municípios localizados na Amazônia Legal cresceram aproximadamente 260%, contrastando com os números de outras regiões do país, exceto a região Nordeste, apesar da Amazônia Legal corresponder a apenas 13,6% da população brasileira. Algumas razões são apontadas na literatura como fatores determinantes e/ou principais motivações: as condições econômicas; a interação social e a herança familiar; a notável presença de grupos do crime organizado e os conflitos decorrentes de suas disputas pelas rotas nacionais e internacionais de drogas que atravessam a região; o aumento da atividade de desmatamento; e a escalada dos conflitos relacionados à posse de terras (Guimarães, 2014; FBSP, 2022).

Por outro lado, estudos direcionados para a “economia do crime” assumem que os agentes são racionais e buscam sempre maximizar a utilidade, de maneira que a decisão de praticar atos ilícitos/criminosos é determinada essencialmente pela relação custo benefício da ação violenta/criminosa e quando se considera ambientes com baixas probabilidades de punição, como é o caso do Brasil, há uma tendência ao aumento do comportamento criminoso. O aumento da violência tem instigado investigações em busca de abordagens alternativas para mitigar esse problema. Estudos empíricos revelam que certos fatores econômicos e sociais, como: desigualdade de renda, pobreza, desestruturação familiar, baixos níveis educacionais, ausência de políticas de segurança pública, entre outros, são fatores determinantes na expansão do crime e da violência.

Embora haja raras divergências, a grande maioria dos trabalhos destaca a realização educacional individual e/ou parental como uma das principais características de combate à violência e/ou ao crime. Por exemplo, em Brown e Velásquez (2017), a relação negativa entre criminalidade e educação é explicada pelo fato de as atividades criminosas possuírem a capacidade de atrair homens jovens, resultando em um desvio de mão de obra produtiva da sociedade lícita para o mundo do crime, essencialmente no âmbito do crime organizado e tráfico de drogas. Em outro estudo, Chalfin e Deza (2019) relatam que quanto maior a educação parental (capital humano) menor a probabilidade dos filhos serem captados pelo crime. Esses

1 A região da Amazônia Legal abrange 59% do território do Brasil e inclui completamente oito estados: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Adicionalmente, engloba uma parte do estado do Maranhão.

resultados corroboram achados importantes da literatura, onde o aumento dos investimentos no Ensino Superior reduz consideravelmente as taxas de criminalidade, dado que a elevação do capital humano através da educação impacta positivamente nas taxas de crescimento econômico e, portanto, elevam o nível geral de empregos, salários e diminuem a criminalidade (Khan *et al.*, 2015; Ahsan; Haque, 2017).

Nesse contexto, o presente estudo teve como primordial propósito investigar os fatores preponderantes vinculados à violência na vasta região da Amazônia Legal durante o período compreendido entre 2002 e 2019. O enfoque central residiu nas taxas de homicídio, objetivando discernir a interconexão entre essas taxas e os parâmetros socioeconômicos que tangenciam as vítimas, tais como: nível educacional, ocupação profissional, etnia, estrutura familiar, disparidades socioeconômicas e taxas de desemprego, entre outros relevantes indicadores. Para tanto, adotou-se o método de balanceamento por entropia (*Entropy Balancing*), que se distingue por sua capacidade de considerar múltiplos aspectos da distribuição (como: média, variância, covariância e simetria). Através dessa metodologia, criou-se cenários contrafactuais que permitiram identificar os efeitos das características de interesse sobre o atributo/predicado em foco, levando em consideração diferentes momentos da distribuição observada (Wooldridge; Imbens, 2007; Hainmueller; Xu, 2013).

REVISÃO DA LITERATURA

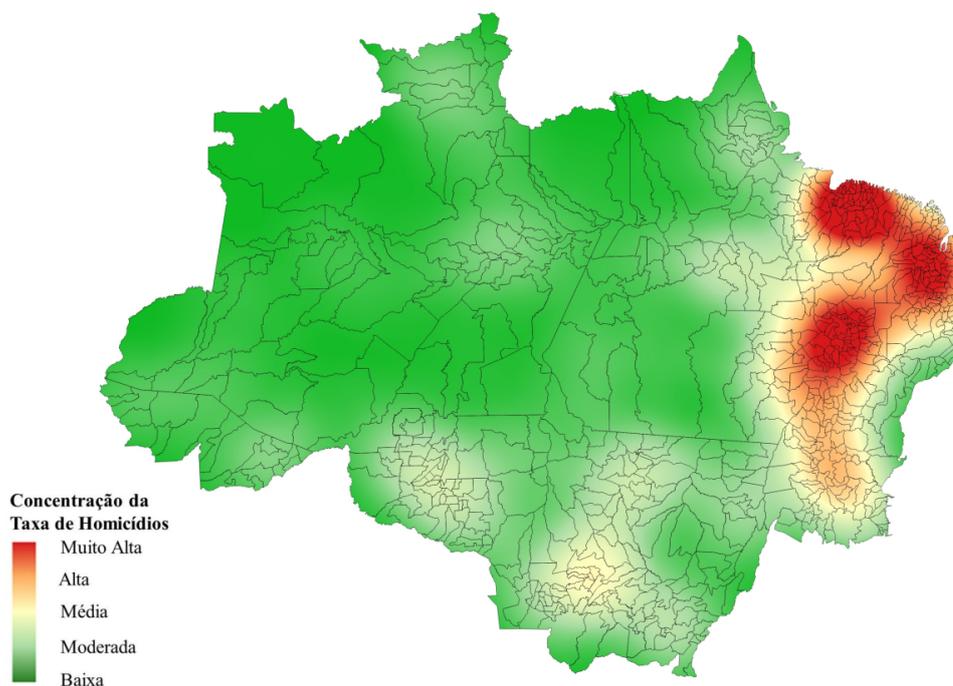
Essa seção é destinada a explorar de forma breve alguns conceitos essenciais associados a literatura econômica do crime, todavia, *a priori*, apresenta-se uma visão geral sobre a região da Amazônia Legal. Além disso, destaca alguns trabalhos importantes da literatura que abordam o papel da educação (capital humano) sobre as taxas de violência e/ou criminalidade. Por fim, busca retratar algumas particularidades sobre a violência e/ou criminalidade na região da Amazônia Legal, como também, em outras regiões do Brasil.

AMAZÔNIA LEGAL – CAMPO DE ESTUDO

De acordo com a Amazônia Legal em Dados – ALD (2023), a região abrange uma área de aproximadamente 60% do território brasileiro, sendo formada por municípios de nove estados: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão, totalizando uma área de cerca de 5,1 km². Na região, residem cerca de 56% da população indígena do Brasil e, apesar de possuir uma volumosa extensão territorial, a região apresenta uma população de apenas 29,6 milhões habitantes, equivalente a 14% da totalidade populacional do país, caracterizando-se pela menor densidade demográfica nacional. Na área econômica contabiliza um PIB de 764 bilhões – 14% do PIB nacional em 2020. Em 2021, dados do IBGE (2023a, 2023b, 2023c) relatam 10,6 milhões de pessoas empregadas na região.

Um retrato da violência e criminalidade na Amazônia Legal

Lauro Nogueira, Fábio Lúcio Rodrigues e Wallace Patrick Santos de Farias Souza

FIGURA 1**Taxa de Homicídios – Amazônia Legal – 2019**

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da base de dados (2024).

A delimitação da Amazônia Legal teve origem na promulgação da Lei nº 1.806/53 (Brasil, 1953), durante o mandato do presidente Getúlio Vargas. Esta medida, que inicialmente era conhecida como Hileia Amazônica, foi concebida com o propósito fundamental de aprimorar o planejamento e a execução de projetos econômicos na região demarcada. A gênese desse marco legal remonta à necessidade de atender à determinação prevista na Constituição Federal de 1988, que estipula, no artigo 43, a possibilidade de elaboração do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (BRASIL, 1988). A finalidade primordial consistiu em agrupar áreas com desafios afins, visando à identificação de soluções eficazes para as complexidades políticas, econômicas e sociais que acometiam tais regiões. O cerne desse empreendimento reside na busca pelo desenvolvimento sustentável dos estados que compõem essa região, configurando-se como uma das metas centrais nos dias de hoje.

No tocante ao meio ambiente, segundo relata o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe, 2022), a estimativa da taxa de desmatamento na Amazônia Legal Brasileira, no período de 01 agosto de 2021 a 31 julho de 2022, foi de 11.568 km². Como ilustrado na Figura 1, observa-se que a problemática abrange toda a região, porém a concentração das taxas de homicídios é notavelmente mais elevada nos estados do Amapá, do Maranhão, do Pará e do Tocantins. Apesar de o Amazonas apresentar a terceira maior taxa de mortes violentas intencionais (MVI) no país, sua baixa densidade populacional atenua a evidência desse cenário.

A TEORIA ECONÔMICA DO CRIME

A Teoria Econômica do Crime (TEC), proposta por Becker (1968), defende que um indivíduo opta por engajar-se em atividades criminosas quando percebe que os ganhos ou as vantagens esperadas superam o potencial de lucro obtido ao investir tempo e recursos em outras atividades legais no mercado. Assim, o comportamento delituoso de um indivíduo deriva das discrepâncias nas oportunidades, nos custos e nos benefícios associados à transgressão. Em resumo, o modelo econômico do crime se sustenta na premissa de que a escolha de cometer um crime está inversamente ligada ao risco e aos custos envolvidos, além dos benefícios proporcionados pela infração perpetrada.

A TEC se baseia em cinco pilares centrais para explicar o comportamento criminoso: i) benefícios do crime: representados por benefícios financeiros, emocionais, sociais, entre outros; ii) custos do crime: risco de ser capturado, receio de enfrentar punições legais e sociais, ônus psicológico, etc.; iii) dissuasão: quanto maior a probabilidade de ser detido, maior a possibilidade de desistência da ação criminoso; iv) deterrentes: medidas tomadas para evitar ou desencorajar a criminalidade, em outras palavras, ações preventivas, políticas de segurança, vigilância, penas rigorosas, entre outros fatores capazes de diminuir a atração pelo crime; por fim, v) taxa de criminalidade: pode variar de acordo com mudanças nas circunstâncias sociais, econômicas, culturais e políticas que afetam os incentivos e desincentivos para a prática de crimes.

Segundo a TEC, as taxas de criminalidade não são originadas somente pela vontade dos criminosos, mas também pelos impactos socioeconômicos provocados pelas políticas públicas, abrangendo, entre outros aspectos, despesas com a segurança pública, perdas potenciais de renda nas penalidades dos crimes, oportunidade de emprego, escolaridade. Isto é, a lei, a ordem e a punição, bem como a disponibilidade de empregos legais, são partes intrigantes da economia do crime. Em outras palavras, um potencial infrator considera perante um delito os custos decorrentes da ação, o qual inclui os gastos com a execução, o rendimento do trabalho lícito e sua consecutiva perda de salário decorrido do tempo na prisão, bem como a probabilidade de punição. Dessa forma, a decisão de um indivíduo sobre cometer ou não uma infração é dependente da produtividade do crime, que pode ser desestimulada com uma maior certeza de punição e severidade na pena (Becker, 1996).

Nesse sentido, Becker, Ewald e Harcourt (2013) retratam que a impunidade para a maior parte dos crimes em uma sociedade diminui o custo marginal da prática criminoso e, portanto, gera um maior benefício/lucro marginal. Esse cenário proporciona um grande incentivo para atos violentos e/ou criminosos. Em síntese, aumentar a probabilidade de insucessos e reduzir as taxas de reincidências no crime devem ser pontos fundamentais na criação de políticas públicas de segurança para a redução da criminalidade.

É importante destacar que a violência e/ou criminalidade são fenômenos de natureza complexa e abrangente. Embora, a TEC proporcione uma visão bastante interessante, por si só, ela não consegue abarcar todos os elementos do comportamento criminoso. Apesar dessas limitações, a TEC introduziu uma abordagem inovadora para analisar a criminalidade, ao incorporar princípios econômicos e de tomada de decisão fundamentada; a teoria tem se mostrado proveitosa para a compreensão e a obtenção de *insights* significativos, que permitem a formulação de políticas públicas mais eficazes e/ou eficientes, que buscam reduzir os indicadores de violência e/ou criminalidade.

VIOLÊNCIA/CRIMINALIDADE *VERSUS* EDUCAÇÃO

Nas últimas décadas, em decorrência do aumento substancial da criminalidade e da violência, em especial, nos países da América Latina, com destaque para o Brasil, observa-se um aumento significativo de pesquisas abordando as mais diversas formas da violência e criminalidade, tanto em ambientes urbanos quanto em localidades rurais. Esses estudos englobam várias áreas do conhecimento, por exemplo: a Criminologia, a Biologia, a Psicologia, a Sociologia e a Economia, entre outras (Becker, 1996; Lochner; Moretti, 2004; Cameron; Trivedi, 2005; Hjalmarsson; Lochner, 2012).

A priori é importante frisar que crime e violência são conceitos distintos, embora frequentemente relacionados, pois o crime pode ser uma manifestação de violência. Em síntese, o crime é uma violação específica da lei. Por outro lado, a violência é um conceito mais amplo, que engloba qualquer comportamento, ação ou força física que cause dano, dor, sofrimento ou intimidação a outra pessoa ou grupo. Pode ocorrer tanto em contextos criminais quanto não criminais. A violência pode ser física, emocional, verbal ou psicológica. Por exemplo, nem toda agressão física é considerada crime, pois pode haver situações em que a violência possa ser justificada em legítima defesa.

Os achados da literatura econômica advoga que a melhora dos níveis educacionais reduzem significativamente os índices de criminalidade e, portanto, tendem a reduzir a violência. Pois indivíduos mais escolarizados possuem preferências intertemporais mais equilibradas, dado que, em geral, valorizam menos o presente e mais o futuro. Esse processo resulta em maior aversão ao risco, isto é, a ponderar mais sobre as consequências futuras de suas ações, essencialmente aquelas que possam trazer retornos negativos em caso de prática e/ou ações criminosas (Becker, 1996).

Outro importante papel observável da educação na redução da criminalidade é que indivíduos mais educados tendem a possuir um maior aprendizado de valores morais, disciplina e cooperação. Essa caracterização torna os indivíduos menos inclinados a se envolverem em atos violentos e/ou criminosos (Groot; Van Den Brink, 2002). Conforme destacado anteriormente, a educação tem o poder de influenciar as preferências intertemporais dos indivíduos, como também modificar a própria função de preferência individual. Isto é, a educação origina novas perspectivas e motivações comportamentais de forma a desencorajar a prática de condutas criminosas. Portanto, além de influenciar a forma como as pessoas avaliam os riscos e as consequências futuras de suas ações, a educação também exerce uma influência profunda na formação do caráter e da ética, contribuindo para a construção de uma sociedade mais coesa e menos propensa à violência e à criminalidade.

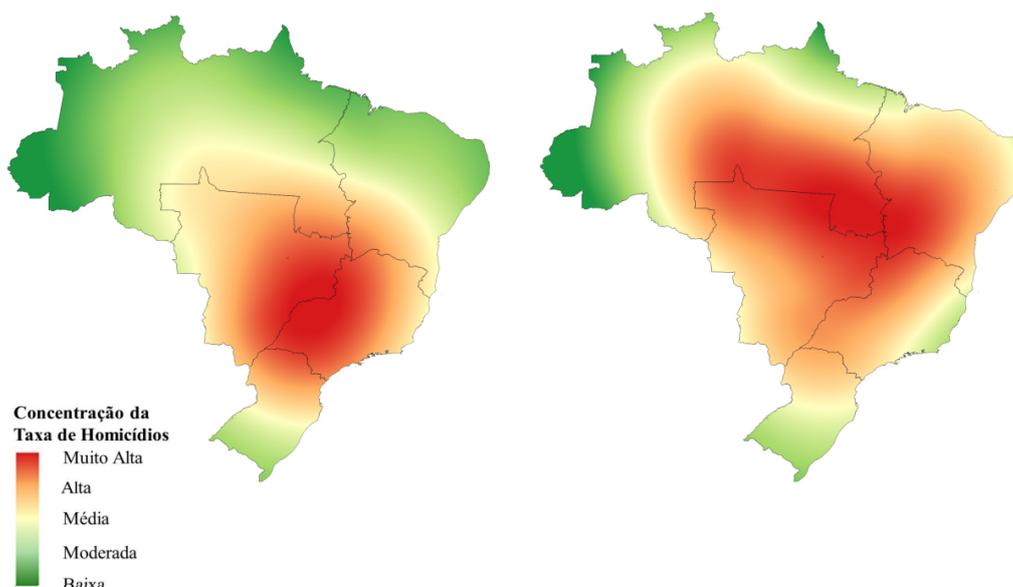
Lochner e Moretti (2004) destacam várias maneiras pelas quais a educação contribui para a redução do crime: primeiro, maior nível educacional resulta em maiores ganhos no trabalho lícito (salários), o que eleva o custo de oportunidade associado à prática de crimes. Outro ponto destacado, refere-se à ampliação da paciência dos indivíduos e ao aumento de sua aversão ao risco. Por fim, enfatizam que indivíduos com maior nível educacional tendem a adotar comportamentos mais socialmente aceitáveis e a internalizar valores éticos, o que os torna menos inclinados a se envolver em atividades criminosas. Diversos estudos empíricos reforçam essa relação negativa entre educação e criminalidade. No contexto brasileiro, os relatórios do Mapa da Violência (Waiselfisz, 2015; 2016) revelam que as vítimas de homicídios e, frequentemente, os autores desses crimes, apresentam baixas taxas de escolarização. Da mesma forma, dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN, 2022) indicam que a maioria da população carcerária possui baixa escolaridade, o que corrobora os principais achados da literatura internacional.

VIOLÊNCIA/CRIMINALIDADE NA AMAZÔNIA LEGAL

O cenário da violência no Brasil tem passado por transformações profundas. Pesquisas têm destacado o aumento da criminalidade violenta nas regiões interiores do país. De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2022), houve uma mudança substancial no padrão nacional de disseminação da violência homicida a partir da década de 1990. Em 1997, aproximadamente 43% dos homicídios ocorriam nas capitais brasileiras; no entanto, esse número caiu para 34,6% em 2007 e, posteriormente, para 22,3% em 2019. No entanto, essa evolução não conduziu a uma redução das taxas de mortalidade violenta no país, de acordo com os dados analisados, evidenciando o fenômeno conhecido na literatura como interiorização do crime. A Figura 2 apresenta um retrato da evolução da taxa de homicídios no Brasil, destacando a evolução regional e/ou interiorização do crime ao longo dos anos. Conforme pode-se perceber, a região da Amazônia Legal foi a mais afetada relativamente pelas taxas de violência e criminalidade.

FIGURA 2

Taxa de Homicídios – Amazônia Legal versus Regiões – 1980/2019



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da base de dados (2024).

METODOLOGIA

DESCRIÇÃO DOS DADOS

Os dados utilizados nesta análise foram extraídos de fontes distintas e expressam as discussões presentes na literatura acerca da economia do crime. As informações que compõem a base de dados são distribuídas a nível municipal, em uma periodicidade anual desde 2002 até 2019, conforme descrição no Quadro 1. As variáveis de interesse denotam uma aproximação para a criminalidade e dizem respeito à taxa geral de homicídio e à taxa de homicídio por armas de fogo, ponderadas para 100.000 habitantes, ambas extraídas do Ipea (2023).

QUADRO 1

Descrição das Variáveis

Tx de Homicídio	Homicídios por 100.000 habitantes	Ipea (2023)
Tx de Arma Fogo	Homicídios por armas de fogo por 100.000 habitantes	Ipea (2023)
Variáveis Socioeconômicas Individuais – Vítimas		
Idade	<i>Dummy</i> : jovem até 29 anos de idade	Datasus (2023)
Escolaridade	<i>Dummies</i> : baixo nível e alto nível educacional	Datasus (2023)
Estado Civil	<i>Dummy</i> : solteiro = 0 ; casado = 1	Datasus (2023)
Cor – Etnia	<i>Dummy</i> : não brancos = 0 ; brancos = 1	Datasus (2023)
Ocupação	<i>Dummy</i> : baixa qualificação = 0 ; alta qualificação = 1	Datasus (2023)
Sexo	<i>Dummy</i> : homens = 0 ; mulheres = 1	Datasus (2023)
Natural	<i>Dummy</i> : nativo = 0 ; migrante = 1	Datasus (2023)
Variáveis Socioeconômicas Locais/Regionais		
População	População residente estimada	IBGE (2023b)
Densidade	Densidade demográfica	IBGE (2023b)
PIB	PIB per capita (1.000 R\$)	IBGE (2023c)
Desigualdade	Aproximação para a desigualdade de renda	IBGE (2023c)
Distância Capital	Distância euclidiana até a capital estadual	IBGE (2023a)
Tx Trânsito	Mortes no trânsito por 100.000 habitantes	Ipea (2023)
Tx Morte Drogas	Mortes por drogas por 100.000 habitantes	Ipea (2023)
Desemprego	Proporção da população total sem emprego formal	MTE (2023)
Nº de Agentes	Vínculos formais na área de segurança	MTE (2023)
Remuneração dos Agentes	Remuneração média formal na área de segurança	MTE (2023)

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Informações sobre as vítimas, como idade, sexo, escolaridade, estado civil, cor, qualificação ocupacional e local de natalidade, foram coletadas do Sistema de Informações sobre Mortalidade (Datasus, 2023). Essas informações foram associadas a características municipais (covariadas – variáveis de controle) que refletem os aspectos populacionais e demográficos dos municípios (população total e densidade demográfica), os aspectos inerentes da riqueza municipal (PIB per capita), as características do sistema de segurança municipal (número de agentes de segurança por habitante e as suas respectivas remunerações médias), o perfil do mercado de trabalho (taxa de desemprego), os aspectos da criminalidade local (taxa de mortes em acidentes de trânsito e taxa de mortes associadas ao uso de drogas) e a desigualdade de renda do município. Adicionalmente, utilizou-se integração de variáveis individuais, por exemplo, associando níveis educacionais, raça, idade, estado civil, sexo, migração, entre outras possibilidades interessantes. O Quadro 1 descreve resumidamente as informações/variáveis utilizadas na análise.

É crucial ressaltar que, mesmo que a literatura recomende a utilização de certas informações, algumas delas podem não estar disponíveis *a priori*. Diante dessa questão, optou-se por desenvolver abordagens confiáveis para estimar essas covariáveis ausentes. Por exemplo, no contexto da taxa de desemprego, adota-se um método de aproximação baseado na relação entre o número de empregos formais ativos e a população total do município. Para capturar a desigualdade na distribuição de renda, elaboramos um cálculo aproximado

utilizando o índice de Gini do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Esse cálculo foi realizado considerando a presença e ausência de cada município brasileiro, seguindo o procedimento descrito a seguir:

$$Desigualdade_i = \frac{N(Gini_{com} - Gini_{sem})}{Gini_{sem}}, \quad (1)$$

Onde N expressa o número de municípios, $Gini_{com}$ representa a desigualdade na distribuição do PIB per capita e $Gini_{sem}$ reflete a desigualdade na distribuição do PIB per capita com exceção do i -ésimo município. Em resumo, se o município em questão apresentar uma considerável desigualdade, o valor do termo $Gini_{com}$ irá se elevar, enquanto o valor correspondente do termo $Gini_{sem}$ vai diminuir, resultando em um valor também consideravelmente elevado.

BALANCEAMENTO POR ENTROPIA – ENTROPY BALANCING

O método de balanceamento por entropia (MBE), proposto por Hainmueller (2012) e Hainmueller e Xu (2013), tem como principal objetivo reduzir o viés de seleção e tornar as estimativas de tratamento mais confiáveis em estudos observacionais. Em outras palavras, procura equilibrar as distribuições de covariáveis entre os grupos de tratamento e controle, tornando-os mais comparáveis. Para tanto, o MBE foca na ideia de que o grupo de tratamento e de controle somente são comparáveis quando as distribuições das covariáveis (características determinantes) são as mesmas nos dois grupos, excetuando-se a variável de interesse/tratamento.

O MBE é um método multivariado que permite reponderar um conjunto de informações de tal forma que as distribuições das covariáveis nos dados reponderados satisfaçam um conjunto de condições específicas referentes aos momentos da distribuição – média, variância e simetria. Esse processo possibilita criar amostras equilibradas em estudos observacionais através de um tratamento binário em que os dados do grupo de controle podem ser ponderados novamente para corresponder aos momentos estatísticos das covariáveis do grupo de tratamento. O MBE pode ser também utilizado para reponderar uma amostra de acordo com características conhecidas de uma determinada população-alvo.

Segundo Hainmueller e Xu (2013), o MBE foca inicialmente no efeito do tratamento médio da população sobre o tratado obtido por: $\tau = E[Y(1)|D = 1] - E[Y(0)|D = 1]$. Onde o primeiro termo após a igualdade $E[Y(1)|D = 1]$ é obtido diretamente a partir dos dados do grupo de tratamento, enquanto o segundo termo $E[Y(0)|D = 1]$ é contrafactual, isto é, representa o resultado esperado para os indivíduos tratados na ausência do tratamento. Em síntese, o efeito tratamento médio sobre o tratado é descrito pela Equação 2.

$$\tau = E[Y(1)|D = 1] - \int E[Y|X = x, D = 0]f_{X|D=1}(x)dx, \quad (2)$$

Considerando o caso mais usual onde o efeito do tratamento é estimado através da diferença média nos resultados observados entre o grupo de tratamento e o grupo controle ajustado, tem-se:

$$E[Y(0)|\widehat{D} = 1] = \frac{\sum\{i|D = 0\}Y_i d_i}{\sum\{i|D = 0\}d_i}, \quad (3)$$

Onde a média contrafactual é estimada pela Equação 3 e cada indivíduo pertencente ao grupo de controle recebe um peso determinado por $d_i = \frac{\hat{\rho}x_i}{1-\hat{\rho}x_i}$. Sendo $\hat{\rho}x_i$ uma pontuação de propensão comumente obtida através de modelos logit ou probit. O MBE generaliza a abordagem de ponderação do escore de propensão, estimando os pesos diretamente de um conjunto potencialmente grande de restrições de equilíbrio que exploram os momentos da amostra. Em resumo, obtém-se a média contrafactual através da Equação 4.

$$E[Y(0)|\widehat{D}=1] = \frac{\sum\{i|D=0\}Y_iw_i}{\sum\{i|D=0\}w_i}, \quad (4)$$

Onde w_i identifica o peso do balanceamento por entropia escolhido para cada indivíduo pertencente ao grupo de controle. Sendo os mesmos determinados em conformidade com a Equação 4 que minimiza a métrica de distância de entropia.

$$\min H(w) = \sum_{\{i|D=0\}} w_i \log(w_i/q_i), \quad (5)$$

Sujeito a restrições de equilíbrio e normalização representadas pelas Equações 6, 7 e 8, respectivamente:

$$\sum_{\{i|D=0\}} w_i C_{ri}(x_i) = m_r \quad | \quad r \in 1, \dots, \mathbb{R}, \quad (6)$$

$$\sum_{\{i=0\}} w_i = 1, \quad (7)$$

$$w_i \geq 0 \quad \forall \quad i \quad | \quad D = 0 \quad (8)$$

Onde $q_i = 1/n_0$ é um peso base e $C_{ri}(X_i) = m_r$ descreve um conjunto de restrições de equilíbrio \mathbb{R} impostas aos momentos das covariáveis do grupo de controle reponderado.

Neste trabalho, foram realizados diversos cenários de estimações distintas, utilizando a técnica de pareamento por entropia. Em todos os casos (jovem, escolaridade, estado civil, cor, qualidade ocupacional, sexo e natural, como também, as interações das variáveis), foram associadas as respectivas características socioeconômicas individuais das vítimas de homicídios a um conjunto de informações/covariadas gerais dos municípios de ocorrência do problema, a fim de tornar possível, em cada caso distinto, obter comparações e/ou estimações para diferentes desenhos populacionais.

RESULTADOS

A priori, a Tabela 1 relata estatísticas descritivas interessantes sobre algumas das principais características individuais das vítimas de homicídios na região da Amazônia Legal. O número total de vítimas de homicídios na região corresponde a 87.860 indivíduos, no período de 2002 a 2019, totalizando uma taxa média de homicídios de 50,32%. Deste total, aproximadamente 67% não possuíam nem o primeiro ciclo do Ensino Fundamental completo. E, apenas, pouco menos de 10% usufruíam de 12 ou mais anos de estudo. Além disso, 88,13% eram pessoas não brancas (negras, pardas e amarelas) e 94,66% eram homens. Por sua vez,

58,28% destes tinham no máximo 29 anos de idade e eram declarados solteiros e/ou separados. Por fim, 44,32% das vítimas foram assassinadas em municípios pertencentes a estados distintos de onde nasceram e praticamente 83% das vítimas exerciam ou exerceram funções de baixa qualidade ocupacional.

TABELA 1

Estatísticas Descritivas – Variáveis *Dummys*

Informações Socioeconômicas	<i>Dummys: I/II</i>	Proporção I	Proporção II
<i>Nível Educacional</i>	Baixo/Médio	90,50	9,50
<i>Ocupação Profissional</i>	Baixa/Médio	83,35	16,65
<i>Idade</i>	Jovens/Adultos	58,28	41,72
<i>Cor – Etnia</i>	Não Brancos/Brancos	88,13	11,87
<i>Sexo</i>	Homens/Mulheres	94,66	5,34
<i>Estado Civil</i>	Solteiros/Casados	79,84	20,16
<i>Naturalidade</i>	Nativos/Migrantes	55,68	44,32

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da base de dados (2024).

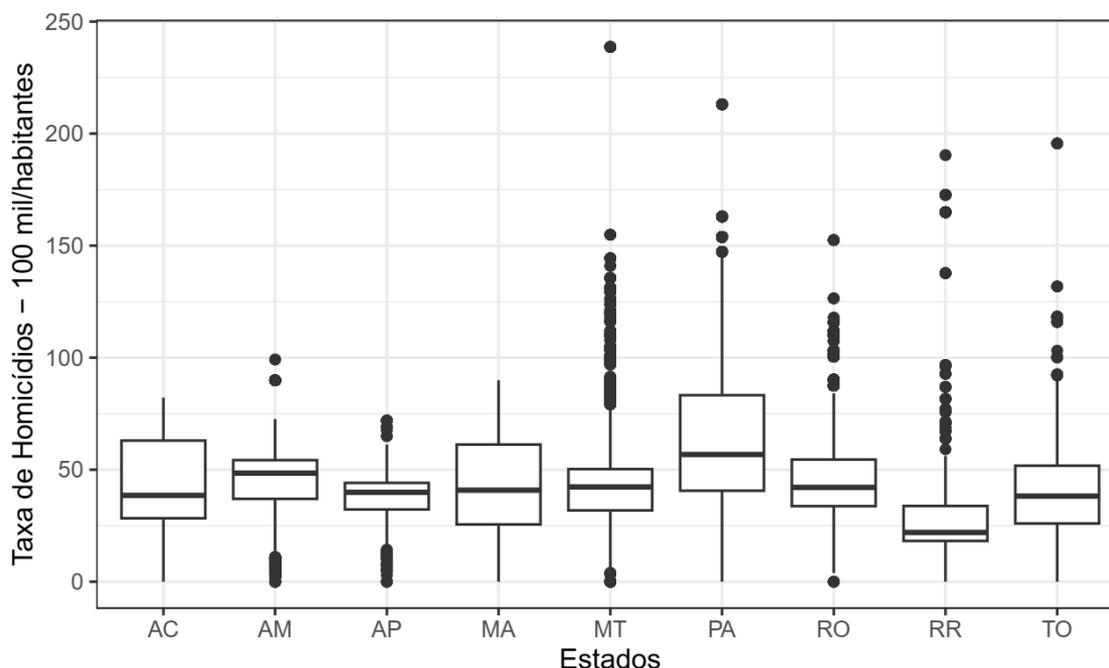
Em síntese, o desenho descritivo apresentado na Tabela 1 denuncia que as vítimas desse tipo de violência (homicídios e homicídios por armas de fogo), no Brasil, em geral, possuem um fundo socioeconômico bastante vulnerável. Isto é, praticamente no todo, as vítimas são pessoas de baixa formação educacional, baixíssima qualidade ocupacional, homens jovens, solteiros e não brancos. Outra característica intrigante é que cerca de 44% das vítimas são migrantes oriundos de outros estados e/ou regiões. Esse aspecto parece ser marcante na Amazônia Legal, todavia, os elevados índices de indivíduos não nativos se tornando vítimas na região sugerem para um fenômeno de migração forçada, resultado das escassas oportunidades proporcionadas pela sociedade brasileira. Uma vez que a moderna literatura sobre desigualdade de oportunidade (Roemer, 1998; Lefranc; Pistolesi; Trannoy, 2008), intrinsecamente, classificam o ato de migrar espontaneamente como componente do vetor do esforço individual na busca do sucesso econômico.

A Figura 3 apresenta uma descrição detalhada das taxas de homicídios no período analisado por Unidades Federativas, com base de dados em periodicidade anual. Percebe-se que a mediana da taxa de homicídios por estados da Amazônia Legal é bastante elevada no período, assumindo valores, em geral, situados em aproximadamente 50 homicídios para cada 100.000 habitantes. Além do mais, a média da série (linha pontilhada) histórica possui valores anuais que vão próximos de 30 até bem mais que 50 homicídios para cada 100.000 habitantes. Adicionalmente, observa-se que a maior dispersão da taxa de homicídios ocorre nos estados de Mato Grosso, de Roraima e do Tocantins, enquanto no Acre e no Amapá ocorrem as menores dispersões no período.

Conforme as taxas médias anuais de homicídio, indicadas pelas linhas pontilhadas na Figura 3, é possível observar que houve taxas superiores a 200 homicídios por 100 mil habitantes nos estados do Mato Grosso, do Pará e do Tocantins. Mesmo que esses valores possam representar surtos isolados de violência/criminalidade (*outliers*) nesses estados, o problema, ao longo do período analisado, se mostra com tendência de alta e com elevado grau de persistência. Tendo demonstrado o desenho socioeconômico das vítimas de homicídios da Amazônia Legal, o próximo passo é mensurar a probabilidade média diferencial de ser uma vítima de homicídio condicionada (grupos de controle e tratamento) às principais características socioeconômicas individuais e coletivas e suas interações.

FIGURA 3

Taxa de Homicídios – Amazônia Legal – 2002 a 201



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da base de dados (2024).

Para tanto, realizou-se um simples exercício das diferenças médias entre os grupos e as respectivas variáveis de tratamento. Os resultados apontados na Tabela 2 fortalecem as inferências citadas a partir da Tabela 1 e vão de encontro ao descrito na literatura, por exemplo, no Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2022, 2023). Analisando de forma simples os resultados reportados na Tabela 2, observa-se que pessoas com menores realizações educacionais, em média, tem 6,15% a mais de probabilidade de serem vítimas de homicídios, em comparação a indivíduos com maior nível educacional, independente de outros fatores. No tocante à ocupação profissional, esse diferencial é de 4,55%, isto é, pessoas locadas profissionalmente em setores menos qualificados estão 4,55% mais suscetíveis a morrerem vítimas de homicídios na Amazônia Legal.

TABELA 2

Média Diferencial das Taxas de Homicídios por Característica

Variável	Grupos	Tratado	Controle	Diferença %
Nível Educacional	Baixo / Médio	50,53	47,59	6,17***
Ocupação Profissional	Baixa / Alta	48,84	47,67	4,55***
Idade	Jovens / Adultos	51,17	49,13	4,15***
Cor – Etnia	Não Brancos / Brancos	50,98	45,80	11,31***
Sexo	Homens / Mulheres	50,35	49,53	1,65**
Estado Civil	Solteiros / Casados	50,80	47,99	5,85***
Naturalidade	Migrantes / Nativos	50,58	50,10	0,95***

Nota: * p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01.

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da base de dados (2024).

Em relação à faixa etária e à etnia, constata-se que as discrepâncias médias são de 4,15% e 11,31%, respectivamente. Em resumo, os dados revelam que indivíduos mais jovens apresentam, em média, uma probabilidade 4,15% maior de serem vítimas de homicídio na região, em comparação com os adultos. No que se refere à etnia, nota-se que a mera circunstância de não ser branco resulta em uma elevação média de 11,31% na probabilidade de sofrer homicídio. Ao abordar o estado civil dos envolvidos, emerge a constatação de que os solteiros apresentam, em média, uma probabilidade 5,85% maior de serem alvo desse tipo de crime. Por sua vez, quanto à questão da origem geográfica, observa-se que os migrantes ostentam uma ligeira média superior aos indicadores dos nativos nas categorias analisadas.

Vale ressaltar que o procedimento exposto na Tabela 2 não constitui uma análise de causalidade, como resultado, as conclusões tiradas são apenas associações, uma vez que existem informações subjacentes que podem estar influenciando os resultados observados². Contudo, independentemente do método utilizado até o presente momento, existem evidências robustas que apontam para a discrepância no impacto da violência e/ou criminalidade nos diversos estratos sociais. Essa discrepância expõe de maneira significativa não apenas a desigualdade de resultados, mas também, e principalmente, a disparidade de oportunidades no contexto brasileiro, especialmente na região da Amazônia Legal. O fato de os indivíduos estarem mais suscetíveis a serem vítimas de violência ou assassinato com base em seu contexto social delinea de maneira cruel as divisões presentes na estrutura social da sociedade brasileira. Tais descobertas são destacadas na literatura como exemplos de desigualdade injusta, visto que, em grande parte, têm suas raízes nas condições iniciais. Por conseguinte, seria responsabilidade do Estado eliminar essas discrepâncias, conforme preconizam as teorias de justiça (Rawls, 2017).

A seguir, na Tabela 3, são apresentados os resultados das estimativas. As abordagens estatísticas empregadas nessa etapa fundamentam-se na análise comparativa entre os indivíduos sujeitos a tratamento e aqueles que não o são. Isso requer que a amostra seja composta exclusivamente por indivíduos comparáveis. Em estudos quase-experimentais, esse procedimento é frequentemente realizado por meio de um método de emparelhamento, cujo propósito é neutralizar as diferenças entre os não comparáveis, com base em critérios estatísticos. No contexto deste estudo, a técnica escolhida foi o balanceamento por entropia, cujos procedimentos estão detalhados na metodologia.

TABELA 3

Efeito Tratamento sobre as Taxas de Homicídios na Amazônia Legal

Tratamentos – <i>Dummies</i>	Coefficientes	Desvio	Estatística-t
Nível Educacional: Baixo / Médio	-1,51***	0,18	-8,14
Ocupação Profissional: Baixa / Alta	-0,72***	0,20	-3,57
Idade: Jovens / Adultos	-0,53***	0,21	-2,52
Cor – Etnia: Não Brancos / Brancos	-2,18***	0,29	-7,33
Sexo: Homens / Mulheres	0,19	0,35	0,54
Estado Civil: Solteiros / Casados	0,16	0,27	0,60
Naturalidade: Migrantes / Nativos	-0,45*	0,24	-1,81

Nota: * p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01.

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da base de dados (2024).

2 Destaca-se que os resultados observados/estimados se mantêm semelhantes em diferentes pontos da distribuição.

Um retrato da violência e criminalidade na Amazônia Legal

Lauro Nogueira, Fábio Lúcio Rodrigues e Wallace Patrick Santos de Farias Souza

Seguindo os resultados reportados na Tabela 3, as variáveis de responsabilidade parental (nível educacional e, conseqüentemente, ocupação profissional) indicam possuir influência direta sobre as taxas de homicídios. Isto é, possuir baixo nível educacional e/ou exercer funções de baixa qualificação profissional afeta na possibilidade de o indivíduo sofrer esse tipo de violência. Além disso, referente às outras três variáveis de não responsabilidade individual (circunstâncias não controláveis): ser jovem, não branco e migrante também apresentam influência sobre as taxas de violência/criminalidade na região da Amazônia Legal.

Em termos práticos, o efeito da baixa realização educacional é mais que o dobro do observado referente à ocupação profissional. Isso remete ao fato, ao que parece, que mesmo os indivíduos locados em setores da economia com menos qualificação e salários mais baixos elevam o custo de oportunidade do risco envolvido em ações/delitos criminosos. Em outras palavras, essa relação indica prevalecer os pressupostos da literatura, em especial, ao advogado por Becker (1968). O efeito constatado em relação à idade (ser jovem), à etnia (não branco) e à origem geográfica (migrante) revela, por outro lado, as escassas oportunidades proporcionadas pela sociedade, gerando, assim, desigualdades profundas. Essa situação, por sua vez, fomenta uma maior propensão (reduzindo o custo de oportunidade de envolvimento com atividades criminosas) ao aumento das taxas de violência e criminalidade na região, assim como em todo o território brasileiro.

Vale ressaltar que a mera condição de não ser branco, de acordo com os resultados obtidos, exerce um impacto 44,37% maior sobre as taxas de homicídios na região da Amazônia Legal, comparado ao efeito constatado pela baixa educação individual. Esse achado amplifica ainda mais a evidência das disparidades de oportunidades na região ou no país, já que a etnia é uma variável inteiramente circunstancial, ao contrário da educação, que se trata de uma responsabilidade parental e/ou estatal. Adicionalmente, não foram identificados efeitos estatisticamente significativos para o estado civil e o sexo das vítimas. No entanto, é importante observar que os casos de crimes contra as mulheres têm demonstrado um aumento ao longo dos anos (FBSP, 2023).

Por fim, adentramos nos resultados que exploram diversos cenários através da introdução de variáveis de interação. As estimativas delineadas na Tabela 3 não revelam efeitos estatisticamente significativos em relação ao sexo e ao estado civil. No entanto, é plausível encontrar efeitos quando essas variáveis são consideradas de maneira conjunta, como no caso de indivíduos do sexo masculino e solteiros. Além disso, há a possibilidade de explorar outras situações que apresentam características distintas.

Conforme evidenciado na Tabela 4, os elementos que exercem influência primordial sobre as taxas de homicídios na região da Amazônia Legal são essencialmente o nível educacional, a etnia e a faixa etária das vítimas. De fato, os resultados parecem revelar os componentes fundamentais por trás das elevadas taxas de homicídio na região e no Brasil como um todo, formando um complexo conjunto de fatores interligados que exercem uma influência marcante nas taxas de homicídio na região.

TABELA 4

Efeito Tratamento sobre as Taxas de Homicídios na Amazônia Legal

Tratamentos – <i>Dummys</i> de Interação	Coefficientes	Desvio	Estatística-t
Nível Educacional e Cor/Etnia	-3,43***	0,44	-7,71
Nível Educacional e Sexo	-1,37***	0,53	-2,56
Nível Educacional e Estado Civil	-1,49***	0,40	-3,64
Nível Educacional e Idade	-1,94***	0,37	-5,24
Nível Educacional e Naturalidade	-1,91***	0,36	-5,19
Idade e Estado Civil	-0,67**	0,30	-2,18
Idade e Cor/Etnia	-3,72***	0,55	-6,75
Idade e Estado Civil	-0,67**	0,30	-2,18
Cor/Etnia e Sexo	-3,10***	0,93	-3,31
Cor/Etnia e Estado Civil	-3,27***	0,60	-5,47
Cor/Etnia e Naturalidade	-2,15***	0,50	-4,32
Nível Educacional, Idade e Cor/Etnia	-3,96***	1,08	-3,65
Nível Educacional, Estado Civil, Idade e Sexo	-3,38***	1,32	-2,55
Nível Educacional, Idade, Cor/Etnia e Naturalidade	-4,90***	1,18	-4,12

Nota: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da base de dados (2024).

Em outras palavras, a disparidade de oportunidades nas fases iniciais da vida, conforme ressaltado pela Teoria do Ciclo de Vida, proposta por Cunha e Heckman (2007), especialmente no que diz respeito aos baixos níveis educacionais individuais observados na região e sua conexão com fatores como etnia e idade, desempenham um papel substancial nos indicadores de violência e criminalidade na região. Em resumo, a combinação de ser jovem, não branco e com limitada educação amplifica consideravelmente a probabilidade de se tornar uma vítima de homicídio na região. Quando essas características estão associadas a outros elementos, como gênero masculino, estado civil de solteiro e migração, o cenário atual parece praticamente determinar um desfecho trágico (morte por homicídio) para os indivíduos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como propósito fundamental investigar os principais elementos ligados à violência na região da Amazônia Legal, abrangendo o período de 2002 a 2019. O cerne da pesquisa está nas taxas de homicídio, com o objetivo de discernir as conexões intrínsecas entre essas taxas e os parâmetros socioeconômicos que cercam as vítimas. Esses parâmetros incluem fatores como nível educacional, ocupação profissional, cor/etnia, estrutura familiar, disparidades socioeconômicas e taxas de desemprego, dentre outros indicadores relevantes.

Para atingir o objetivo, adotou-se a metodologia de balanceamento por entropia, proposta por Hainmueller e Xu (2013). Também denominado na literatura *Entropy Balancing*, esse método estatístico visa harmonizar as distribuições de variáveis entre grupos distintos, com o propósito de efetuar comparações imparciais e precisas. O destaque desse método repousa na sua habilidade de abarcar diversos aspectos

Um retrato da violência e criminalidade na Amazônia Legal

Lauro Nogueira, Fábio Lúcio Rodrigues
e Wallace Patrick Santos de Farias Souza

da distribuição, como média, variância, covariância e simetria. Ao elaborar cenários alternativos, ele proporciona a avaliação dos efeitos de variáveis de interesse em um atributo ou resultado específico.

Os resultados centrais revelam que a desigualdade de oportunidades, evidenciada pelo baixo alcance educacional, juntamente com a influência da cor/etnia e da idade das vítimas, desempenha um papel predominante nesse cenário de elevada violência e criminalidade. Mais especificamente, é observado que indivíduos com realizações educacionais mais limitadas têm, em média, uma probabilidade bem maior de se tornarem vítimas de homicídio, em comparação com aqueles de maior nível educacional, independentemente de outros fatores. No tocante à cor/etnia, os resultados são bem mais preocupantes, ainda mais quando se observa que a cor/etnia individual é uma característica de não responsabilidade individual. Para se ter uma ideia da dimensão do problema, o simples fato de não ter nascido branco eleva as chances de ser assassinado na região em aproximadamente 44%; quando comparado à realização educacional, o seu efeito é três vezes maior ao observado referente à ocupação profissional.

Resumidamente, os dados ressaltam que indivíduos com menor nível educacional, ocupação menos qualificada, não pertencentes à etnia branca, jovens, solteiros e migrantes estão situados no extremo superior da distribuição das taxas de homicídios na região da Amazônia Legal. Essas conclusões assumem um tom ainda mais alarmante quando consideramos aqueles que apresentam uma combinação dessas características. Em outras palavras, ser analfabeto ou ter, no máximo, três anos de estudo, não ser branco e ser jovem na região parece praticamente garantir um trágico desfecho, evidenciando uma situação preocupante de alto risco de homicídio. Diante desse panorama, acredita-se que a principal contribuição deste estudo reside em identificar um perfil decisivo nas taxas de homicídio na região da Amazônia Legal e, por extensão, em todo o Brasil. Este perfil assume um papel crucial ao fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas direcionadas, com o intuito de mitigar ou solucionar essa questão alarmante.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHSAN, Humma; HAQUE, Emranul. Threshold effects of human capital: schooling and economic growth. **Economics Letters**, Elsevier, v. 156, p. 48-52, 2017.

ALD – Amazônia Legal em Dados. **Amazônia Legal em Dados**. 2023. Disponível em: <https://amazonialealemdados.info/home/home.php?width=1366&height=768>. Acesso em: 28 jul. 2023.

BECKER, Gary. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.

BECKER, Gary. **Accounting for Tastes**. Harvard University Press, 1996.

BECKER, Gary; EWALD, François; HARCOURT, Bernard. Becker and Foucault on crime and punishment. **Institute for Law & Economics Working Paper**, University of Chicago Law School, n. 654, 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei N° 1.806, de 6 de janeiro de 1953. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a superintendência da sua execução e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da União, Seção 1, p. 276, 1953.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRITTO, Diogo; BERMUDEZ, Bladimir Carrillo; MELO, Caíque; SAMPAIO, Breno Ramos; SAMPAIO, Gustavo Ramos; VAZ, Paulo Henrique. A transferência de líderes de organizações criminosas aumenta o crime local? O Caso de Marcola. **Revista Brasileira De Execução Penal**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 17-44, 2020.

BROWN, Ryan; VELÁSQUEZ, Andrea. The effect of violent crime on the human capital accumulation of young adults. **Journal of Development Economics**, Elsevier, v. 127, p. 1-12, 2017.

CAMERON, Colin; TRIVEDI, Pravin. **Microeconometrics: methods and applications**. Cambridge University Press, 2005.

CHALFIN, Aaron; DEZA, Monica. The intergenerational effects of education on delinquency. **Journal of Economic Behavior & Organization**, Elsevier, v. 159, p. 553-571, 2019.

CUNHA, Flavio; HECKMAN, James. The technology of skill formation. **American Economic Review**, v. 97, n. 2, p. 31-47, 2007.

DATASUS – Departamento de Informação e Informática do Sistema Único de Saúde. **Sistema de Informações de Mortalidade**. 2023. Disponível em: https://basedosdados.br_ms_sim.microdados. Acesso em: 28 jun. 2023.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Cartografias das violências na região amazônica: relatório final**. São Paulo: FBSP, 2022.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2023.

FERREIRA, Helder Rogério Sant'Ana; MARCIAL, Elaine Coutinho. **Violência e Segurança Pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

GROOT, Win; VAN DEN BRINK, Henriëtte Maassen. Age and education differences in marriages and their effects on life satisfaction. **Journal of Happiness Studies**, v. 3, p. 153-165, 2002.

GUIMARÃES, Jarsen Luis Castro. Motivações do crime segundo o criminoso: condições econômicas, interação social e herança familiar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 112-131, 2014.

HAINMUELLER, Jens. Entropy balancing for causal effects: a multivariate reweighting method to produce balanced samples in observational studies. **Political Analysis**, v. 20, n. 1, p. 25-46, 2012.

HAINMUELLER, Jens; XU, Yiqing. ebalance: a Stata package for Entropy Balancing. **Journal of Statistical Software**, v. 54, n. 7, 2013.

HJALMARSSON, Randi; LOCHNER, Lance. The impact of education on crime: international evidence. **CESifo DICE Report**, v. 10, n. 2, p. 49-55, 2012.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Bases cartográficas contínuas**. 2023a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/bases-cartograficas-continuas.html>. Acesso em: 28 jan. 2023.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas de população: População residente estimada**. 2023b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579>. Acesso em: 28 jan. 2023.

Um retrato da violência e criminalidade na Amazônia Legal

Lauro Nogueira, Fábio Lúcio Rodrigues
e Wallace Patrick Santos de Farias Souza

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto interno bruto dos municípios**. 2023c. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. INFOPEN – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Brasília, DF: MJSP, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen>. Acesso em: 25 jul. 2023.

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Estimativa de desmatamento na Amazônia Legal para 2022 é de 11.568 km². **Portal Gov.Br**, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Inpe, Últimas Notícias, 30 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/estimativa-de-desmatamento-na-amazonia-legal-para-2022-e-de-11-568-km2>. Acesso em: 18 ago. 2023.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas da Violência 2016: homicídios por armas de fogo no Brasil. Brasília, DF: IPEA; FLACSO Brasil, 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/artigo/41/atlas-da-violencia-2016>. Acesso em: 23 jul. 2023.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Atlas da Violência 2023. Brasília, DF: Ipea; FBSP, dez. 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/250/atlas-da-violencia-2023>. Acesso em : 03 jan. 2024.

KHAN, Nabeela; AHMED, Junaid; NAWAZ, Muhammad; ZAMAN, Khalid. The socio-economic determinants of crime in Pakistan: new evidence on an old debate. **Arab Economic and Business Journal**, v. 10, n. 2, p. 73-81, 2015.

LEFRANC, Arnaud; PISTOLESI, Nicolas; TRANNOY, Alain. Inequality of opportunities vs. inequality of outcomes: are Western societies all alike? **Review of Income and Wealth**, v. 54, n. 4, p. 513-546, 2008.

LOCHNER, Lance; MORETTI, Enrico. The effect of education on crime: evidence from prison inmates, arrests, and self-reports. **American Economic Review**, v. 94, n. 1, p. 155-189, 2004.

RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Routledge, 2017.

ROEMER, John. **Equality of Opportunity**. Cambridge University Press, 1998.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mortes matadas por armas de fogo. **Brasília, DF: Flacso Brasil**, 2015.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da violência 2016: homicídios por armas de fogo no Brasil. **Brasília, DF: FLACSO Brasil**, 2016.

WOOLDRIDGE, Jeffrey; IMBENS, Guido. Difference-in-differences estimation. **Lecture Notes**, v. 10, 2007.

**Um retrato da violência e
criminalidade na Amazônia Legal**

Lauro Nogueira, Fábio Lúcio Rodrigues
e Wallace Patrick Santos de Farias Souza

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

“BODY CAMS” E OS OPERADORES DO DIREITO: SOLICITAÇÃO DE IMAGENS DAS AÇÕES POLICIAIS NA JUSTIÇA DE SÃO PAULO¹

FABIO LOPES TOLEDO

Doutorando e Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP) com bolsas concedidas pela CAPES. Vencedor do 24º Concurso de Monografias em Ciências Criminais do IBCCRIM. Integrante do Núcleo de Estudos sobre o Crime e a Pena (FGV Direito SP).

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

E-mail: fabio.toledo@fgv.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-0253-2743>

JOSÉ DE JESUS FILHO

Professor de jurimetria na PUC SP. Pós-doutorado em jurimetria pela USP, doutor em administração pública pela FGV SP. Mestre em direito pela Universidade de Brasília. Graduado em Direito Penal pela UNESP. Atua como jurimetrista do MP SP. Desenvolve pesquisas quantitativas sobre o sistema de justiça criminal e administração pública.

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

E-mail: jjfilho@puccsp.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-7415-7383>

MARIA GORETE MARQUES DE JESUS

Professora do Departamento de Sociologia da UFSCar e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar. Pesquisadora Associada do NEV/USP. Integra o Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos - GEVAC. Doutora e Mestre em Sociologia (FFLCH-USP). Pós-doutorado pelo Departamento de Sociologia FFLCH-USP.

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

E-mail: mariajesus@ufscar.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-2667-8736>

LUIZA ARRUDA GUEDES

Mestranda em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e bacharela em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atua com pesquisa nas áreas de pensamento social, violência e políticas públicas.

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

E-mail: ppgsol.luiza@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0008-2340-7280>

Contribuições dos(as) autores(as): Fabio Lopes Toledo atuou concepção da pesquisa, análise de dados, redação e revisão do artigo. José de Jesus Filho atuou na coleta e análise de dados. Maria Gorete Marques de Jesus atuou na concepção da pesquisa, análise de dados, redação e revisão. Luiza Arruda Guedes atuou na análise dos dados, redação e revisão do trabalho.

Data de Recebimento: 29/08/2023 **Data de Aprovação:** 03/10/2024

DOI: 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.2025

RESUMO

A partir de balanço de pesquisas realizadas sobre câmeras corporais nos uniformes dos policiais, identificamos que ainda há poucos que tratem como os operadores do Direito estão lidando com tal

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001 e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), Processo: 13/07923-7, integrado ao projeto Cepid/Instituição.

projeto, ou seja, em que medida eles têm acionado (ou não) essa tecnologia para avaliarem possíveis denúncias de violência policial, tortura e flagrante forjado. Percebe-se que a maioria dos estudos visa avaliar o impacto das câmeras no trabalho policial, sobretudo na questão da violência. Assim, a presente pesquisa busca explorar como os operadores do Direito têm acionado e/ou requisitado as imagens das câmeras corporais dos policiais, em quais casos, bem como quais atores as solicitam, a partir de um banco de dados de processos do período de 2022, concentradas na cidade de São Paulo. Os resultados apontam que juízes e defensores públicos são os principais solicitantes das imagens, especialmente em casos de tráfico de drogas e roubo, com grande variação nos fluxos de acesso e nas respostas da Polícia Militar. Em alguns casos, as imagens permitiram a absolvição dos réus ou o questionamento das narrativas policiais, mas em outros foram desconsideradas pelas autoridades judiciais. Conclui-se que, embora as câmeras corporais possam atuar como elemento de prova e gerar disputas nos processos, seu impacto ainda é limitado pela centralidade da narrativa policial e pela ausência de padronização nos procedimentos de solicitação e uso das imagens.

Palavras-chave: Câmeras corporais. Judiciário. Polícia Militar. Processos criminais.

BODY CAMS AND LEGAL PROFESSIONALS: REQUESTS FOR FOOTAGE OF POLICE ACTIONS IN THE SÃO PAULO JUSTICE SYSTEM

ABSTRACT

Based on a review of research on body-worn cameras used by police officers, we identified that few studies address how legal practitioners are dealing with this project; specifically, to what extent they have activated (or not) this technology to assess potential reports of police violence, torture, and fabricated arrests. Most studies focus on evaluating the impact of cameras on policing, especially regarding violence. Therefore, this research seeks to explore how legal practitioners have activated and/or requested police body-camera footage, in which types of cases, and which actors request such evidence, using a database of cases from 2022 concentrated in the city of São Paulo. The findings indicate that judges and public defenders are the primary requesters of footage, especially in cases involving drug trafficking and robbery, with significant variations in the flow of access and responses from the Military Police. In some instances, the footage contributed to defendants' acquittals or challenged police narratives, while in others, judicial authorities disregarded the recordings. The study concludes that although body-worn cameras can serve as evidence and generate disputes within legal proceedings, their impact is still limited by the centrality of police narratives and the lack of standardized procedures for requesting and using footage.

Keywords: Body cams. Judicial Power. Military Police. Criminal process.

INTRODUÇÃO

Em 2020, a Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) iniciou um processo de implementação do programa de câmeras operacionais portáteis, também conhecidas como câmeras corporais (*body-worn cameras* ou BWCs). Essas câmeras são fixadas na lapela dos uniformes dos policiais para que suas ações sejam filmadas. Um dos principais objetivos com a instalação desses equipamentos, conforme narrativa da corporação policial e do governo paulista, foi reduzir a violência policial (Andrade, 2021). A experiência vem ganhando cada vez mais destaque, sobretudo pela expressiva redução da letalidade policial.

“Body Cams” e os operadores do direito: solicitação de imagens das ações policiais na justiça de São Paulo

Fabio Lopes Toledo, José de Jesus Filho, Maria Gorete Marques de Jesus e Luiza Arruda Guedes

De acordo com pesquisa realizada por Lima *et al.* (2022), o uso de câmeras corporais em policiais militares evitou cerca de 104 mortes, ou seja, uma redução de 57% em relação ao período anterior à adoção da política pública. Outro dado é que também teria ocorrido uma redução no número de lesões corporais decorrentes de intervenção policial de aproximadamente 63% após o uso das câmeras. Para a realização desse estudo, os pesquisadores compararam as unidades policiais da região Metropolitana de São Paulo, que já contavam com a aplicação dessa tecnologia nas rotinas policiais, e as que ainda não a utilizam. A pesquisa analisou o período entre janeiro de 2019 e julho de 2022, cujas principais fontes foram os registros de ocorrência lavrados pela Polícia Civil e os Boletins de Ocorrência da Polícia Militar (Lima *et al.*, 2022).

Uma das principais polêmicas, sobretudo levantada por alguns policiais e por políticos ligados à temática da segurança pública, é que as câmeras inibem a ação policial, o que aumenta os índices de criminalidade (Andrade, 2021; Duarte, 2021; Oliveira; Fávero, 2022). No entanto, não é possível aferir tal afirmativa. O que se sabe e os dados têm mostrado é que o uso das câmeras tem reduzido sistematicamente indicadores de violência policial em São Paulo. Por se tratar de movimento recente no Brasil, o número de pesquisas no país envolvendo câmeras corporais em uniformes policiais ainda é discreto.

Além da pesquisa realizada por Lima *et al.* (2022), previamente mencionada, apenas três estudos foram encontrados na revisão bibliográfica realizada para o presente artigo: o trabalho de Da Silva e Campos (2015), o de Bonato Junior (2022) e o de Oliveira e Fávero (2022). As pesquisas refletem sobre os desafios da implementação das câmeras para o acompanhamento das atividades dos policiais.

A partir desse levantamento de pesquisas que vêm sendo realizadas sobre as câmeras corporais nos uniformes dos policiais, identificamos que ainda há poucos estudos que tratam da questão de como os operadores do Direito estão lidando com tal projeto, em que medida eles têm acionado (ou não) essa tecnologia para avaliarem possíveis denúncias de violência policial, tortura, flagrante forjado, etc. Percebe-se que a maioria das pesquisas tem como foco o impacto das câmeras no trabalho policial, sobretudo na questão da violência.

Pretendemos, com o presente artigo, analisar como os operadores do Direito têm acionado e/ou requisitado as imagens das câmeras corporais dos policiais, em quais casos solicitam, quem solicita e se, frequentemente, é a defesa (pública ou particular), a promotoria ou o juiz. Essa análise foi realizada a partir de um Banco de Dados de processos criminais do período de 2022, concentrados no Fórum da Barra da Funda da cidade de São Paulo. A forma como o Banco de Dados foi elaborado está descrita na parte que trata do percurso metodológico da pesquisa. Os dados foram analisados em seu conjunto por meio de estatística descritiva. Dos casos coletados, selecionamos alguns para aprofundarmos a análise de como as imagens são mobilizadas pelos operadores do Direito e em que sentido, ou seja, como essas filmagens aparecem nos processos e em que medida os impactam. Ainda que seja um estudo preliminar, acreditamos que ele pode gerar outras questões disparadoras para novas pesquisas a serem realizadas sobre essa temática.

O artigo está organizado da seguinte maneira. Na primeira parte, realizamos um balanço da literatura nacional e internacional sobre as políticas de implementação de câmeras corporais em forças policiais e qual tem sido o foco de interesse desses estudos, mostrando que ainda há poucas pesquisas olhando para como os atores do sistema de justiça têm lidado com as imagens produzidas por esses artefatos. Em seguida, descrevemos como foi a construção do Banco de Dados de processos criminais da cidade de São Paulo, objeto de análise do presente artigo. No item posterior, apresentamos os resultados dos dados,

descrevendo o que foi encontrado nos processos. Para aprofundarmos as análises, foram selecionados dois casos do Banco de Dados para realizarmos um estudo de caso que pudesse evidenciar de que maneira os operadores do Direito estão acionando as imagens produzidas pelas câmeras corporais dos policiais. Ao final, trazemos algumas reflexões no conjunto de dados produzidos por nossa pesquisa, mostrando que é importante construirmos uma agenda de pesquisa focando na maneira como os operadores do Direito têm acionado essas imagens e em que medida elas podem romper com certos padrões do sistema de justiça, como na centralidade da narrativa policial para as decisões tomadas pelos(as) magistrados(as).

BALANÇO DA LITERATURA

Para o presente balanço da literatura, foi realizada uma busca no *Google Scholar* com os termos “*BWC footage use court*”, “*Police Body-Worn Cameras as proof*”, “imagens das câmeras corporais em processos judiciais” para o levantamento da bibliografia.² Também acionamos um levantamento bibliográfico realizado pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP, que também vem realizando pesquisas sobre os impactos das políticas de câmeras corporais nas forças policiais brasileiras³.

Com o aumento da adoção de políticas de câmeras corporais pelas forças policiais em todo o mundo, tem havido uma proliferação de estudos que buscam avaliar essas políticas e seus efeitos. Tanto pesquisas nacionais quanto internacionais têm se concentrado principalmente no uso das câmeras corporais pela polícia, explorando possíveis melhorias, desafios operacionais e éticos, entre outros aspectos. No entanto, poucos estudos investigaram o impacto dessas câmeras no sistema judiciário, ou seja, como as imagens capturadas por essas câmeras são ou não utilizadas nos processos legais.

A maioria dos estudos sobre câmeras corporais concentra-se em entender a perspectiva dos policiais em relação a esses dispositivos, o impacto que têm em seu trabalho e os possíveis efeitos nas interações com os cidadãos (Braga *et al.*, 2018; Barbosa *et al.*, 2021; Instituto Sou da Paz, 2022). Uma revisão bibliográfica conduzida por Lum e colaboradores (2015) identificou 14 estudos que exploraram o ponto de vista dos policiais sobre as câmeras corporais, mas não encontrou pesquisas sobre o uso das imagens pelo judiciário.

Os programas de implantação de câmeras corporais pelas forças policiais em todo o mundo têm como base a premissa de que essas câmeras ajudam na coleta de evidências para respaldar as ações policiais, ao mesmo tempo em que têm o potencial de melhorar a relação com o público (Goodall, 2007; White, 2014). Esse raciocínio é dual: espera-se que os policiais ajam com mais cortesia e respeito diante dos cidadãos, enquanto os próprios cidadãos, cientes de estarem sendo gravados, tendem a evitar comportamentos agressivos ou desrespeitosos em relação aos policiais.

Assim, os programas encaram as câmeras corporais de duas maneiras: como meios de dissuadir comportamentos agressivos ou desviantes (tanto por parte dos policiais quanto dos cidadãos) e como ferramentas de documentação (evidências e provas para fundamentar acusações). Para além da simples gravação das imagens, o segundo aspecto exige que as imagens sejam efetivamente analisadas por terceiros.

2 Agradecemos a pesquisadora Debora Piccirillo por ter contribuído com a revisão bibliográfica.

3 Disponível no site: <https://nev.prp.usp.br/projetos/pesquisa-uso-cameras-corporais-pela-policia-militar-de-sp/>. Acesso em: 25 de julho de 2025.

“Body Cams” e os operadores do direito: solicitação de imagens das ações policiais na justiça de São Paulo

Fabio Lopes Toledo, José de Jesus Filho, Maria Gorete Marques de Jesus e Luiza Arruda Guedes

No entanto, a maioria dos estudos não chega a esse grau de investigação, que envolve quem e quando as imagens são analisadas, bem como são utilizadas como evidência durante os julgamentos (Petersen *et al.*, 2023). No entanto, há algumas exceções que procuram iniciar a compreensão sobre o uso das imagens nos tribunais.

Goodall (2007), ao analisar um programa de câmeras corporais em Plymouth, Reino Unido, constatou que casos que envolviam imagens das câmeras corporais dos policiais tinham uma probabilidade maior de serem encaminhados para julgamento pelo Ministério Público, pois os promotores consideravam essas imagens como evidências que poderiam facilitar a condenação. Por esse mesmo motivo, esses casos também tinham mais chances de serem resolvidos por meio de acordos (*plea-bargain*).

Morrow, Katz e Choate (2016) descobriram resultados semelhantes em casos de violência doméstica em Phoenix, Estados Unidos. A capacidade de utilizar as imagens como evidência de comportamento violento aumenta a probabilidade de o Ministério Público levar o caso a julgamento. Em outras palavras, há um aumento nas prisões e condenações devido ao aumento no número de casos que chegam a julgamento, em vez de serem arquivados por falta de evidências.

Os estudos que examinam o impacto das câmeras corporais nas queixas contra os policiais tendem a se concentrar mais nos números e na quantidade de queixas registradas do que no desenrolar do processo (White, 2014). Em outras palavras, quando há uma análise do impacto específico em casos de abuso, violência ou má conduta policial, os pesquisadores geralmente se limitam a examinar se houve um aumento ou uma redução no número de queixas, sem investigar necessariamente o desfecho dos processos. Isso sugere que houve uma diminuição nas queixas contra policiais, possivelmente porque os próprios policiais estão se autocontrolando ao utilizarem as câmeras e evitando comportamentos que poderiam resultar em queixas, ou porque os cidadãos se sentem constrangidos em apresentar queixas falsas ou relatar incidentes menos graves que não seriam respaldados pelas imagens das câmeras corporais (Goodall, 2007; White; Todak; Gaub, 2018; Barbosa *et al.*, 2021). No entanto, até o momento, nenhum estudo conseguiu testar quais hipóteses realmente explicam essa mudança na quantidade de denúncias contra policiais.

Os estudos de Goodall (2007) também enfatizam os procedimentos de investigação interna dentro da instituição policial, onde os supervisores têm a possibilidade de revisar as imagens em casos de queixas contra policiais e decidir, independentemente do sistema judiciário, se devem ou não iniciar um procedimento interno contra os policiais. Nesses casos, o autor destaca a importância de disponibilizar as imagens para o reclamante, inclusive como uma estratégia dissuasiva: ao visualizar as imagens, o cidadão pode perceber que não terá argumentos válidos para usar contra o policial em um possível processo judicial. O estudo constata que as investigações internas eram concluídas mais rapidamente quando as imagens estavam disponíveis, pois a avaliação era de que a queixa não se sustentava quando comparada com as imagens das câmeras.

Além das investigações internas conduzidas pelas instituições policiais, as imagens também poderiam ser utilizadas como evidências em processos judiciais. No entanto, para isso, é necessário considerar como entidades externas podem acessar as imagens produzidas pelas forças policiais. Os estudos revisados não apresentam um consenso claro sobre a melhor maneira de estabelecer os fluxos de acesso às imagens, e não há uma padronização consistente entre os países ou mesmo entre diferentes agências policiais dentro de um mesmo país. Ferreira e Toledo (no prelo) destacam como, no Brasil, cada estado tem seus próprios procedimentos para compartilhar as imagens entre as instituições, mas esses procedimentos não são

transparentes para o público em geral. Mesmo ao utilizar a Lei de Acesso à Informação, os pesquisadores não conseguiram obter respostas dos estados sobre o acesso às imagens.

Merola e colaboradores (2016) conduziram uma pesquisa de escopo nacional nos Estados Unidos sobre a utilização das imagens pela promotoria, revelando que seu uso ainda é limitado. Além disso, o estudo constata que as câmeras são mais frequentemente empregadas em processos nos quais policiais são acusados por cidadãos. Apenas 8% dos promotores utilizavam as imagens das câmeras corporais em processos contra policiais.

Um estudo conduzido em Miami, Flórida, revela que a adoção de câmeras corporais pelos policiais resultou em um aumento nas acusações e condenações em casos envolvendo crimes contra policiais e violência doméstica (Petersen *et al.*, 2021). No entanto, os pesquisadores destacam que não puderam determinar se esse aumento se deveu ao uso das imagens pela promotoria ou pelos juízes, uma vez que não houve uma análise detalhada dos casos individuais e os elementos considerados como evidências não foram examinados.

Outro aspecto relevante abordado nos estudos refere-se à qualidade das imagens e dos áudios obtidos pelos promotores, ao tempo necessário para acessar essas imagens e às condições técnicas das salas de audiência e julgamento para a exibição das imagens durante os processos (Goodall, 2007; Edmonton Police Service, 2015; Merola *et al.*, 2016; McClusky *et al.*, 2019; Petersen *et al.*, 2023; Ferreira; Toledo, no prelo).

O trabalho de Faber (2022), realizado em Santa Catarina, se destaca como um dos pioneiros ao observar não apenas as percepções dos operadores do Direito, mas também o comportamento real durante os procedimentos judiciais. Através da observação de sessões do Tribunal do Júri e do estudo de casos judiciais, Faber identificou como as imagens são utilizadas pela acusação e pela defesa em casos envolvendo policiais como réus e vítimas. Nos casos em que os policiais são réus, a investigação interna da corporação geralmente conclui que não houve abuso ou violência policial, enquanto o Ministério Público discorda e inicia o processo, utilizando as imagens para argumentar desproporção no uso da força. Por outro lado, nos casos em que os policiais são vítimas, a atuação do Ministério Público e da defesa é diferenciada.

A pesquisa de Faber (2022) destaca como as imagens das câmeras corporais são manipuladas pela defesa e pela acusação, ressaltando que a imagem nunca é utilizada isoladamente. Ambas as partes buscam trazer sua própria interpretação sobre a imagem para influenciar o júri. Isso evidencia que as imagens não são neutras e estão sujeitas a interpretações.

Conforme salientado por Sommers (2016), a interpretação das imagens das câmeras corporais depende de preconceitos prévios em relação à instituição policial. Em países como o Brasil, onde o Judiciário historicamente tende a acreditar na palavra do policial antes de qualquer evidência, o uso das imagens pode acabar por corroborar a versão dos policiais, mesmo quando a imagem em si não é conclusiva. Portanto, é fundamental que haja estudos sobre como os atores do sistema de justiça utilizam as imagens das câmeras corporais e os argumentos sustentados durante a interpretação dessas imagens.

Nesse sentido, pesquisas que busquem aprofundar as análises da forma como os operadores do Direito têm interagido com essas imagens podem ajudar a compreender melhor de que maneira elas podem ser manuseadas pelo sistema de justiça, bem como a necessidade de reflexões sobre sua efetividade enquanto um elemento que pode contribuir para qualificação dos processos e tomada de decisão.

PERCURSO METODOLÓGICO

Os dados processuais que compõem o Banco de Dados foram coletados do sistema Esaj do Tribunal de Justiça de São Paulo, de forma automatizada, utilizando a linguagem R de programação, especificamente o pacote TJSP, desenvolvido por José de Jesus Filho e Julio Trecenti (Jesus Filho e Trecenti, 2020).

Uma limitação das buscas processuais nos tribunais é a ausência de disponibilização de acervo de processos distribuídos. Os acervos disponibilizados referem-se a julgados de segunda instância (jurisprudência) e, eventualmente, de primeira instância (banco de sentenças). Para superar essa limitação, adotou-se a estratégia de gerar números de processos distribuídos conforme a regra da Resolução nº 65/2008 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Segundo essa resolução, os números dos processos são formados por 20 dígitos, sendo que os sete primeiros formam uma sequência, os dois seguintes são o dígito verificador, seguidos do ano da distribuição do processo (4 dígitos), do segmento da justiça (1 dígito), do código do tribunal (2 dígitos) e, por fim, do código do foro distribuidor (4 dígitos).

Como os sete primeiros números do processo representam uma sequência crescente, é possível gerar essa sequência para um determinado distribuidor para cada ano e, assim, montar os números de processos. No Fórum Criminal da Barra Funda, na capital de São Paulo, há dois distribuidores, o 0228 e o 0050. O primeiro código refere-se a processos distribuídos naquele fórum por prevenção, o segundo, livremente. Após algumas simulações de distribuição de processos nesses dois distribuidores, foi possível verificar que, em cada um, são distribuídos, no máximo, 32 mil processos por ano. Assim, foram gerados 35 mil sequências processuais. Verificamos que, juntando processos distribuídos livremente e por prevenção, o número chegaria a algo próximo de 65 mil, mas por precaução, elevamos o número para 70 mil sequências possíveis.

Esses 70 mil números de processos foram utilizados para realizar requisições à página do TJSP. Nem todos os processos, no entanto, correspondem a um real processo. Ao final, verificou-se que foram distribuídos cerca de 66 mil processos por ano.

Os metadados coletados são aqueles que constam da consulta processual de primeiro grau do sistema Esaj do Tribunal de Justiça de São Paulo, o cpopg. Basicamente, foram os seguintes metadados processuais: número do processo, situação processual, a classe processual, o assunto (no caso, o crime), a hora da distribuição, a forma da distribuição (livre ou por prevenção)⁴, o foro, o juiz, a vara, as informações das partes e a movimentação processual. Da movimentação processual, podem ser extraídas informações como a ata da audiência de custódia e a sentença. Essas informações foram armazenadas em um banco de dados SQL (PostgreSQL) e disponibilizadas via aplicativo para consulta e anotação pela equipe de análise. Para realizar a coleta, foram geradas sequências numéricas de processos potencialmente distribuídos no Fórum Central Criminal da Barra Funda, de acordo com as regras da Resolução nº 65, de 2008, do Conselho Nacional de Justiça.

Para acessar os casos em que os operadores do Direito solicitaram as imagens das câmeras corporais no Banco de Dados construído a partir da coleta feita no site do TJSP, utilizamos uma série de palavras-chave no sistema de busca, sendo elas: câmeras corporais, *body cams*, câmeras acopladas aos uniformes, câmeras acopladas, Axon (marca do modelo utilizado pelos policiais militares de São Paulo) e *body scan*.

⁴ A distribuição livre é aquela que ocorre para o juiz competente ordinariamente diante da instauração de um inquérito. A distribuição por prevenção ocorre quando um juiz atua no caso durante o plantão de flagrantes e o processo passa a ser vinculado à sua vara, ou seja, ocorre o que no direito processual chama-se prevenção.

Essas palavras foram utilizadas em razão de aparecerem com maior frequência nos autos processuais acessados. O levantamento resultou no total de 83 casos, todos referentes ao ano de 2022.

Construímos uma planilha para coletar dados considerados relevantes para os objetivos da nossa pesquisa, tais como: número do processo, nome do juiz, vara, distrito policial em que o caso foi registrado, delito/acusação criminal, quem solicitou a imagem, para qual objetivo, se a imagem foi juntada aos autos, se houve reiteração do pedido das imagens, se houve apresentação de justificativa para não apresentação das imagens. Para preencher alguns desses campos, foi necessário acessar os autos no site do TJSP com a disponibilização do número de OAB de um membro da equipe. No entanto, em alguns desses casos não foi possível o acesso, eis que estavam restritos e exigiam a inserção de senha, em razão de segredo de justiça ou porque correspondiam a casos que envolviam adolescentes. Nesse caso, em alguns casos, não foi possível completar todos os campos correspondentes na planilha. Além disso, após uma revisão sistematizada dos casos, foram excluídos alguns que haviam sido puxados na pesquisa, mas que não tinham o perfil dos casos pesquisados, ou seja, não se referiam a situações em que os operadores mencionam as imagens das câmeras corporais nas ações policiais. Com a exclusão desses casos, chegou-se ao total de 75 casos a serem analisados. Os números dos processos estão substituídos pelo número do caso que enumeramos em nosso Banco de Dados.

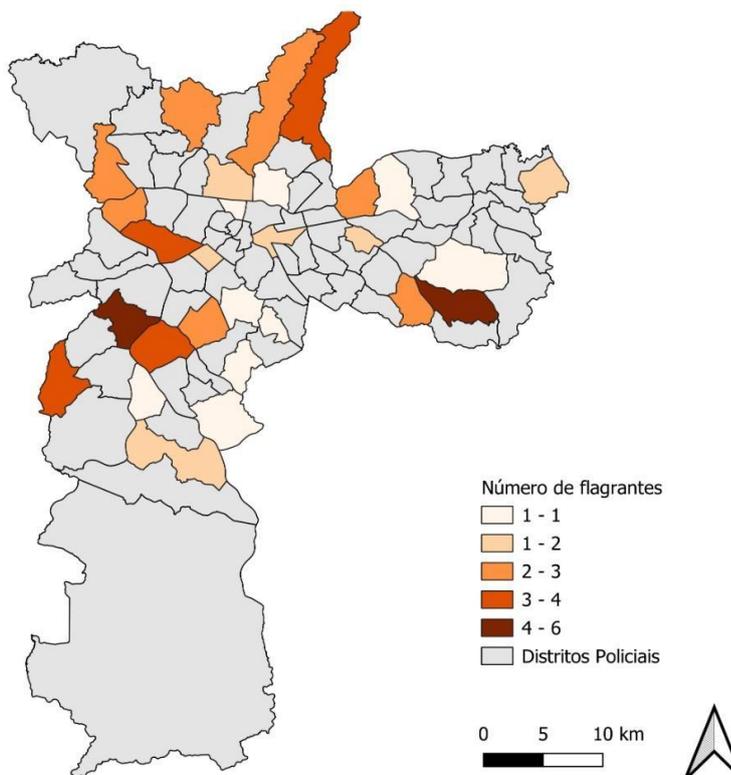
RESULTADOS: PANORAMA GERAL DOS PROCESSOS CRIMINAIS DA CAPITAL DE SP EM 2022

Passamos agora para a descrição dos dados produzidos a partir da coleta realizada. Buscamos saber se havia uma recorrência de solicitações das imagens das câmeras corporais a partir de determinadas varas ou setores do sistema de justiça. De acordo com a nossa coleta, a 24ª Vara Criminal do Fórum Criminal da Barra Funda foi a que apresentou o maior número de solicitações, representando 16,7% dos casos analisados. Em segundo, aparece a 32ª Vara Criminal, com 9,7%. O restante das varas aparece com menor frequência; a 27ª Vara Criminal com 8,3% e a 9ª Vara Criminal com 6,9%. Além das varas criminais, aparecem também uma Vara do Júri (2ª Vara do Júri) com um caso, duas Varas Especiais da Infância e Juventude (3ª Vara Especial da Infância e Juventude e 5ª Vara Especial da Infância e Juventude) e um referente ao Departamento de Inquéritos Policiais seção 3.1.1 (DIPO 3).

GRÁFICO 1**Varas onde houve solicitação de imagens COP**

Fonte: Banco de Dados gerado pelos pesquisadores, a partir dos autos que mencionam as câmeras corporais utilizadas pelos PMs da cidade de São Paulo (2022).

Outro dado que achamos pertinente de ser coletado foi o correspondente ao distrito policial em que o caso foi registrado. Essa informação é relevante sobretudo porque a implementação das câmeras corporais nos uniformes dos policiais militares foi realizada por etapas e em alguns Batalhões. De acordo com o nosso levantamento, é possível perceber que os casos com maior requisição de imagens estão localizados nas regiões periféricas. O 49º DP São Mateus, na zona leste da cidade de São Paulo, aparece com 8,7% dos casos identificados, seguido pelo 89º DP Jardim Taboão, com 7,2%.

MAPA 1**Distritos Policiais onde foram registrados os casos em que houve solicitação de imagens pelos magistrados**

Fonte: Mapa gerado pelas pesquisadoras colaboradoras Debora Piccirillo e Denise Piccirillo, com os casos dos Distritos Policiais/Região do Banco de Dados (2022).

De acordo com a pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023), até o final de 2022, 62 dos 135 batalhões da PMESP tinham implantado o programa de câmeras corporais nos policiais militares, o que representava 45,9% do total, ou seja, quase metade da corporação. A adesão ao programa aconteceu por etapas. Em agosto de 2020, 585 câmeras corporais foram distribuídas para policiais militares em um projeto-piloto em três Batalhões de Polícia Militar (BTL) do Comando da Capital: 11º BPM/M, 13º BPM/M e 37º BPM/M. Após o sucesso do piloto e nova licitação, a instituição adquiriu 2.500 câmeras que foram distribuídas entre 18 batalhões, em junho de 2021. Esses batalhões foram selecionados por terem índices elevados de uso da força e incluíam unidades territoriais da cidade de São Paulo, assim como unidades especiais de Campinas, Santos e São José dos Campos. O programa foi ampliado em outras três ondas, em fevereiro de 2022, com a distribuição de cerca de 2.500 câmeras, em abril de 2022, com outras 2.500 e, por fim, a introdução de mais 1.905 câmeras, em agosto de 2022, totalizando aproximadamente 10 mil câmeras (FBSP, 2023).

Esse contexto de implementação talvez nos ajude a compreender melhor porque há mais pedidos de imagens em determinadas regiões do que em outras. Solicitamos, via Lei de Acesso à Informação (LAI), a área de abrangência dos batalhões da polícia militar que tinha, até 2022, implementado a política de câmeras corporais. Infelizmente, a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (SSP-SP) nos respondeu dizendo que não poderia fornecer esse tipo de informação por “questões de segurança”. Isso

ARTIGO

“Body Cams” e os operadores do direito: solicitação de imagens das ações policiais na justiça de São Paulo

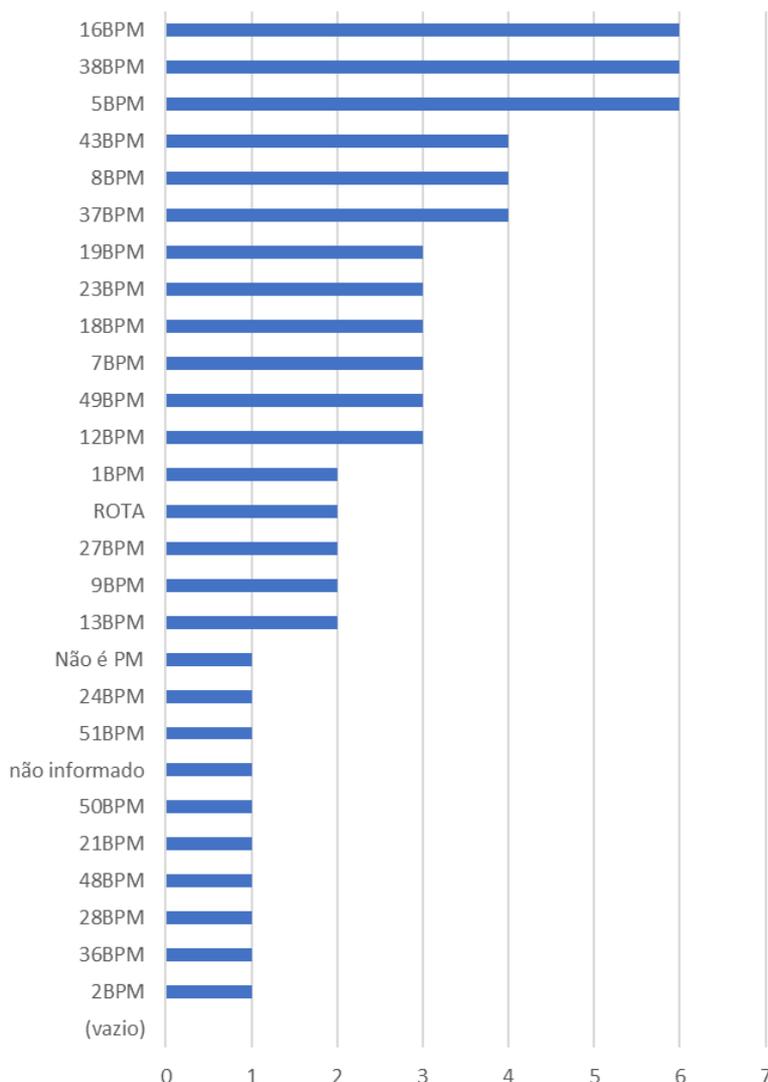
Fabio Lopes Toledo, José de Jesus Filho, Maria Gorete Marques de Jesus e Luiza Arruda Guedes

inviabilizou a possibilidade de cruzarmos os dados do mapa correspondente aos Distritos Policiais com a área de abrangência dos batalhões, o que nos permitiria aferir se as solicitações estariam compatíveis com as regiões em que os batalhões apresentam COPs.

No entanto, conseguimos mapear nos processos criminais presentes no Banco de Dados quais eram os batalhões referentes aos casos em que houve solicitação das imagens das câmeras corporais, conforme se pode verificar no Gráfico 2. A maior parte dos casos estão concentrados nos: 16º BPM (Butantã), 38º BPM (Vila Carmosina) e 5º BPM (Vila Gustavo), seguidos dos 43º BPM (Jardim Franca), 8º BPM (Tatuapé) e 37º BPM (Estrada de Itapeperica).

GRÁFICO 2

Batalhões da Polícia Militar onde foram registrados os casos em que houve solicitação de imagens pelos magistrados

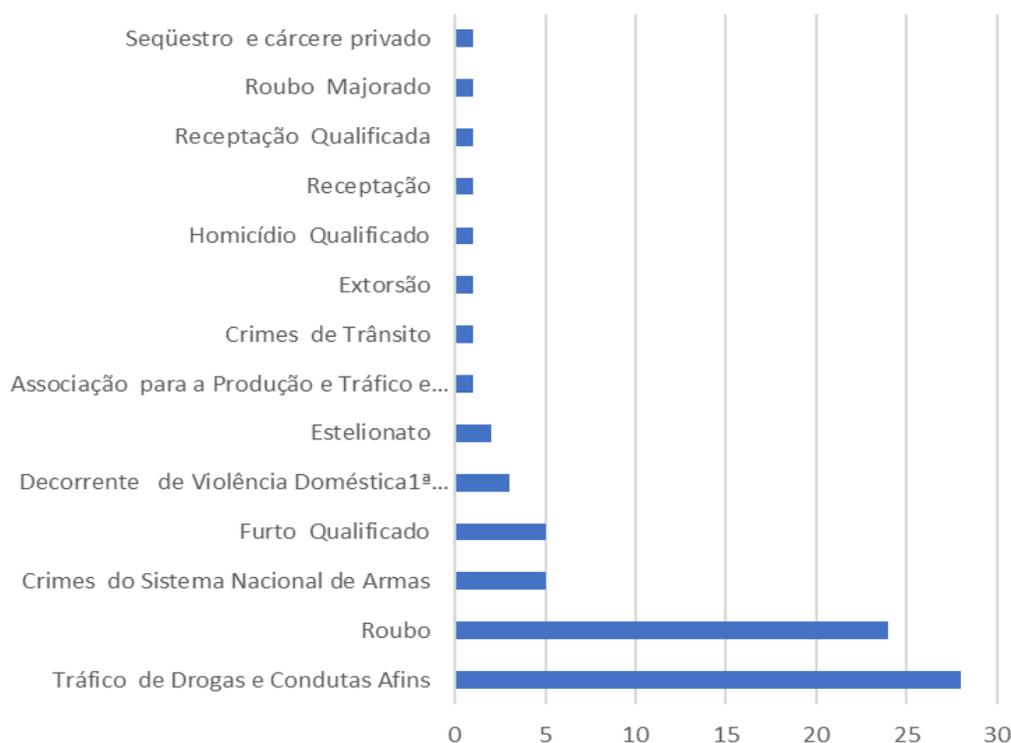


Fonte: Banco de Dados gerado pelos pesquisadores, a partir dos autos que mencionam as câmeras corporais utilizadas pelos PMs da cidade de São Paulo (2022).

Outro dado coletado em nossa pesquisa é o tipo de delito/acusação criminal do caso. Nosso objetivo foi observar se havia recorrências em solicitação das imagens das câmeras corporais dos policiais pelos operadores do Direito em determinados tipos penais.

GRÁFICO 3

Delito/Acusação Criminal



Fonte: Banco de Dados gerado pelos pesquisadores, a partir dos autos que mencionam as câmeras corporais utilizadas pelos PMs da cidade de São Paulo (2022).

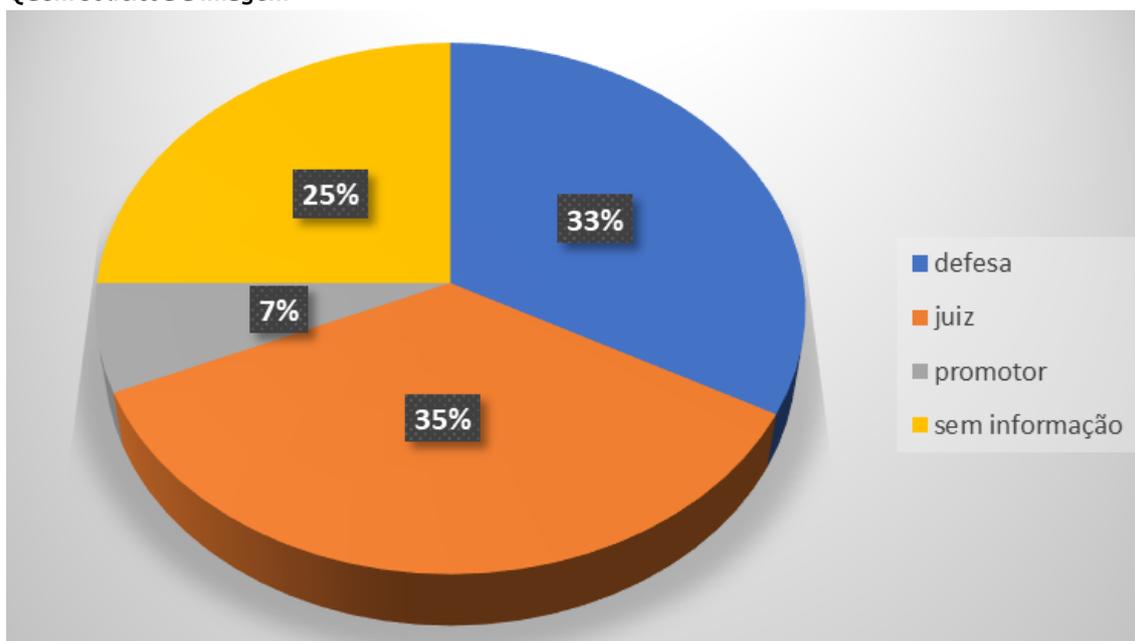
De acordo com o nosso Banco de Dados, é possível ver uma maior recorrência de pedidos em casos referentes à incriminação por tráfico de drogas e condutas afins, o que representou um total de 37,3%, sendo que em segundo aparece o roubo, com 32%. Em seguida, aparecem outros tipos penais em menor porcentagem. Esses dados nos indicam que os operadores do Direito tendem a solicitar as imagens das câmeras corporais dos policiais militares com maior frequência em casos de tráfico de drogas e de roubo. No entanto, essa porcentagem também costuma ser a regularidade de prisões em flagrante realizadas pela polícia militar na cidade de São Paulo. Nesse sentido, pode ser que, na verdade, esse dado apenas espelhe a incidência de casos que chegam ao sistema de justiça criminal paulista, não sendo exatamente uma recorrência peculiar de pedidos dos operadores do Direito com relação aos casos em específico.

Com relação ao dado sobre “quem solicitou a imagem”, o acesso restrito a todo o conteúdo dos autos foi um dos principais obstáculos para o preenchimento desse campo em nossa planilha. Muitas vezes era possível saber que o pedido foi feito pelo magistrado, no entanto, não conseguimos identificar se essa solicitação foi requerida por uma das partes ou se foi realizada por motivação do próprio magistrado. Assim, conforme demonstra o Gráfico 4, abaixo, os juízes aparecem como autores dos pedidos em 35% dos casos, seguido pela defesa, com 33%. Em 7% dos casos, a solicitação foi requerida pelo representante

do Ministério Público. É importante mencionar que os pedidos geralmente são feitos na primeira audiência de instrução e julgamento do caso. Nenhum dos pedidos foi identificado nas audiências de custódia, o que evidencia que as solicitações de imagens não estão relacionadas à apuração de possíveis abusos e violência policial, mas sim à fase probatória do processo, em que já se busca apurar o caso contra o qual responde o réu. As imagens são pedidas dentro da formulação do conjunto probatório, já na fase de produção de provas. Quando a defesa solicita as imagens, o faz no sentido de tentar confrontar a versão do testemunho policial contra o acusado.

GRÁFICO 4

Quem solicitou a imagem



Fonte: Banco de Dados gerado pelos pesquisadores, a partir dos autos que mencionam as câmeras corporais utilizadas pelos PMs da cidade de São Paulo (2022).

Em alguns casos, a pedido da defesa, os juízes enviam ofício aos Batalhões dos policiais militares para saberem se havia câmeras em seus uniformes no momento da prisão em flagrante: “defiro o pedido de expedição de ofício ao Batalhão da Polícia Militar para que informe se havia câmeras acopladas aos uniformes dos policiais militares envolvidos na ocorrência e, em caso positivo, para que forneçam as imagens”⁵. Em outros casos, o próprio juiz faz essa demanda: “Oficie-se à Polícia Militar, solicitando o envio das imagens das body cams utilizadas pelos policiais militares quando dos fatos, bem como do *hard copy* do COPOM na data dos fatos”⁶. No entanto, também há casos em que o juiz refuta o pedido:

Quanto ao pedido de imagens de possíveis câmeras acopladas aos uniformes policiais, além de não existir qualquer menção no boletim de ocorrências sobre sua existência, não justificada a pertinência da prova, inclusive porque demonstrada pelas imagens de fl. 83 que os números 4A e 95 são vizinhos, *indefiro*. (Caso 16, referente a Furto Qualificado). Destaque nosso.

5 Caso 13, referente a Crimes do Sistema Nacional de Armas.

6 Caso 15, referente a Tráfico de Drogas e Condutas Afins

“Body Cams” e os operadores do direito: solicitação de imagens das ações policiais na justiça de São Paulo

Fabio Lopes Toledo, José de Jesus Filho, Maria Gorete Marques de Jesus e Luiza Arruda Guedes

Nesse sentido, não me parece crível que policiais militares acompanhados de câmeras acopladas a seus uniformes obtivessem benefícios em forjar crime a pessoa inocente, para mais um número estatístico, mormente, nesta capital, em que pontos de traficância estão disseminados em todos os lugares, mostrando-se até mesmo insuficiente o efetivo policial para a investigação e repressão ao crime, bem como, a possibilidade de que fossem solicitadas pelas partes as devidas gravações e, assim, desmentidas. A transparência não é negada pelo réu que admitiu sua prisão na via pública na qual reside, não se vislumbrando indícios ao longo da prova concluída em juízo de que houvesse prévia indisposição entre agentes policiais e réu, para que os primeiros agissem por vingança. (Caso 17, referente a Tráfico de Drogas e Condutas Afins).

Em ambos os casos citados, há um elemento importante destacado pelos magistrados: o entendimento de que as imagens não podem ser mobilizadas no processo na qualidade de provas, nem tampouco tal pedido poderia ser considerado pertinente, uma vez que a própria presença da câmera inibiria qualquer má conduta ou procedimento do policial no momento do flagrante, sobretudo com relação a forjá-lo.

Outra situação que apareceu em alguns casos analisados diz respeito ao não envio das imagens pelos policiais militares. Há uma recorrência na cobrança pelos vídeos, com a apresentação de outros ofícios com a requisição, aumentando as possibilidades de penalidade caso não seja cumprida no tempo determinado:

[...] cobre-se a vinda: a) das imagens gravadas pelas body cams durante a operação policial; Destaco que, ultrapassados dez dias, em caso de inércia, o caso será relatado à Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo, **vez que esta é a terceira solicitação realizada por este juízo**. 2- Cobre-se a Z. Serventia a resposta ao ofício enviado à Delegacia de origem e determinado às fls. 430/431 item 2 - no que diz respeito à juntada aos presentes autos das imagens gravadas pelas body cams durante a operação policial. Intime-se. (Caso 24, referente a Tráfico de Drogas e Condutas Afins, grifo nosso).

Em outra situação, a Polícia Militar enviou as imagens, mas elas não correspondiam ao teor do caso solicitado pelo juiz, motivo pelo qual o magistrado reforça o pedido solicitando que seja enviado o vídeo correspondente ao processo:

[...] houve apresentação de resposta pela Polícia Militar do Estado de São Paulo ao quanto requerido e determinado no termo de audiência de fls. 169/170 (apresentação de imagens captadas pelas câmeras acopladas aos uniformes dos policiais militares que atenderam a ocorrência). Entretanto, constata-se que o conteúdo das informações prestadas pelo respectivo Batalhão de Polícia é diverso daquele que se pretende, pois relata número de processo e policiais/testemunhas sem qualquer ligação com o presente feito. Dessa forma, converto o julgamento em diligência e, a fim de que seja juntada nestes autos as informações correlatas requeridas, oficie-se, com a máxima urgência, ao respectivo Batalhão de Polícia para que, no prazo de 10 (dez) dias, forneça as imagens captadas pelas câmeras acopladas aos uniformes dos policiais militares que atenderam a ocorrência no dia dos fatos (Caso 25, Decorrente de Violência Doméstica).

Ao que tudo indica, as imagens parecem ser solicitadas para fundamentarem os argumentos da defesa, visto que trata-se de um dos atores que mais requerem acesso aos vídeos. No entanto, apesar de termos

criado alguns campos para saber os objetivos das solicitações das imagens pelos operadores do Direito, não foi possível acessar tais informações com o acesso restrito que tivemos aos autos.

Outro dado importante com relação às solicitações das imagens refere-se ao fato de perceber que, até 2022, ainda não havia um fluxo padronizado de solicitação de imagens para a polícia militar: algumas solicitações eram enviadas à Corregedoria da PM, outras para os Batalhões referentes ao grupo da polícia envolvido no flagrante e outras para os Distritos Policiais em que foram registrados os autos de prisão em flagrante. Nos autos referentes ao segundo semestre de 2022, e que se estendem até o início de 2023, já é possível verificar algum nível de padronização de pedidos. Identificamos um tipo de ajustamento do fluxo, sendo eles realizados aos comandos dos Batalhões da Polícia Militar aos quais os policiais que efetuaram a prisão são ligados. Uma limitação desse fluxo é que, em ocorrências envolvendo muitos policiais ou mais de um batalhão, nem sempre todos os policiais estão identificados no B.O., impossibilitando o acesso a todas as imagens. Apesar de identificarmos uma certa padronização, o fluxo de solicitação ainda não está bem estabelecido, em especial o prazo de envio das imagens da PM ao Tribunal de Justiça.

Assim como não havia um padrão no fluxo de solicitação das imagens por parte dos/as juízes/as, também não há um padrão na resposta da Polícia Militar com relação às requisições das gravações. Em alguns casos, quando as solicitações são atendidas, há a disponibilização de um *link* de acesso para que o juiz clique e veja a gravação. Há casos em que a Polícia Militar requisita que o juiz indique o nome de uma pessoa que será autorizada a acessar as imagens; após o envio desse nome, essa pessoa fica liberada para acionar as gravações. Em alguns outros casos, quando não se consegue acessar as imagens a partir dos *links* (das gravações salvas em nuvens), o juiz requisita a cópia das imagens em um CD. Já quando as solicitações não são atendidas pela PM, em geral é argumentado apenas que a imagem não foi localizada, impossibilitando qualquer desdobramento.

Para uma análise mais aprofundada, selecionamos alguns casos com o objetivo de estudar melhor como essas solicitações são realizadas e que tipo de impactos elas podem ter no que diz respeito ao andamento do processo. Vale destacar que nossos dados mostram uma recorrência em pedidos feitos pela própria defesa, o que indica que tais imagens estejam sendo acionadas para contrapor provas produzidas contra os acusados, sobretudo com relação às narrativas policiais.

ESTUDO DE CASOS

A análise geral dos autos processuais do Banco de Dados⁷ nos permitiu traçar dois padrões: a) casos em que as imagens são solicitadas, ou pela defesa ou pela acusação, mas o pedido é indeferido pelo magistrado, com o argumento de que tal material não servirá para o caso; e b) casos em que as imagens são solicitadas e o magistrado acatou ao pedido, solicitando ao batalhão correspondente as imagens para serem juntadas ao processo.

Para a seleção de casos envolvendo um exame mais aprofundado, buscou-se avaliar primeiramente, a partir da planilha elaborada para a realização da pesquisa, se as imagens haviam sido juntadas aos autos. Buscamos selecionar um caso que pudesse representar o padrão “a” e outro que pudesse representar o padrão “b”. Dos 75 casos coletados, 55 deles não apresentavam qualquer dado que demonstrasse o envio

7 Os números dos processos foram codificados para a devida proteção dos dados. Foram coletados 75 casos, que serão identificados apenas pela numeração definida pelos autores, de 1 a 75.

das gravações. Dentre esses casos, optamos por selecionar apenas 1 deles, por se tratar de episódio no qual verificamos que a magistrada indeferiu a juntada das imagens por entender que elas não poderiam contribuir para a fase probatória da ação, tendo em vista a suposta confissão do investigado. Nos demais 12 casos, situações distintas ocorreram, como a juntada de imagens que não correspondiam às solicitadas pelo magistrado, envio de apenas um trecho de imagens, ou ainda situação na qual houve a participação da polícia civil, não equipada com *body cams*. Dentre os 12 casos, selecionamos 3 deles, os quais nos pareceram mais relevantes, eis que revelam resultados distintos, conforme observado a seguir.

Passemos a avaliar o primeiro caso envolvendo o indeferimento da juntada das gravações. Após o pedido de juntada das imagens geradas por câmeras corporais pelo autor ou réu, cabe à autoridade judicial deferir ou não a solicitação. Durante a pesquisa, notamos que uma das possibilidades de indeferimento de juntada das imagens fundamenta-se na crença da autoridade judicial na palavra do policial. Tal situação ocorreu no Caso 67, em que o indiciado foi acusado de ter praticado o crime de tráfico de drogas. O representante do Ministério Público requereu a juntada de imagens das *body cams* em audiência de instrução, debates e julgamento. A juíza indeferiu o pedido, argumentando que, naquele momento, a juntada das imagens "[...] em nada acrescentará à instrução. Isso porque o réu, tanto em sede policial quanto em juízo, confessou os fatos no mesmo sentido da narrativa dos policiais que realizaram a prisão"⁸.

Na sentença, o indiciado foi condenado à pena de reclusão de um ano e oito meses em regime inicial aberto, sendo que a pena privativa de liberdade foi substituída por prestação pecuniária no valor de um salário-mínimo. Faz-se interessante notar que, apesar de justificar que a versão do réu segue o mesmo caminho daquela apresentada pelos policiais, em diversos momentos a magistrada parece tentar justificar que não haveria motivos para duvidar da palavra dos agentes da polícia. Além disso, ressalta que todas as garantias processuais foram respeitadas, e que seria ainda "um contrassenso o estado dar-lhes crédito para atuar na prevenção e repressão da criminalidade e negar-lhes esse mesmo crédito quando, perante o estado-juiz, dão conta das suas atividades".⁹ É, no entanto, curioso que o pedido de juntada de imagem das *body cams* seja indeferido quando há tanta confiança no trabalho realizado pela polícia. Se a narrativa policial é aceita pela autoridade judicial, especialmente nos casos de tráfico de drogas, como já demonstrado por Jesus (2018), não haveria razão para denegar o pedido de juntada das imagens, eis que elas poderiam simplesmente corroborar com a versão já apresentada previamente pelos policiais. Ademais, a confirmação da versão policial através das imagens tornaria os argumentos da acusação ainda mais robustos. Por outro lado, caso as imagens provassem o contrário, a fundamentação apresentada pela autoridade judicial poderia se tornar mais frágil ou até mesmo refutada. É o que ocorre no próximo caso a ser examinado.

Trata-se do Caso 48, ação criminal envolvendo outro indiciado, também acusado da prática de tráfico de drogas. Segundo a denúncia oferecida pelo Ministério Público, o acusado, no momento de sua detenção, teria afirmado ser gerente de um ponto de drogas e oferecido aos policiais metade dos entorpecentes armazenados em um barraco. Os policiais teriam simulado aceitar a proposta e, ao chegarem ao local, notaram vasta quantidade de drogas. Ainda de acordo com a denúncia do Ministério Público, durante o interrogatório, o acusado confessou a prática do crime de tráfico e apresentou versão distinta dos fatos.

Vale destacar que, por conta da pandemia (Covid-19), não foi realizada audiência de custódia, desse modo, não foi possível ouvir o acusado em juízo logo após sua prisão. Durante o plantão judicial, a prisão

8 Caso 67 do banco de dados produzido pelos autores.

9 Idem.

“Body Cams” e os operadores do direito: solicitação de imagens das ações policiais na justiça de São Paulo

Fabio Lopes Toledo, José de Jesus Filho, Maria Gorete Marques de Jesus e Luiza Arruda Guedes

em flagrante foi convertida em preventiva, ou seja, o indiciado passou a responder pelo suposto crime na prisão. A pedido do Ministério Público de São Paulo, a magistrada responsável determinou o envio dos dados colhidos pelas câmeras corporais ao Batalhão de Polícia, contudo, após ter sido oficiada, a Polícia Militar não localizou imagens produzidas por um dos policiais. Além disso, passou a existir uma dúvida sobre a possibilidade de interrupção intencional de uma das gravações. Diante desses fatos, a própria representante do Ministério Público reconheceu o conflito entre as imagens e as narrativas policiais: “pelas razões apresentadas, conflitantes os testemunhos policiais com suas próprias imagens, é forçoso reconhecer que não há provas suficientes à condenação”¹⁰.

Na sentença, a autoridade judicial julgou a ação improcedente e absolveu o réu, tendo em vista as “fragilidades do panorama probatório”, além da devida aplicação do princípio da presunção de inocência. É de se destacar que, embora esse seja um único caso dentre o rol de ações examinadas no decorrer da pesquisa, trata-se de cenário interessante, eis que permite que a narrativa policial não seja aceita sem qualquer questionamento. Embora no caso concreto a absolvição não tenha advindo do confronto entre a imagem e a narrativa policial, mas sim em razão de dúvidas por conta da não localização de imagens ou mesmo a possível interrupção intencional da gravação, é certo que sem a existência das câmeras corporais essas dúvidas sequer poderiam ter sido suscitadas.

Há ainda casos em que os pedidos de juntada de imagem são deferidos, contudo, os dados apresentados não são suficientes para favorecer a defesa, ou seja, ainda que exista a possibilidade de confrontar a narrativa policial no decorrer da ação, as imagens não permitem a absolvição do réu. Em um desses casos, representado pelo Caso 45, também envolvendo o crime de tráfico de drogas, observa-se que a defensora pública solicitou imagens na audiência de instrução e julgamento. Havia uma dúvida sobre a versão policial e a do réu, envolvendo suposta sacola contendo entorpecentes. A Defensoria Pública, em memoriais de defesa, afirmou que “a partir da visualização das imagens, não é possível identificar se o réu efetivamente vinha correndo em direção à viatura e dispensou uma sacola, porque ambos os vídeos só demonstram o que teria acontecido depois da abordagem dele”. No entanto, apesar dos argumentos apresentados pela defesa a partir do que foi visualizado através das imagens, o réu foi condenado em primeira instância, sendo que a decisão foi ainda mantida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

Situação semelhante pode ser observada no Caso 17, ação criminal na qual o indiciado estaria portando diversos tipos de entorpecentes. Segundo depoimento dos policiais militares que realizaram a prisão em flagrante, o indiciado teria não só confessado o porte das drogas, como também tentado oferecer vantagem indevida aos policiais com o objetivo de evitar seu encarceramento. Segundo mencionado pelo Ministério Público, após assistir às gravações das câmeras corporais, o réu teria dito algo como “a gente pode conversar e entrar num acordo”. A defesa confrontou o posicionamento do Ministério Público, no entanto, segundo o advogado, as imagens revelariam algo distinto do que foi apresentado pela acusação. De acordo com a defesa, os policiais teriam declarado que não viram movimento do acusado dispensando drogas. Além disso, o indiciado teria dito apenas que poderia conversar com os policiais, sem mencionar qualquer quantia financeira. Para a defesa, a acusação decorreria “pura e simplesmente pelo fato de ser ‘um morador de favela e possuir passagem crimina’”. Na sentença, a ação foi julgada procedente. A autoridade judicial apontou, em um trecho da sentença, que não seria “crível que policiais militares acompanhados de câmeras acopladas a seus uniformes obtivessem benefícios em forjar crime a pessoa inocente”. A juíza afirmou ainda, em sua decisão, que “os depoimentos policiais devem ser acolhidos com

10 Caso 48 do banco de dados produzido pelos autores.

cautela, impondo-se ao juiz se ater ao atributo do ato administrativo que é a presunção de veracidade relativa¹¹, no entanto, no caso julgado as provas apresentadas não teriam sido suficientes para que a narrativa policial fosse desacreditada.

Esses casos trazem um tema a ser ainda melhor analisado pelo adensamento da pesquisa: o fato de que as imagens das câmeras corporais podem trazer novas disputas aos processos, mesmo quando eles não são enviados. A interpretação das imagens pelos operadores do Direito é outra questão, porque cada um dos atores (acusação ou defesa) pode fazer uma leitura dos vídeos de uma maneira distinta. A outra questão diz respeito ao confronto possível entre as narrativas policiais presentes nos boletins de ocorrência e as imagens. Uma hipótese a ser ainda investigada é a de que as câmeras podem estar inibindo práticas de flagrante forjado ou outros tipos de prisões ilegais, porque os policiais se sentem mais expostos pelas imagens de suas ações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou explorar como os operadores do Direito têm acionado e/ou requisitado as imagens das câmeras corporais dos policiais, em quais casos, bem como quais atores as solicitam, a partir de um banco de dados de processos do período de 2022, concentradas na cidade de São Paulo. Consiste em análises preliminares, um primeiro mapeamento dos casos, para visualizarmos questões de pesquisa que possam contribuir com a avaliação do impacto da implementação das câmeras corporais nos policiais militares, sobretudo para os atores do sistema de justiça criminal.

As análises indicam que a maior parte dos pedidos de imagem são feitos pelos magistrados sem provocação de outros atores do sistema de justiça. A defesa do réu também é a maior solicitante dessas imagens, o que parece indicar o uso dos vídeos como subsídio de prova processual e como estratégia de confrontação da narrativa policial. Após a solicitação, alguns casos apontaram atraso no envio das imagens pela Polícia Militar, o que levou a autoridade judicial a reforçar a determinação de envio das imagens por mais de uma vez. Ainda pretendemos avançar nessa questão porque o não cumprimento das requisições das imagens torna recorrente a cobrança por parte dos magistrados com relação a essa demanda, ocorrendo casos em que a primeira solicitação oferece um prazo de dez dias para que a Polícia Militar envie as imagens. Quando não atendida essa primeira demanda, esse prazo é reduzido para cinco dias, com aplicação de possíveis penalidades.

Os dados apresentados também indicam que os operadores do Direito tendem a solicitar as imagens das câmeras corporais dos policiais militares com maior frequência em casos de tráfico de drogas e de roubo. Neste caso, é importante considerar outro dado que pode indicar uma questão a ser pesquisada. Embora para algumas autoridades policiais as imagens não possam ser utilizadas como prova, notou-se casos em que as gravações geraram reflexos no resultado da ação judicial, eis que permitiram contrapor a narrativa policial. Em dois dos casos examinados, embora as imagens permitissem o confronto da versão dos fatos apresentada pela polícia, a autoridade judicial decidiu pela manutenção da prisão do réu. No entanto, em um dos casos examinados, a representante do Ministério Público entendeu haver um conflito entre os testemunhos policiais e suas próprias imagens, o que permitiu uma decisão judicial favorável ao réu.

11 Caso 17 do banco de dados produzido pelos autores.

Ainda não havia um fluxo padronizado de solicitação de imagens para a Polícia Militar. No início de 2022, os pedidos de imagens feitos pelos magistrados à Polícia Militar não seguiam um padrão definido, sendo enviados para a Corregedoria da PM, para os Batalhões relacionados ou para os Distritos Policiais onde os autos de prisão foram registrados. A partir do segundo semestre de 2022, observa-se uma tentativa de padronização, com solicitações direcionadas aos comandos dos Batalhões envolvidos. Contudo, esse fluxo ainda apresenta limitações, especialmente em ocorrências com muitos policiais ou múltiplos batalhões, dificultando o acesso a todas as imagens necessárias. Além disso, o prazo de envio das imagens ao Tribunal de Justiça permanece inconsistente.

A questão do acesso às imagens também é marcada pela falta de padrão. As respostas da Polícia Militar às requisições dos juízes variam significativamente: algumas vezes, é fornecido um *link* de acesso direto às gravações, enquanto em outras, é necessário nomear uma pessoa autorizada a visualizar as imagens. Em casos onde os *links* não funcionam, os juízes podem solicitar cópias em CD. Quando as imagens não são encontradas, a Polícia Militar frequentemente justifica apenas que a gravação não foi localizada, sem maiores esclarecimentos. Essa variabilidade nas respostas demonstra uma falta de uniformidade que complica a utilização efetiva das imagens nos processos judiciais.

A utilização das imagens de câmeras corporais é secundária em comparação à palavra dos policiais. Muitas vezes, valoriza-se mais os depoimentos dos policiais, que são considerados de fé pública e, portanto, considerados mais verídicos do que as imagens. A interpretação das gravações tende a ser feita com base nas narrativas dos policiais, o que reforça a centralidade de seus relatos nas condenações. Além disso, há uma percepção de que a presença das câmeras, por si só, já assegura a legalidade das ações policiais, diminuindo a necessidade de verificar as imagens. Essa abordagem limita a efetividade das câmeras como ferramenta de controle externo e questionamento de possíveis abusos policiais. No entanto, é possível dizer que as imagens podem oferecer uma possibilidade de controvérsia à narrativa policial, o que ainda merece ser objeto de análise de próximas pesquisas.

A continuidade de pesquisas que investiguem como os operadores do Direito estão utilizando as imagens produzidas pelas câmeras corporais dos policiais militares é crucial para compreender e melhorar o processo criminal e o sistema de justiça. Essas pesquisas podem revelar padrões de uso e falhas na implementação, permitindo ajustes que garantam uma utilização mais eficaz e justa dessa tecnologia. Além disso, ao evidenciar o impacto das imagens na tomada de decisões judiciais, tais estudos podem promover uma maior transparência e responsabilidade nas ações policiais, contribuindo para a redução de abusos e o fortalecimento do controle externo. A continuidade dessas pesquisas é essencial para assegurar que as câmeras corporais cumpram seu papel de instrumento de justiça e proteção dos direitos humanos. Esperamos contribuir com o campo, fornecendo dados e evidências científicas que possam solidificar uma agenda de pesquisa consistente sobre a temática, contribuindo não apenas com a produção de conhecimento, mas também para o fortalecimento de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Wendel Lima da Silva. **As condições de emergência e funcionamento do sistema COP da polícia militar do Estado de São Paulo**. Programa Cepid. Relatório de Iniciação Científica. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo (NEV/USP), 2021. Disponível em: https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2021/12/Relatorio_NEV_2020-2021-Wendell_BodyCams-IniciacaoCientifica.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BARBOSA, Daniel; FETZER, Thiemo; SOTO, Caterina; SOUZA, Pedro. De-escalation technology: the impact of body-worn câmeras on citizen-police interactions. Universidade de Warwick: Londres, 2021.

BONATO JUNIOR, João Carlos. Uso de bodycam pela polícia militar do paraná: uma análise incipiente do tema. **Recima21** – Revista Científica Multidisciplinar, Jundiá, v.3, n.1, 2022.

BRAGA, Anthony; SOUSA, William; COLDREN, James; RODRIGUEZ, Denise. The effects of body-worn cameras on police activity and police-citizen encounters: a randomized controlled trial. **The Journal of Criminal Law and Criminology**, v. 108, n. 3, p. 511-538, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Resolu o N  65 de 16/12/2008. Dispõe sobre a uniformiza o do número dos processos nos  rgoos do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/119>. Acesso em: 22 jul. 2025

DA SILVA, Jardel; CAMPOS, Joamir Rogério. Monitoramento das a oes policiais por meio do uso de câmeras de porte individual: uma análise de sua utiliza o nas atividades operacionais. **Revista Ordem Pública e Defesa Social**, Santa Catarina, v. 8, n. 2, p. 233-253, jul./dez. 2015.

DUARTE, Daniel Edler. Câmeras corporais e a o policial: as condi oes de emergência e os impactos dos dispositivos de controle em São Paulo. **NEV** – Núcleo de Estudos da Violência, Notícias, Segurança Pública, Violência Urbana, 8 dez. 2021. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/noticias/cameras-corporais-e-acaopolicial-as-condicoes-de-emergencia-e-os-impactos-dos-dispositivos-de-controle-em-sao-paulo/>. Acesso em: 14 fev. 2023.

FABER, Marcelo Gerhardt. **Uma imagem vale mais que mil palavras?** Os usos das imagens das câmeras individuais da polícia militar de Santa Catarina nos processos judiciais. 2022. 114 f. Disserta o (Mestrado em Ciências Sociais) – Escola de Humanidades, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; SOBRAL, Isabela; PACHECO, Denis. Câmeras na farda reduzem a letalidade policial?. **GV-Executivo**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 13-21, 2022. DOI: <https://doi.org/10.12660/gvexec.v21n2.2022.85750>.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **As câmeras corporais na Polícia Militar do Estado de São Paulo**: processo de implementa o e impacto nas mortes de adolescentes. São Paulo: FBSP, 2023, 36 p.

FERREIRA, Carolina Cutrupi; TOLEDO, Fabio Lopes (no prelo). **Câmera, gravando**: implementa o e aspectos legais no uso de câmeras em agentes policiais.

GOODALL, Martin. **Guidance for the Police Use of Body-Worn Video Devices**. London: Home Office, 2007. Disponível em: <https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-06/ARC%20GUIDANCE%20Guidance%20on%20Body%20Worn%20Cameras.pdf>.

“Body Cams” e os operadores do direito: solicitação de imagens das ações policiais na justiça de São Paulo

Fabio Lopes Toledo, José de Jesus Filho, Maria Gorete Marques de Jesus e Luiza Arruda Guedes

JESUS, Maria Gorete Marques de. **A verdade jurídica nos processos de tráfico de drogas**. Belo Horizonte: D’ Plácido, 2018.

JESUS FILHO, José de; TRECENTI, Julio. **Coleta e organização de dados do Tribunal de Justiça de São Paulo**. [s.l.], 2020. Disponível em: <https://tjsp.consudata.com.br/>

LUM, Cynthia; KOPER, Christopher; MEROLA, Linda; SCHERER, Amber; REIOUX, Amanda. **Existing and ongoing body worn camera research: knowledge gaps and opportunities**. Report for the Laura and John Arnold Foundation. Fairfax, VA: Center for Evidence-Based Crime Policy, George Mason University, 2015.

MCCLUSKEY, John; SMITH, Shakierah; ROBERTSON, Oral; UCHIDA, Craig; MOSLEY, Damon. **The evidentiary value of body-worn camera footage: a survey of prosecutors and public defenders**. CNA, 2019.

MEROLA, Linda; LUM, Cynthia; KOPER, Christopher; SCHERER, Amber. **Body worn cameras and the courts: a national survey of state prosecutors**. Report for the Laura and John Arnold Foundation. Fairfax, VA: Center for Evidence-Based Crime Policy, George Mason University, 2016.

MORROW, Weston; KATZ, Charles; CHOATE, David. Assessing the impact of police body-worn cameras on arresting, prosecuting, and convicting suspects of intimate partner violence. **Police Quarterly**, v. 19, n. 3, p. 303-325, 2016.

OLIVEIRA, Paulo Francisco de; FÁVERO Wiliam Celestino. A utilização de câmeras no fardamento policial e seus efeitos práticos. **Brazilian Journal of Development**, v. 8, n. 10, p. 67673-67692, 2022. DOI: <https://doi.org/10.34117/bjdv8n10-185>.

PETERSEN, Kevin; MOURO, Alejandro; PAPY, Donald; CASTILLO, Noel; ARIEL, Barak. Seeing is believing: the impact of body-worn cameras on court outcomes, a cluster-randomized controlled trial in Miami Beach. **Journal of Experimental Criminology**, v. 19, p. 191-211, 2021.

PETERSEN, Kevin; PAPY, Donald; MOURO, Alejandro; ARIEL, Barak. The usage and utility of body-worn camera footage in courts: a survey analysis of state prosecutors. **Journal of Empirical Legal Studies**, v. 20, p. 534-569, 2023.

SOMMERS, Roseanna. Will putting cameras on police reduce polarization?. **The Yale Law Journal**, v. 125, n. 5, p. 1304-1362, 2016.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Mecanismos de controle do uso da força e da letalidade implementados pela polícia militar do Estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2022.

WHITE, Michael. **Police officer body-worn cameras: assessing the evidence**. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services, 2014.

WHITE, Michael; TODAK, Natallie; GAUB, Janne. Examining body-worn camera integration and acceptance among police officers, citizens, and external stakeholders. **Criminology and Public Policy**, v. 17, n. 3, p. 649–678, 2018.

"Body Cams" e os operadores do direito: solicitação de imagens das ações policiais na justiça de São Paulo

Fabio Lopes Toledo, José de Jesus Filho, Maria Gorete Marques de Jesus e Luiza Arruda Guedes

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

ENXUGANDO GELO: APRESENTANDO OS MICRODADOS DAS APREENSÕES DE DROGAS NO SUL DO BRASIL

BRUNO PANTALEÃO

Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. Ele possui mestrado em Economia e Políticas Públicas pela Sciences Po (IEP Paris) e bacharelado em Relações Internacionais pelo Ibmecc-RJ. Bruno é pesquisador no Centro de Política e Economia do Setor Público (CEPESP) e no FGV-Cidades, ambos da Fundação Getúlio Vargas. Sua pesquisa busca aplicar métodos quantitativos para explorar as conexões entre crime, violência e políticas públicas no Brasil e no “mundo em desenvolvimento”.

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

E-mail: bruno.oliveira@sciencespo.fr **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-9605-2483>

Data de Recebimento: 31/08/2023 **Data de Aprovação:** 08/03/2024

DOI: 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.2034

RESUMO

A chamada Guerra às Drogas é uma das principais políticas e estratégias de segurança pública em vigor no Brasil. Embora o atual modelo repressivo onere recursos escassos em áreas essenciais como educação e saúde, sua avaliação sistemática é dificultada pela falta de indicadores tangíveis de sucesso. Aumentos nas apreensões são frequentemente interpretados como triunfos da estratégia governamental, mas podem, na realidade, refletir o fracasso da estratégia de guerra às drogas, refletida em um aumento da oferta e da disponibilidade de drogas. Este estudo propõe o uso dos dados sobre apreensões para analisar o panorama do trabalho das polícias de quatro estados brasileiros, em suas ações de repressão às drogas. Nesse contexto, construímos o Dataset Microdados das Apreensões de Drogas no Sul do Brasil, reunindo informações sobre apreensões nos estados do Mato Grosso do Sul, do Paraná, do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Analisamos 775 mil apreensões de drogas nessa região, comparando abordagens entre diferentes forças policiais. Este estudo contribui para a discussão sobre a guerra às drogas, demonstrando a necessidade de reavaliação de sua abordagem e da adoção de métricas mais alinhadas com objetivos de saúde pública e segurança. A análise empírica lança luz sobre a complexidade da questão e fornece insights para informar políticas mais eficazes no futuro.

Palavras-chave: Guerra às drogas. Políticas Públicas. Indicadores. Saúde Pública. Segurança.

DRYING ICE: PRESENTING THE DATASET ON DRUG SEIZURES IN THE BRAZILIAN SOUTH

ABSTRACT

The so-called war on drugs is one of the main public security policies and strategies in force in Brazil. Although the current repressive model burdens scarce resources in essential areas such as education

and health, its systematic evaluation is hindered by the lack of tangible indicators of success. Increases in seizures are often interpreted as triumphs of the government's strategy, but they may actually reflect the failure of the war on drugs strategy, reflected in an increase in the supply and availability of drugs. This study proposes the use of seizure data to analyze the landscape of the work of the police in four Brazilian states in their drug suppression actions. In this context, the adoption of final and intermediate indicators to evaluate the implementation of the Drug Law. To this end, we constructed the Microdata Dataset of Drug Seizures in the South of Brazil, gathering information on seizures in the states of Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul, and Santa Catarina. We analyzed 775 thousand drug seizures in this region, comparing approaches between different police forces. This study contributes to the discussion on the war on drugs, demonstrating the need for reassessment of its approach and the adoption of metrics more aligned with public health and security objectives. The empirical analysis sheds light on the complexity of the issue and provides insights to inform more effective policies in the future.

Keywords: War on drugs. Public policies. Indexes. Public health. Security.

INTRODUÇÃO

A guerra às drogas é um imenso fracasso. Há décadas, agências de segurança pública vêm dedicando uma grande quantidade de recursos à repressão das substâncias tornadas ilícitas. Essa ilicitude está hoje regulamentada, principalmente, pela Lei de Drogas (Brasil, 2006), que é punitivista e, em grande medida, mal formulada. Enquanto política pública, o proibicionismo pode ser entendido como uma política negacionista. Não existe, por exemplo, nenhuma evidência científica apontando para ganhos de saúde a partir do proibicionismo. Pelo contrário, as evidências sugerem que o proibicionismo leva ao consumo de substâncias cada vez mais perigosas e de procedência desconhecida (Caulkins; Reuter, 1998). No quesito segurança, já ficou demonstrado que a guerra às drogas é a principal causadora de conflitos violentos na América Latina e que a disputa pelos rentes¹ das substâncias ilegais causam danos à sociedade, especialmente, às comunidades mais pobres (Biderman *et al.*, 2019; Feltran *et al.*, 2022; Cerqueira, 2023; Zaluar; Barcellos, 2013).

Contudo, apesar de ser uma política pública cara e que interfere na alocação de recursos de outras áreas de investimento governamental (CESeC, [s.d.]), essa alocação não é passível de ser avaliada de forma sistemática, uma vez que a guerra às drogas, por sua natureza de negação da ciência, não se presta a mobilizar indicadores para avaliação de desempenho. Pelo contrário, o principal indicador divulgado informalmente por autoridade e utilizado como “prova de sucesso” da política de repressão é a quantidade de apreensões feitas pelos órgãos de segurança. O número de apreensões pode na verdade refletir o fracasso da política e o aumento da quantidade de drogas disponíveis. Não obstante, analisando apenas Rio de Janeiro e São Paulo, Lemgruber (2021) computam o custo anual da guerra às drogas em cerca de 5.8 bilhões de reais, e argumentam que o custo deve estar subestimado.

A ação dos órgãos de repressão fica limitada à apreensão dos tóxicos e de seus portadores. Embora haja indicação legal de que “traficantes” e “usuários” devam ser tratados de forma diferenciada, a possibilidade de acusação de “prevaricação”, assim como as preferências punitivistas da sociedade, fazem com que as polícias aloquem recursos escassos na prisão de um número de usuários ou microtraficantes que portavam quantidades muito pequenas (Zaconne, 2007). Essas apreensões também serão apresentadas como evidência da “vitória” diária das forças policiais sobre as drogas (Drug Policy Alliance, 2019). Enquanto isso ocorre, os rentes do tráfico são alocados na compra de armas, na produção de violência e na corrupção de

1 Rendas extraordinárias obtidas por motivos não relacionados com a oferta e a demanda por um produto.

policiais e políticos, que vão implementar estratégias de *enforcement* condicional buscando punir apenas aqueles traficantes que não estão sob sua proteção (Snyder; Duran-Martinez, 2009).

Na tentativa de começar um debate sobre a criação de indicadores finalísticos e intermediários que possam ser mobilizados para avaliar a implementação da lei de drogas, construímos a base de dados que está sendo apresentada neste trabalho. Solicitamos dados pela Lei de Acesso à Informação para construir o Microdados das Apreensões de Drogas no Sul do Brasil. Os dados, cujas dimensões são discutidas adiante, inclui informações de cada apreensão feita pelos órgãos vinculados às secretarias de segurança pública do Mato Grosso do Sul, do Paraná, do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Os dados oferecem *insights* sobre o trabalho policial na limitação de oferta.

Neste trabalho, exploramos algumas hipóteses sobre a atuação policial na chamada Guerra às Drogas. Analisamos 775 mil apreensões de drogas ocorridas nas UFs brasileiras localizadas na região Sul, além do Mato Grosso do Sul (MS, PR, SC, RS), mais tradicional corredor de drogas do país, além de dados da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, buscando comparar os trabalhos conduzidos por diferentes forças policiais no Brasil. Finalmente, à luz das diferentes informações coletadas, usamos a análise exploratória de dados para analisar a eficiência das apreensões, a diferença entre usuários e traficantes, o papel das delegacias especializadas na repressão qualificada, e a elasticidade entre apreensões de drogas e crimes com maior potencial ofensivo. Focamos em maconha e cocaína por serem as drogas mais consumidas e mais apreendidas no Brasil.

Nossos resultados sugerem que as apreensões são ineficientes, sendo concentradas em casos com quantidades insignificantes. Ao mesmo tempo, pelo menos em Santa Catarina, acusações de tráfico costumam ser feitas contra pessoas portando, em média, mais drogas, mas a distribuição sugere que muitos autuados como traficantes poderiam ser enquadrados como usuários. A análise do papel das delegacias especializadas não sugere que suas apreensões sejam estatisticamente maiores do que a média das apreensões, com exceção do Paraná, onde as especializadas fizeram um número muito reduzido de apreensões (apenas 0,2%), mas que foram estatisticamente maiores que a média. Finalmente, a análise por regressão linear sugere que apreensões de drogas e crimes de maior potencial ofensivo não estão correlacionados no Rio Grande do Sul.

Nosso trabalho oferece duas contribuições à literatura. A primeira contribuição consiste na organização da base de dados em si, e na sua abertura, possibilitando uma expansão dos estudos empíricos acerca das apreensões de drogas, além do cruzamento desses dados com indicadores de violência, saúde pública, e outros indicadores sociais relevantes. A segunda contribuição consiste na demonstração empírica da baixa produtividade da guerra às drogas no Brasil. Embora seja um assunto já explorado em trabalhos quantitativos e qualitativos (Carvalho Silva; Langeani, 2019; Machado *et al.*, 2019), a análise sistemática das ocorrências demonstra que as apreensões de drogas feitas por vários estados e forças policiais se trata de um problema sistêmico, não limitado ao estado de São Paulo, e que atrapalha o trabalho até mesmo dos órgãos federais, considerados mais especializados.

ENXUGANDO GELO

Antes de ser assassinada, Marielle Franco tuitou: “Quantos mais vão precisar morrer para que essa guerra acabe?”. A vereadora se referia à chamada “Guerra às drogas”. Como as drogas não tem agência, nem corpo, nem vontade, nem habilidade de travar qualquer tipo de conflito, sabemos que a chamada Guerra

às Drogas apenas pode existir como metáfora: na prática, ela consiste em uma guerra contra pessoas que estão envolvidas nas redes ilícitas e informais que operam para que substâncias tornadas ilegais pelo Estado possam ser produzidas, refinadas, transportadas, vendidas e consumidas. Sendo a punição dos usuários frequentemente pautada em justificativas morais (Bucher; Oliveira, 1994).

Hoje nós sabemos que os assassinos de Marielle foram treinados, forjados e construíram sua carreira criminal como “heróis” na guerra às drogas (Abreu, 2019; Soares, 2023). Seus assassinos foram treinados como “Operações Especiais”, forças de elite do Estado que servem para reprimir violentamente os grupos envolvidos com o comércio varejista de droga no Rio de Janeiro (Paes Manso, 2020), mas cuja filosofia repressiva espalhou-se pelo Brasil. Os custos econômicos associados à guerra às drogas só não são mais assustadores do que os terríveis custos humanos dessa política.

FIGURA 1

Charge ironizando a guerra às drogas



Fonte: Charge de André Dahmer, utilizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania: CESeC.

Existe uma ineficiência no trabalho policial causada pela ilegalização das drogas. A existência deste crime sem vítima em muito colabora para a deterioração da segurança pública no Brasil, contribuindo para o aumento da violência entre gangues (Daudelin; Ratton, 2017; Lessing, 2017), da corrupção policial e política, e da má alocação de recursos para combater o crime organizado. Na prática, é a proibição em si que facilita a multiplicação de dinheiro por meio da exploração de drogas. Caso as drogas fossem legalizadas, seu valor não cresceria de forma exponencial apenas por meio do transporte de uma região para a outra. Nesse sentido, não haveria tantos excedentes econômicos a serem explorados por grupos criminais. É justamente por meio da proibição das drogas que o Estado cria a possibilidade de acumulação de dinheiro – e poder – por meio de seu comércio e é, nesse contexto, que essa acumulação torna-se objeto de desejo de grande parte da sociedade e sistema político, em toda a América Latina (Trejo; Ley, 2020; Rios, 2015; Ley, 2017; Blume, 2017; Wainwright, 2016).

A Lei de drogas brasileiras, de 2006, assim como várias outras leis penais, vai de encontro à Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), uma vez que cria uma obrigação para o Estado sem alocar recursos para executar as atividades necessárias à repressão desse crime sem vítima. Nenhuma lei penal sobre

drogas prevê a destinação de recursos, por exemplo, para as patrulhas aleatórias utilizadas para caçar drogas nas estradas e vias do país. Além disso, a Lei de Drogas não dispõe sobre os imensos custos incorridos pelos estados e pelo Governo Federal na construção de presídios, masculinos e femininos, utilizados para encarcerar massivamente traficantes e/ou usuários, cuja distinção é quase impossível (Machado *et al.*, 2019). Finalmente, as políticas proibicionistas não se prestam à possibilidade de serem avaliadas, uma vez que não definem indicadores finalísticos. É uma característica da guerra às drogas que apenas indicadores, como *toneladas de drogas* ou *prisões*, sejam apresentados pelas polícias ou governos. Não existe, publicamente, nenhum indicador finalístico ou medidas de esforço policial sobre o sucesso da guerra às drogas. Países, que efetivamente preocupam-se com os usuários de drogas, geram dados sobre eles à luz da saúde e alguns deles já começaram a repensar as táticas de repressão adotadas à luz da impossibilidade de “mover o ponteiro” nos indicadores finalísticos.

No sentido contrário, durante o recente processo de Estado Policial implementado nos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro, uma pesquisa da Fiocruz foi censurada e só foi divulgada após decisão judicial, pelo Governo Federal (Oliveira, 2019), depois de demonstrar que o abuso do álcool consiste em problema de saúde pública mais grave do que o crack ou a cocaína no Brasil. A anticiência dominou a discussão sobre a questão e redirecionou recursos escassos, que poderiam ser alocados em tratamentos eficazes, para grupos religiosos que propõem soluções sem embasamento científico e com frequentes violações aos direitos humanos, nas chamadas “Comunidades Terapêuticas” (MPSP, 2023; G1 BA; TV Bahia, 2022; Fantástico, 2022). Além disso, o militarismo foi ainda mais mobilizado no processo de repressão às chamadas Facções Criminosas, com destaque para o caso do Rio de Janeiro, onde uma intervenção federal-militar desestruturou a hierarquia na Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro (Abreu, 2019). Esse militarismo, além de custoso e causador de danos sociais, é ineficiente (Carvalho Silva; Langeani, 2019).

LITERATURA

Identificamos alguns trabalhos que abordam de forma muito similar a questão da guerra às drogas no Brasil à luz da atuação das diferentes instituições de repressão. A maior parte dos trabalhos na literatura que trata sobre o tráfico de drogas no Brasil costuma analisar as apreensões de modo agregado (Abdallah, 2018; Caparroz; Mèrcher, 2016; Cruz, 2021), forma preferencial que as polícias têm de divulgar esse tipo de dado. Ao ceder apenas o total da “quantidade de apreensões” e seu volume total, mensurado em toneladas, as polícias escondem as imensas ineficiências que estão por trás do processo.

Em trabalho recente, Carvalho Silva e Langeani (2019) analisam os microdados das apreensões de drogas ocorridas durante dois anos no estado de São Paulo. Os autores destacam que há divergências entre as quantidades divulgadas pelas polícias de forma “agregada” e as quantidades observadas por meio dos microdados de apreensões. Além disso, a grande massa de apreensões corresponde a uma quantidade mínima de drogas, enquanto uma quantidade muito pequena de apreensões (cerca de 0,1%) corresponde à grande massa de drogas apreendida. Os autores caracterizam a política de São Paulo como sendo de “baixo impacto” e indo na “direção errada” (Carvalho Silva; Langeani, 2019).

Cruz (2021), por sua vez, constrói a infraestrutura de análise de dados necessária para que a Polícia Federal possa fazer análises criminais sofisticadas em seu banco de dados de apreensão de drogas e, a partir desse *dashboard*, ela analisa algumas tendências. Em seu trabalho de conclusão do curso de Estatística na Universidade de Brasília, Cruz (2021) utilizou o *software* R para criar um *dashboard* e algoritmo de análise de

texto, para que fosse possível uma análise por meio de máquina dos dados de apreensão de drogas da Polícia Federal brasileira. Segundo a autora, antes de sua intervenção, havia uma base contendo 12.930 observações para 2019 e 2020, que precisaria ser analisada à mão pelos servidores da Polícia Federal, caso quisessem tratar sistematicamente os dados de apreensão utilizando algum *software* estatístico (Cruz, 2021). Isso implicaria admitir que a Polícia Federal (considerada uma das mais profissionais do país) não era capaz, ainda em 2020, de utilizar dados sobre apreensões anteriores para contribuir com seu trabalho de inteligência na repressão contra as drogas tornadas ilegais no âmbito das legislações nacionais e dos acordos internacionais.

Campos e Azevedo (2020) argumentam que a política criminal é definida por uma dualidade, ora restringindo direitos ora ampliando. Nesse sentido, podemos analisar a guerra às drogas dentro dessa ambiguidade: enquanto ela é pensada para “proteger” a população, atua para inviabilizar garantias e direitos fundamentais dos usuários, ao não estabelecer parâmetros de diferenciação entre traficantes e usuários (Campos, 2020). Machado . (2019) analisam as decisões do TJ-SP acerca das prisões por posse de drogas, elas analisam a sanha punitivista dos juízes à luz dos elementos processuais utilizados para justificar a prisão dos acusados. As autoras mapeiam os elementos jurídicos criados por meio de decisões judiciais das cortes superiores, em sua maioria, mobilizados para “encarcerar a qualquer custo”, ou seja, prender o máximo de suspeitos possível independente dos possíveis institutos jurídicos que poderiam ser utilizados para qualificar aquele portador de droga como usuário e liberá-lo de cumprir sentenças em regime fechado. Em trabalho anterior, o Instituto Sou da Paz (2012) analisara as prisões em flagrantes na cidade de São Paulo que foram denunciadas pelo Ministério Público. Dentre os denunciados por tráfico de drogas, apenas 45% tinham antecedentes criminais. Dentre as pessoas presas em flagrante com armas, apenas 6,5% foram acusados de tráfico de drogas. Em grande medida, esses achados fortalecem muitos dos argumentos de Zaccone (2007), que analisou as prisões de traficantes efetuadas em duas delegacias no Rio de Janeiro que, apesar de serem vizinhas, lidam com um cenário urbano muito diferente. Zaccone (2007) contribui para nosso entendimento sobre a seletividade penal no processo de criminalização de usuários de drogas cujas características sociais tendem a ser estereotipadas como as daquelas pessoas que fazem parte do comércio ilegal de drogas. Em seu trabalho, Zaccone demonstra que as apreensões ocorridas na favela eram sempre “tráfico”, enquanto as apreensões ocorridas em um bairro nobre do Rio de Janeiro (Barra da Tijuca) eram “usuários”, pouco importando a quantidade. Similarmente,

Finalmente, trabalhos como Cerqueira (2023); Feltran et al. (2022); Biderman et al. (2019); Zaluar and Barcellos (2013) revelam que grande parte da endêmica violência no Brasil é causada pelas disputas entre grupos criminais que querem apropriar-se dos rentes obtidos principalmente pelo varejo – mas frequentemente também pelo atacado – das drogas tornadas ilegais. Embora os trabalhos em muito contribuam para o entendimento das dinâmicas de conflitos em mercados ilegais, eles todos também sugerem que a regulamentação responsável das drogas atualmente ilegais deve levar a um grande enfraquecimento do crime organizado.

DADOS E MÉTODOS: A GUERRA ÀS DROGAS PELA ÓTICA DAS LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

TABELA 1

Elaboração própria com base em dados cedidos a partir de Pedidos de Acesso à Informação feitos pelos autores. SSP refere-se à Secretaria de Segurança Pública de cada UF. A Polícia Federal não dispunha de microdados, cedendo apenas dados agregados que não foram úteis para a análise presente.

Alvo da LAI	Unidade de Medida	Cedeu via LAI?	Necessidade de Recurso	Informação completa?
PF	KG	Sim	Sim	Não
PRF	KG	Sim	Não	Não
SSP-MS	Grama	Sim	Não	Sim
SSP-PR	Grama	Sim	Não	Sim
SSP-RS	Grama	Sim	Não	Não
SSP-SC	Grama	Sim	Sim	Sim
SSP-MT	Toneladas	Não	Sim	Não

Nota: LAI refere-se à Lei de Acesso à Informação. SSP refere-se à Secretaria de Segurança Pública de cada UF. A Polícia Federal não dispunha de microdados, cedendo apenas dados agregados que não foram úteis para a análise presente.

Fonte: Elaboração própria (2024).

Os pedidos de acesso à informação do Estado brasileiro são regulados pela Lei de Acesso à Informação (doravante, LAI) de 2013. De acordo com a lei, não devem ser criados empecilhos para o compartilhamento de dados em formato aberto e processável por máquina. Mesmo assim, pedidos idênticos de acesso às informações sobre segurança pública são frequentemente enquadrados como sensíveis e seu acesso não é franqueado por algumas instituições, enquanto outras instituições são mais abertas e possuem melhores processos de gestão de dados. Segundo Michener e Nichter (2022), há grande variação no *compliance* com a LAI entre diferentes unidades subnacionais, e essas variações podem ser separadas entre *compliance* de facto e de-jure. Ainda de acordo com os autores, a qualidade da transparência observada afeta a provisão de serviços como saúde, educação e segurança (Michener; Nichter, 2022).

Prezados,

Gostaria de solicitar os microdados em formato aberto (csv ou similar) das apreensões de drogas e apreensões de cigarros contrabandeados feitas pelos órgãos vinculados à Secretaria de Segurança Pública [do/da UF] entre 2000 e 2020 (ou série histórica mais longa disponível). Gostaria que os dados estivessem organizados da seguinte maneira: Cada linha contendo uma apreensão, incluindo: Município do fato, quantidade apreendida, unidade de medida usada, tipo de droga/material, data, horário, órgão que realizou a apreensão, batalhão ou delegacia responsável pela apreensão, se houve prisão. Os dados não violam a LGPD e já foram disponibilizados por outras UFs.

Atenciosamente,

Acima, o nosso pedido feito de forma sistemática às Unidades da Federação e aos órgãos listados na Tabela 1, com exceção do Rio Grande do Sul (RS), cujos dados provêm de LAI anterior feita por um coautor em

um outro projeto, ainda em processo de revisão por pares. Além disso, buscamos nos pedidos de Acesso à Informação já respondidos informações sobre apreensões de drogas, cigarros, armas e explosivos, visando elaborar uma base de dados sistemática. Os estados escolhidos para serem alvos da LAI foram delimitados por estarem no mais histórico corredor de drogas do Brasil, cujos estudos costumam tratar apenas das enormes apreensões que ocorrem na região. O pedido junto ao ESIC-RJ foi feito pois o estado do Rio de Janeiro gera dados de geolocalização dos Boletins de Ocorrência, que permitiriam testar uma hipótese sobre implicações sociais do policiamento em áreas pobres. O estado, contudo, se recusou a abrir os microdados incluindo quantidade por apreensão. O estado do Mato Grosso, por sua vez, se recusou a abrir qualquer microdado sobre as apreensões de drogas.

OS DADOS

Conforme discutiremos mais adiante, um dos elementos mais marcantes acerca dos dados sobre as apreensões é que o número “médio” de apreensões não condiz com a atividade policial de repressão média, uma vez que menos de 10% das apreensões são responsáveis por mais de 90% do volume de drogas apreendidas, e isso é recorrente entre todas as instituições. O fato das instituições policiais no nível estadual exercerem políticas repressivas de forma quase-aleatória, as *blitzes*, e usando poucas táticas de investigação, faz com que a maioria das apreensões de drogas sejam inconsequentes. A exceção em nossos dados foi o Mato Grosso do Sul, única UF onde mais de 50% das apreensões de maconha não foram descriminalizadas nos termos discutidos hoje no Supremo Tribunal Federal².

TABELA 2

Comparação do detalhamento dos microdados cedidos por cada órgão

Alvo da LAI	Microdados?	Tipo penal?	Flagrante?	Unidade Operacional?	Anos
PF	Não	Não	Não	Não	NA
PRF	Sim	Não	Não	Não	2015-2023
SSP-MS	Sim	Não	Sim	Sim	2008-2020
SSP-PR	Sim	Não	Não	Sim	2014-2020
SSP-RS	Sim	Não	Não	Sim	2011-2020
SSP-SC	Sim	Sim	Não	Não	2019-2023
SSP-MT	Não	Não	Não	Não	NA

Nota: LAI refere-se à Lei de Acesso à Informação. SSP refere-se à Secretaria de Segurança Pública de cada UF.

Fonte: Elaboração própria (2024).

2 Na época da redação deste artigo, o STF vinha propondo descriminalizar o porte de até 30 gramas de maconha.

TABELA 3

Comparativo descritivo das estatísticas básicas sobre apreensões de drogas entre os estados localizados no Centro-Sul do Brasil e as Polícias Federais

	Cannabis				
	PRF	SC	PR	RS	MS
Média	530	5	7	453	773
Desvio-padrão	9048	244.606	86353	28843	33.300.000
Mediana	3	6	7	2	40
p90	810	350	627	98	102.008
Max	1562800	29600000	10400000	7700000	475000000
Observações	42.516	150.011	127.965	110.253	41.269
	Cocaína				
	PRF	SC	PR	RS	MS
Média	53	253	363	56	18027
Desvio-padrão	404	6605	13850	1716	560825
Mediana	1	5	4	4	6
p90	67	73	68	50	322
Max	31170	724819	3362500	460000	41500000
Observações	17.752	103.912	71.430	88.137	22.021

Nota: Unidades = gramas. Cada amostra tem dimensões temporais diferentes, não sendo comparáveis em termos absolutos.

Fonte: Elaboração própria (2024).

MENSURANDO A PRODUTIVIDADE DA GUERRA ÀS DROGAS

Propomos que o principal indicador para mensurar a produtividade das forças policiais na sua atuação na guerra às drogas é a mediana. A mediana é um conceito estatístico que representa o ponto central da distribuição de uma amostra. Tomando a mediana como referência, sabemos que metade das apreensões é menor do que aquele valor, enquanto a outra metade é maior. Na Tabela 3, podemos observar que a mediana da PRF para cocaína é equivalente a 1 grama. Ou seja, 50% das apreensões feitas pela PRF são de menos de 1 grama. O uso do “percentil 90%” é também muito útil para analisar a produtividade. Nesse sentido, vemos que, no caso do Rio Grande do Sul, 90% das apreensões de cocaína são menores do que 50 gramas, revelando um foco em apreensões relativamente pequenas, com pouca probabilidade de serem embasadas em ações de investigação e inteligência.

Similarmente, a mediana de apreensões de *cannabis*, droga que pode ser descriminalizada a qualquer momento pelo Supremo Tribunal Federal (STF), revela que bem mais de 50% das pessoas apreendidas com maconha por todas as polícias, exceto as do MS, teriam suas penas relaxadas pela decisão do tribunal que propõe descriminalizar o porte de até 30 gramas da droga para consumo próprio. Nesse caso, a mediana revela que a maioria das apreensões é focada em usuários, e não em traficantes. Nas três UFs cujos dados contemplam o período inicial do *lockdown*, devido à pandemia de Covid-19, observamos que as medianas aumentam de forma muito significativa após o início do *lockdown* e a limitação da circulação de pessoas. Como as apreensões tornam-se maiores, parece haver um foco maior em ações de repressão qualificada e uma redução na prisão de usuários.

ÓRGÃOS FEDERAIS

Haja vista o protagonismo da chamada Guerra às Drogas nas estratégias e táticas adotadas pelas agências de segurança pública brasileira, é de se estranhar que não haja plano estratégico de monitoramento acerca das apreensões de drogas e de suas características. De acordo com a LAI e os recursos feitos junto à PF e à PRF, observou-se que os órgãos federais não possuem nem mesmo os municípios ou a geolocalização de cada apreensão feita em bases legíveis por máquina. Esse pedido de informação foi negado pela PF, sob alegação de “Parte da informação inexistente”. Eu não acreditara na alegação e recorri, até o ponto em que me deparei com o trabalho de Cruz (2021), que, embora louvável enquanto trabalho de conclusão de curso em graduação, revela muito sobre a chamada Guerra às Drogas: que se prefere investir em maquinário bélico e encarceramento em massa do que em inteligência e desenhos repressivos menos custosos socialmente.

Além disso, os órgãos federais não têm dados sobre as apreensões feitas pelas forças de segurança dos estados, o que dificulta o trabalho de coordenação federativa que deveria ser executada pelo Ministério da Justiça. A PF não cedeu nenhum tipo de microdado sobre apreensões, desobedecendo demanda direta assinada pelo Ministério após dois recursos junto à CGU e ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Vale ressaltar que, nos anos 2000, foi criado um observatório junto ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República para acumular os dados sobre repressão às drogas, mas também sobre seu uso, abuso, uso adolescente e outras informações relevantes (Rebelo; Stempliuk, 2006). Segundo os autores, o Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (Obid) buscava justamente sistematizar as informações sobre o fenômeno que hoje estão compartimentadas.

Ao acessar o domínio do Obid em agosto de 2023, não encontramos dados sobre apreensões ou sobre consumo de drogas no Brasil, nem mesmo uma base de dados contendo políticas efetivas para redução do consumo. Observamos três *links*: o primeiro, para a “Campanha Nacional de Prevenção”, estava restrito a usuários logados. O segundo, para “Tratamento e Reinserção Social”, levava para um portal com mapa de presença das chamadas Comunidades Terapêuticas, que não têm eficácia comprovada, são vinculadas a grupos religiosos e frequentemente associadas a denúncias de abusos de trabalho e/ou direitos humanos. Já o *link* para “Dados e Informações Sobre Drogas” levava a uma página vazia, uma ótima metáfora para a atual política de drogas brasileira.

POLÍCIA RODoviÁRIA FEDERAL

Os dados recebidos por meio da LAI da PRF continham 73.635 apreensões realizadas entre 1/1/2015 e 4/7/2023, data próxima ao dia do registro da LAI. Os dados estavam organizados contendo UF, data, hora, se houve alguém detido, tipo de apreensão, unidade utilizada e quantidade. As unidades de medida utilizadas para registro estavam desorganizadas e não padronizadas, havendo, por exemplo, Kg e kg; unid e unidade; ponto, pontos, micropontos; sugerindo baixa padronização e pouca preocupação com a mensuração do fenômeno criminal. Começamos nossa análise focando apenas nos registros de Kg e kg, que somados constituem mais de 80% das apreensões, 60.565, e 100% das apreensões de maconha e cocaína, que nos interessam neste estudo.

Ao tabelarmos as drogas por “Tipo de Apreensão”, observamos que Maconha e Cocaína são registradas dentro de categorias difíceis de distinguir, e que fariam mais sentido em seu uso comercial do que como formatos de registro. Por exemplo, as apreensões separam entre “Cocaína” e “Cloridrato de Cocaína”, além de terem uma categoria separada para o “crack” e a “Merla”. No caso dos derivados da *Cannabis*, temos as categorias “Maconha”, “Skunk” e “Haxixe”, sendo que não há explicação acerca dos critérios usados para atribuição das categorias. Unificamos, portanto, todas as categorias sob os guarda-chuvas “*Cannabis*” e “Coca”, para simplificar a análise.

A Quantidade “média” apreendida de *Cannabis* pela PRF é de cerca de 529 quilos com desvio padrão de 9,048, contudo, o ponto médio da distribuição (percentil 50%) contém uma apreensão de 2,5 quilos e o percentil 25% (primeiro quartil) da distribuição contém uma apreensão de apenas 0,012 quilo (ou 12 gramas). Já para a cocaína, temos uma “média” de 52 quilos com desvio padrão de 401. O percentil 25% contém uma apreensão de 18 gramas, enquanto o ponto médio (50%) contém uma apreensão de 1 quilo.

Sobre ocorrência ou não de prisão em flagrante: “Status Detido Ocorrência” há três categorias: sim, não e não informado, sem mais explicações. Depois de removermos a categoria *não informado*, comparamos a média de quantidade apreendida entre os casos em que houve ou não prisão utilizando o Teste-t. No caso da coca, o teste revelou que não há diferença estatística de médias de quantidade entre casos que resultaram ou não em prisão. Para a *cannabis*, obtemos resultados idênticos, onde não conseguimos rejeitar a hipótese nula de que não há diferença entre as médias das quantidades apreendidas. Na próxima seção, testamos a hipótese sobre o impacto da quantidade de droga apreendida na tipificação penal, usando os dados fornecidos por Santa Catarina.

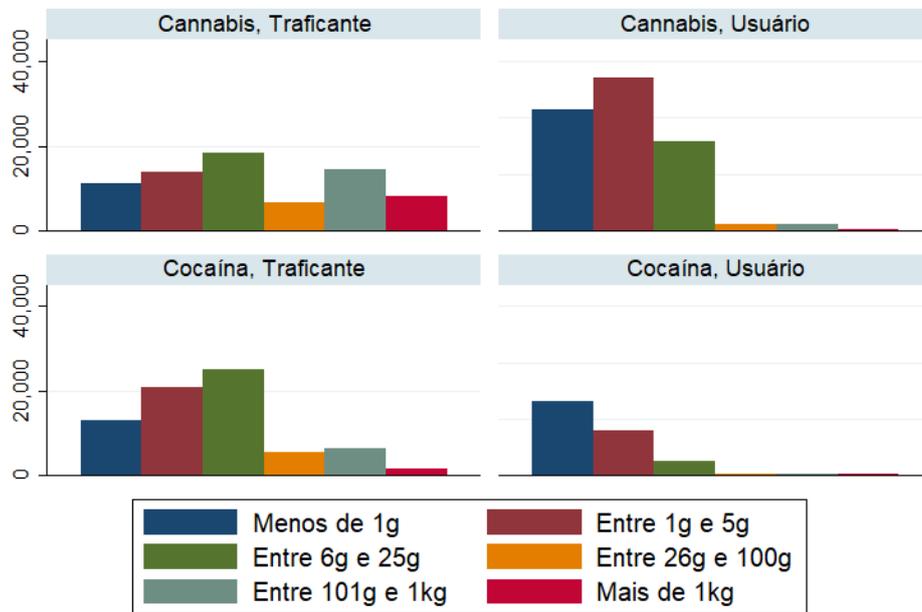
SANTA CATARINA: DIFERENCIANDO TRAFICANTES DE USUÁRIOS?

Os dados de Santa Catarina permitem aferir quais as imputações penais atribuídas àqueles que foram apreendidos com drogas. Dentre 276.498 apreensões ocorridas entre abril de 2013 e julho de 2023, 181.857 foram registradas como “Tráfico de Drogas” ou “Posse ou porte de drogas para uso pessoal”, nos termos da Lei de Drogas de 2006. Focaremos nossa análise nesses crimes, e não em casos em que outros tipos de criminosos foram apreendidos com drogas. Comparamos, formalmente por meio de Teste-t, se a quantidade média é diferente nos casos em que a polícia decidiu encaminhar o caso como Tráfico, comparado aos casos em que foram enquadrados como usuários. O Teste-t utilizando dados de Santa Catarina revela que há diferença estatística (grande e significativa) entre os casos em que houve enquadramento do infrator como usuário ou traficante.

FIGURA 2

Quantidades de apreensão que foram lavradas em cada combinação de categorias (droga + infração registrada)

Gráficos por quantidade de apreensões nas categorias

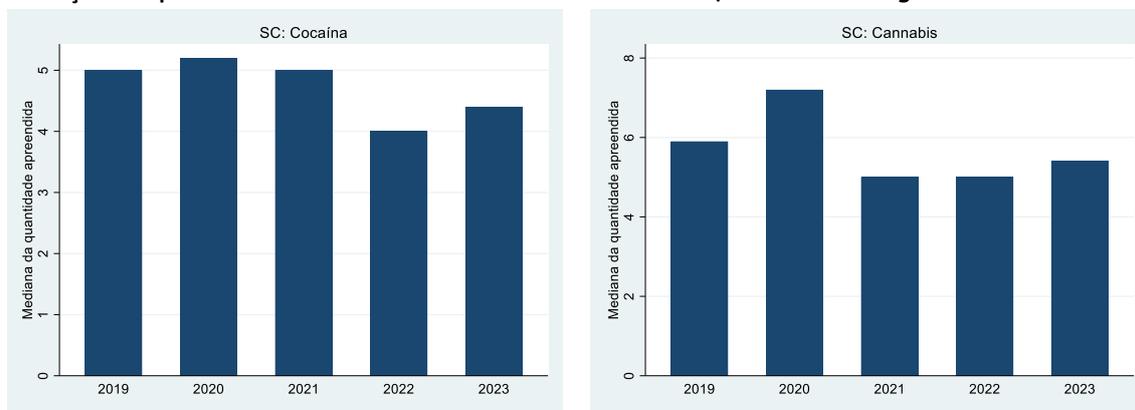


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da SSP-Santa Catarina, 2013-2023.

Contudo, ao analisarmos a distribuição das ocorrências na Figura 2, observamos que existem muitos registros na zona cinza, entre traficante e usuário. Nesses casos, a palavra do policial e observações sobre a situação do suspeito são levadas em conta para definir como a apreensão será lavrada. Discussões recentes no STF sugerem que a corte, no caso da *cannabis*, considere usuário aqueles com menos de 30 gramas. Nesse sentido, dentre os 32.107 casos enquadrados como tráfico de *cannabis*, 13.564 casos poderiam ser lavrados como uso pessoal. Pesquisas como a de Lembruger e Fernandes (2015) revelam que, nos casos em que a palavra do policial é mobilizada como principal evidência para o enquadramento no tráfico de drogas, há uma grande sobre-representação de pessoas mais vulneráveis socialmente, especialmente aquelas moradoras de favelas, sendo enquadradas como traficantes apesar das pequenas quantidades que estavam de posse.

As figuras abaixo mostram que ao longo dos anos a apreensão de cocaína e *cannabis* em Santa Catarina manteve uma mediana de quantidade baixa, indicando uma baixa produtividade nas apreensões.

FIGURA 3

Evolução da apreensão de cocaína e *cannabis* em Santa Catarina, mensurada em gramas

Fonte: Elaboração própria (2024).

A ATUAÇÃO DAS DELEGACIAS ESPECIALIZADAS NA “ROTA CAIPIRA”

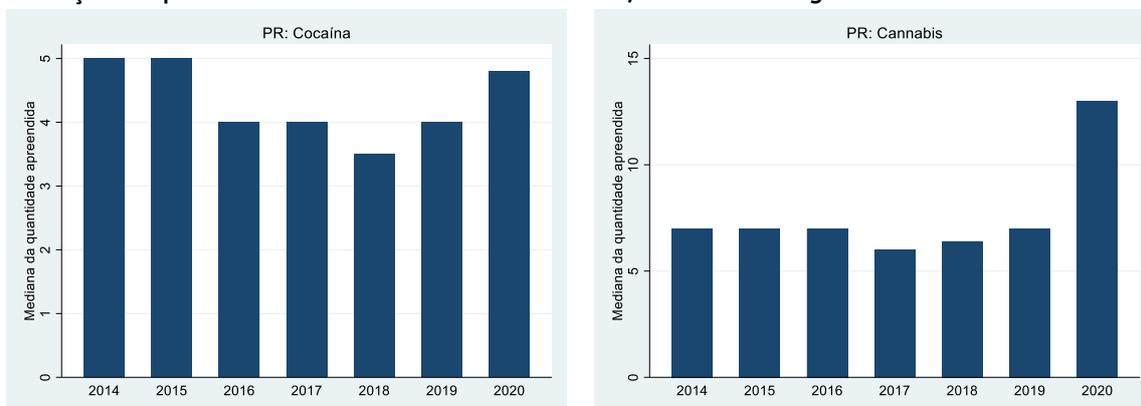
PARANÁ

Nas UF's caracterizadas por grandes fluxos de droga no atacado advindos do mercado externo, nossas expectativas teóricas são de que os volumes de apreensão sejam maiores e mais consequentes, uma vez que há facilidade em conduzir repressão qualificada, mesmo que aleatória, monitorando as estradas do Estado. Por meio da LAI, obtivemos 199.395 observações distribuídas principalmente entre 2014 e 2020. Durante o período, as observações por ano saem de 24.295 (2014) para cerca de 32.000 em 2019 e 2020.

No Paraná, dispomos dos dados acerca da Polícia de Origem da apreensão. Começamos testando a hipótese nula de que o tamanho das apreensões originadas da Polícia Civil e da Polícia Militar são iguais. Descartamos essa hipótese nula e observamos, por meio de Teste T, ($\alpha = 1\%$) que as apreensões de *cannabis* feitas pela PC são, na média, mais de 3 vezes maiores do que aquelas feitas pela PM. Para a cocaína, os resultados são similares (média da PC = .84 e média da PM = .24). Testamos, também, a diferença de média entre as apreensões feitas pela delegacia especializada (Denarc) e observamos que o Denarc faz apreensões de *cannabis*, em média, 10 vezes maiores do que a média estadual e cerca de 5 vezes maiores do que a média da Polícia Civil. Resultados similares são observados para cocaína. Vale destacar, contudo, que a atuação das especializadas do Paraná parecem ser muito restritas, totalizando 410 (ou 0,21%) das observações na base de dados. Essa atuação das especializadas é muito mais limitada (e muito mais eficiente) do que as especializadas do Mato Grosso do Sul.

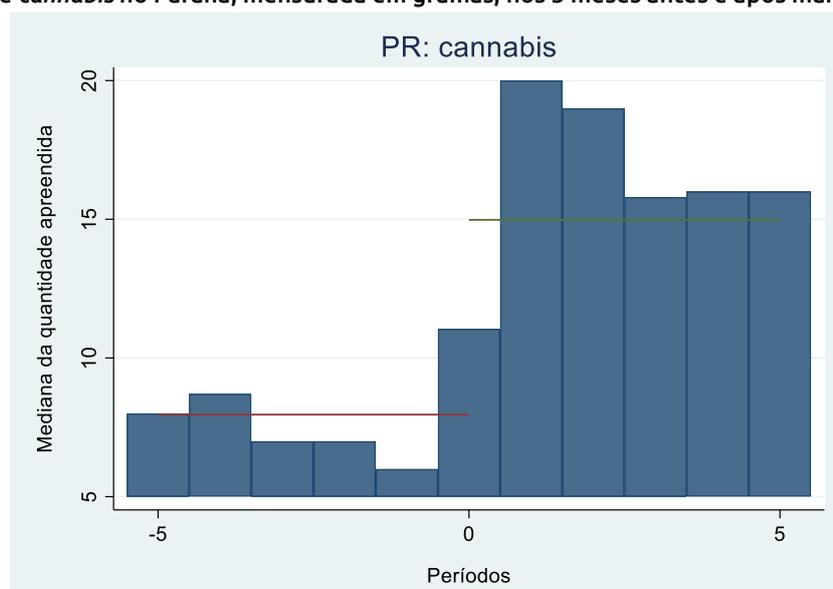
As figuras abaixo mostram que ao longo dos anos a apreensão de cocaína e *cannabis* no Paraná manteve uma mediana de quantidade baixa, indicando uma baixa produtividade nas apreensões. Em 2020, diante da pandemia, a mediana da quantidade apreendida de *cannabis* apresenta um grande aumento, provavelmente devido à diminuição da apreensão de usuários com quantidades muito pequenas.

FIGURA 4

Evolução da apreensão de cocaína e *cannabis* no Paraná, mensurada em gramas

Fonte: Elaboração própria (2024).

FIGURA 5

Apreensão de *cannabis* no Paraná, mensurada em gramas, nos 5 meses antes e após março de 2020

Fonte: Elaboração própria (2024).

MATO GROSSO DO SUL

Para o Mato Grosso do Sul, recebemos dados de apreensões realizadas entre o final de 2006 e 2020. A primeira coisa que observamos é que a quantidade de apreensões anual aumenta de forma constante, entre 2008 e 2014, e depois estabiliza em um nível muito superior (mais ou menos 6.000 apreensões por ano, entre 2015-2020, comparado com, no máximo, 4.000 por ano entre 2008 e 2014. Mais apreensões, contudo, não significam mais eficiência. Um Teste-t revela que as apreensões de *cannabis* eram, na média, seis vezes maiores antes do aumento na quantidade de apreensões, enquanto as apreensões de cocaína eram cerca de 3 vezes maiores, sugerindo que o aumento na quantidade de apreensões não revela uma abordagem mais qualificada.

No Mato Grosso do Sul, não dispomos de dados acerca da tipificação penal de cada apreensão. Os dados contêm apenas uma variável indicando se houve ou não flagrante. Essa variável consta como “Não” 47,5% das vezes, e como “Sim” 52,5% das vezes. O Teste-t realizado nos impede de descartar a hipótese nula de que há diferença estatisticamente significativa ($\alpha = 5\%$) entre as médias observadas. Ou seja, não é possível afirmar que, nos casos em que há “Flagrante”, a quantidade apreendida seja, na média, superior.

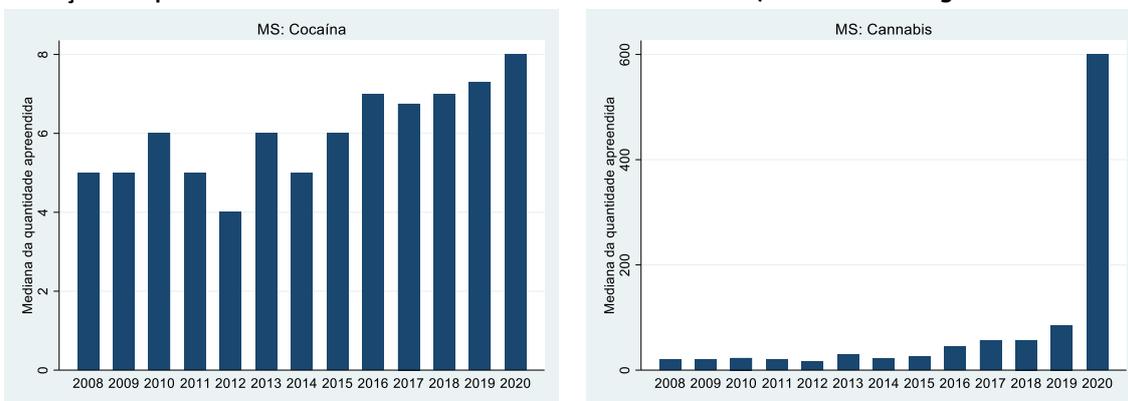
Haja vista a posição do Mato Grosso do Sul na fronteira seca com Bolívia e Paraguai, esse estado desempenha papel estratégico para a entrada de grandes volumes de drogas no Brasil. Conforme visto na Tabela 3, o estado se destaca positivamente, pois parece ter uma repressão mais eficiente, uma vez que mais da metade de suas apreensões não está focada em quantidades muito pequenas como nos outros estados. Espera-se que por meio de atividades de inteligência realizada por delegacias especializadas, as apreensões fiquem focadas em casos com grandes quantidades, construídos a partir de investigações complexas. Contudo, ao testarmos a hipótese de que há diferença estatística entre o tamanho das apreensões feitas pela Delegacia Especializada de Repressão ao Narcotráfico, nos deparamos com resultados contraintuitivos: as médias da quantidade apreendida pela especializada não é diferente estatisticamente das apreensões feitas pelas delegacias normais, nem para *cannabis* nem para cocaína.

Na verdade, ao detalharmos as apreensões entre as delegacias normais e as delegacias especializadas, vemos que estas não são especificamente focadas em grandes apreensões. Na verdade, as grandes apreensões parecem estar concentradas nas delegacias localizadas próximas às fronteiras com Paraguai, Ponta Porã, Dourados, Amambai, Maracaju, Coronel Sapucaia, além da Delegacia Especializada em Crimes de Fronteira. Ao realizarmos Teste-t comparando a média do tamanho das apreensões entre a Especializada da Fronteira e as demais delegacias, observamos que a especializada faz apreensões de *cannabis*, em média, muito maiores do que as feitas de forma geral no Estado ($\alpha = 1\%$). O mesmo não é verdade, contudo, para a cocaína, na qual o Teste-t revela não haver diferença estatisticamente significativa de médias.

A prevalência de grandes apreensões próximas à fronteira sugere que a maior eficiência observada no Mato Grosso do Sul é apenas fruto da grande quantidade de imensas cargas de *cannabis* e/ou cocaína que cruzam o estado. Apenas agindo por meio de controles aleatórios a veículos suspeitos próximos à faixa de fronteira, a polícia deve ser capaz de realizar grandes apreensões por meio dos padrões reativos e aleatórios tradicionais ao policiamento não orientado por resultados (Kopittke, 2019). Nesse sentido, não é possível argumentar que o trabalho da delegacia especializada em narcóticos é mais eficiente em suas apreensões, nem que as delegacias especializadas em crimes fronteiriços realizem investigações mais complexas.

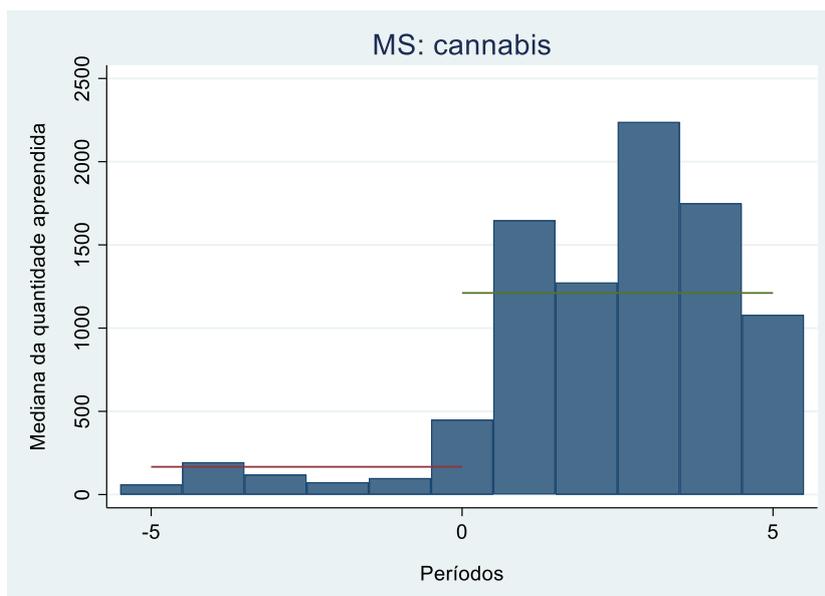
Assim como observado para o Paraná, as figuras abaixo mostram que, ao longo dos anos, a apreensão de cocaína e *cannabis* no Mato Grosso do Sul manteve uma mediana de quantidade baixa, indicando uma baixa produtividade nas apreensões. Em 2020, diante da pandemia, a mediana da quantidade apreendida de *cannabis* apresenta um aumento, provavelmente devido à diminuição da apreensão de usuários que estavam sendo impactados pelo *lockdown* que ocorreu em março de 2020.

FIGURA 6

Evolução da apreensão de cocaína e *cannabis* no Mato Grosso do Sul, mensurada em gramas

Fonte: Elaboração própria (2024).

FIGURA 7

Apreensão de *cannabis* no Mato Grosso do Sul, nos 5 meses antes e após março de 2020, mensurada em gramas

Fonte: Elaboração própria (2024).

HÁ CORRELAÇÃO ENTRE APREENSÕES E OUTROS CRIMES?

Um argumento recorrente é o de que o mercado de drogas pode produzir outros crimes enquanto uma de suas externalidades. Por um lado, podemos pensar que grupos podem utilizar a violência para assegurar o controle do mercado de drogas em algumas localidades. Por outro lado, autores como Feltran (2018) argumentam que atores envolvidos nos mercados de drogas podem atuar para limitar a prática de outros crimes em seu entorno, por meio da governança criminal (Lessing, 2021). Nesse sentido, conduzimos um exercício empírico para entender se há correlação entre apreensões de drogas, homicídios, e crimes

contra a propriedade no Rio Grande do Sul, ou se a suposta relação entre mercado de drogas e a promoção de crimes com potencial efetivo maior é, na verdade, uma correlação espúria.

No Rio Grande do Sul, obtivemos os dados de apreensão de drogas e cruzamos esses dados com informações sobre homicídios (CVLI) e crimes contra a propriedade. Utilizamos essa base de dados para estimar os impactos cruzados, ou a elasticidade cruzada, entre os diferentes crimes no âmbito municipal. Estariam mais apreensões de drogas associadas estatisticamente com mais crimes de potencial ofensivo. Criamos, portanto, um painel de dados incluindo características dos municípios e analisando as apreensões ocorridas entre 2010 e 2019, em 496 municípios do Rio Grande do Sul.

Estimamos uma série de modelos lineares utilizando Mínimos Quadrados Ordinários

(MQO):

$$Y_{ma} = \alpha + \beta_{ma} * Cannabis + \delta_{ma} * Cocaína + X_{ma}' * \omega + \varepsilon_{ma} \quad (1)$$

Onde Y é a taxa por 1.000 habitantes de um crime C em um município M no ano A .

Cannabis é a taxa por 1.000 habitantes de apreensões de maconha e *Cocaína*, a taxa por 1.000 habitantes de apreensões de cocaína. X' é um vetor de covariadas incluindo *dummies* por ano e município. ε é o termo de erro individual para cada observação. Os parâmetros β e δ representam a inclinação da curva estimada entre as variáveis dependentes e a variável independente, para apreensões de maconha e cocaína, respectivamente.

TABELA 5

Elasticidade estimada no nível município-ano

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Cocaína	Propriedade	CVLI	CVLI
Propriedade				-0.00123* (0.000651)
<i>Cannabis</i>	0.196*** (0.00739)	-6.541*** (0.630)	0.0169 (0.0274)	0.00884 (0.0277)
Cocaína		-10.24*** (1.186)	0.0688 (0.0516)	0.0562 (0.0520)
Observações	4,960	4,960	4,960	4,960
R ²	0.137	0.061	0.001	0.002
Fixed-Effects	X	X	X	X

Nota: A tabela apresenta as estimativas de elasticidade entre os crimes no nível município-ano. O intervalo analisado é entre 2010 e 2019. As variáveis são mensuradas por 1.000 habitantes. As especificações incluem efeitos-fixos por ano e município. Erros padrões robustos em parênteses. *,** e *** representam significância estatística de 10%, 5% e 1%, respectivamente.

Fonte: Elaboração própria (2024).

Conforme as regressões estimadas apresentadas na Tabela 5, embora haja correlação entre apreensões de maconha e de cocaína, estas não estão relacionadas com homicídios e estão negativamente associadas com crimes contra a propriedade. Embora não seja possível indicar nenhum canal de causalidade a partir do MQO estimado, podemos afirmar que não há nem mesmo correlação espúria entre a ação policial para reprimir as drogas e os homicídios, crimes cuja mensuração é menos política e mais difícil de ser manipulada (Monteiro; Caballero, 2021).

CONCLUSÕES

Os dados analisados, assim como a literatura disponível, permitem afirmar que as táticas adotadas pelas polícias para apreender drogas são ineficientes e revelam um uso pouco estratégico dos recursos e das capacidades de investigação das polícias. A grande massa de apreensões realizadas na região Sul é pequena, de baixíssimo impacto, podendo ser enquadrada como Porte para uso pessoal, à luz de recentes discussões globais e, em especial, no Supremo Tribunal Federal.

Conforme literatura, observamos que o foco da atividade policial na repressão de drogas nos espaços urbanos de compra e venda são ineficientes e acabam focando recursos policiais escassos na repressão a usuários e pequenos varejistas. Ao mesmo tempo, o tráfico de grandes volumes leva a casos de corrupção policial e política (Trejo; Ley, 2020), além de reduzir o alcance das políticas de saúde voltadas ao tratamento das pessoas que fazem uso problemático de drogas.

Nossa análise exploratória de dados sugere que a maior parte da repressão oficial contra as drogas que resultou em registro oficial é de baixíssimo volume, provavelmente fruto de verificações aleatórias, as chamadas *blitzes* ou gerais. Além disso, a atuação das delegacias especializadas na repressão às drogas é limitada e não necessariamente focada em trabalhar com casos maiores. De acordo com a análise empírica, as especializadas do Mato Grosso do Sul, assim como a Polícia Rodoviária Federal, não têm atuações particularmente focalizadas em apreensões de grandes quantidades orientadas por trabalhos de inteligência. No Paraná, apesar da especializada fazer apreensões significativamente maiores, estas são poucas e haveria necessidade de análise qualitativa para entender se elas são focadas na dissolução de redes complexa de lavagem de dinheiro e corrupção, para além das apreensões.

Sobre os discursos clássicos de que a repressão às drogas facilita a repressão contra outros crimes, nós não identificamos nenhum impacto. Pelo contrário, não há nenhuma evidência sugerindo que há mais repressão, ou que ela seja mais eficaz, em áreas mais violentas. Pelo contrário, os dados indicam que as apreensões de drogas não estão correlacionadas com homicídios e estão negativamente correlacionadas com crimes contra propriedade, apesar de não podermos inferir causalidade a partir dessa estimativa.

Mais pesquisas são necessárias para que consigamos analisar os imensos custos econômicos e humanos causados pelas guerras às drogas. Notadamente, o presente estudo não tinha por objetivo analisar o impacto das pequenas apreensões nos processos de gestão da força policial. Contudo, um desafio relevante seria estimar o custo de oportunidade dessas microapreensões, a partir de informações dos processos internos de gestão das polícias. Quanto tempo é perdido para apurar, lavrar, julgar, e eventualmente punir, quantidades inconsequentes de drogas, mesmo que voltadas para o comércio varejista? Que tipo de indicadores finalísticos, como crimes contra a propriedade e a vida, poderíamos estar melhorando com os recursos que são atualmente alocados para a “Guerra às Drogas”?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Allan de. A metástase. **Revista Piauí**, ed. 150, mar. 2019.

BIDERMAN, Ciro; MELLO, João de; LIMA, Renato de; SCHNEIDER, Alexandre. Pax Monopolista and Crime: The Case of the Emergence of the Primeiro Comando da Capital in São Paulo. **Journal of Quantitative Criminology**, v. 35, n. 3, p. 573-605, 2019.

BLUME, Laura Ross. The old rules no longer apply: explaining narco-assassinations of mexican politicians. **Journal of Politics in Latin America**, v. 9, p. 59-90, 2017.

BRASIL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. 2000.

BRASIL. LEI DE DROGAS. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11343.htm. 2006.

BRASIL. Lei de Acesso à Informação. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. 2011.

BUCHER, Richard; OLIVEIRA, Sandra. O discurso do “combate às drogas” e suas ideologias. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 137-145, 1994.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Growingly empty, growingly full: drug policy reform in Brazil. **One Pages Series**, n. 11, 2020.

CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 28, 2020.

CAPARROZ, Michelle de Oliveira Trindade; MÈRCHER, Leonardo. Narcotráfico na fronteira entre Brasil e Paraguai. p.1-23, 2016. Disponível em: <https://repositorio.uninter.com/bitstream/handle/1/224/1138988%20-%20MICHELLE%20CARRAPOZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 31 jan. 2024.

CAULKINS, Jonathan ; REUTER, Peter. What price data tell us about drug markets. **Journal of Drug Issues**, v. 28, n. 3, p. 593-612, 1998.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. **Custo de bem-estar social dos homicídios relacionados ao proibicionismo das drogas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2023.

CESEC – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania. Calculadora da Proibição – Drogas – Quanto Custa Proibir. **CESeC**, [s.d.]. Acesso em: 31 jan. 2024.

CRUZ, Thays Alves do Prado. **Plano de dados abertos da Polícia Federal**: apreensão de drogas. 2021. 65 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Estatística) – Departamento de Estatística, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

DAUDELIN, Jean; RATTON, José Luiz. Mercados de drogas, guerra e paz no Recife. **Tempo Social**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 115-134, 2017.

CARVALHO SILVA, Leonardo de; LANGEANI, Bruno. Low impact, wrong direction: why São Paulo State Drug Policy is inefficient and ineffective. **Journal of Illicit Economies and Development**, v. 1, n. 2, p. 204-219, 2019.

DRUG POLICY ALLIANCE. **Rethinking the “Drug Dealer”**. New York: Drug Police Alliance, 2019. Disponível em: <https://www.drugsandalcohol.ie/31473/1/dpa-rethinking-the-drug-dealer.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2024.

FANTÁSTICO. Comunidades terapêuticas recebem milhões do poder público para acolher dependentes, mas submetem internos a castigos. **Portal do Fantástico**, Notícia, 19 jun. 2022.

FELTRAN, Gabriel. **Irmãos**: uma história do PCC. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

FELTRAN, Gabriel; LERO, Cecília; CIPRIANI, Marcelli; MALDONADO, Janaina; RODRIGUES, Fernando de Jesus; SILVA, Luiz Eduardo Lopes; FARIAS, Nido. Variations in homicide rates in Brazil: an explanation centred on criminal group conflicts. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro, v. 15, n. esp. 4, p. 349-386, 2022.

G1 BA; TV BAHIA. Ministério público apura denúncias de internos que relataram rotina de castigos em comunidade terapêutica na Bahia. **Portal do G1**, Bahia, 21 jun. 2022.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Prisões em flagrante na cidade de São Paulo**. Relatório da Pesquisa. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2012.

KOPITKE, Alberto Liebling. **Segurança pública baseada em evidências**: a revolução das evidências na prevenção à violência no Brasil e no mundo. 2019. 414 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

LEMGRUBER, Julita (Coord.). Um tiro no pé: impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e São Paulo. Rio de Janeiro: CESeC, 2021.

LEMGRUBER, Julita; FERNANDES, Marcia. Tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro: prisão provisória e direito de defesa. **Boletim Segurança e Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 17, 2015.

LESSING, Benjamin. Counterproductive punishment: how prison gangs undermine state authority. **Rationality and Society**, v. 29, n. 3, p. 257-297, 2017.

LESSING, Benjamin. Conceptualizing Criminal Governance. **Perspectives on Politics**, v. 19, n. 3, p. 854-873, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>.

LEY, Sandra. Electoral accountability in the midst of criminal violence: evidence from Mexico. **Latin American Politics and Society**, v. 59, n. 1, p. 3-27, 2017.

MACHADO, Maíra Rocha; AMARAL, Mariana Celano de Souza; BARROS, Matheus de; MELO, Ana Clara Klink de. Incarcerating at any cost: drug trafficking and imprisonment in brazilian court reasoning. **Journal of Illicit Economies and Development**, v. 1, n. 2, p. 226-237, 2019.

MICHENER, Gregory; NICHTER, Simeon. Local compliance with national transparency legislation. **Government Information Quarterly**, v. 39, n. 1, 2022.

MODESTO FILHO, Heládio Marcelino; Beatriz Abdallah CHAIBUB. Apreensão de drogas pela polícia militar do estado de Goiás nos últimos anos. Biblioteca Digital de Segurança Pública Goiás, 2018.

MONTEIRO, Joana; CABALLERO, Bárbara. Crimes e Violência. In: SHIKIDA, Claudio; MONASTERIO, Leonardo; NERY, Pedro Fernando (Eds.). **Guia Brasileiro de Análise de Dados**: armadilhas e soluções. Brasília: Enap, 2021, p. 127-169.

MPSP – Ministério Público do Estado de São Paulo. Operação do MPSP em Cajamar resulta em prisões por maus-tratos em comunidade terapêutica. **Portal do MPMT** – Ministério Público do Estado do Mato Grosso, 22 fev. 2023.

OLIVEIRA, Mariana. Após pesquisa sobre uso de drogas ser censurada, AGU ouve Fiocruz e Ministério da Justiça. **Portal do G1**, Política, Notícia, Brasília, 3 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/06/03/apos-pesquisa-sobre-uso-de-drogas-ser-censurada-agu-ouve-fiocruz-e-ministerio-da-justica.ghtml>. Acesso em: 2 ago. 2025.

PAES MANSO, Bruno. **A república das milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2020.

REBELO, Irla Bocianoski; STEPLIUK, Vladimir de Andrade. Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (Obid): tecnologia para construção de portais. **Inclusão Social**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 110-117, 2006.

RIOS, Viridiana. How government coordination controlled organized crime: the case of Mexico's cocaine markets. **Journal of Conflict Resolution**, v. 59, n. 8, p. 1433-1454, 2015.

SNYDER, Richard; DURAN-MARTINEZ, Angelica. Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets. **Crime, Law and Social Change**, v. 52, p. 253-273, 2009.

SOARES, Rafael. **Milicianos: como agentes formados para combater o crime passaram a matar a serviço dele**. São Paulo: Objetiva, 2023.

TREJO, Guillermo; LEY, Sandra. **Votes, drugs, and violence: the political logic of criminal wars in Mexico**. Cambridge Studies in Comparative Politics: 2020.

WAINWRIGHT, Tom. **Narconomics: how to run a drug cartel**. Ebury Press, 2016.

ZACCONE, Orlando. **Acionistas do nada: quem são os traficantes de drogas**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZALUAR, Alba; BARCELLOS, Christovam. Mortes Prematuras e conflito armado pelo domínio das favelas no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 81, p. 17-31, 2013.

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

CRIMES CONTRA DIGNIDADE SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM: IDENTIFICAR PARA PAUTAR O DIÁLOGO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COM A REDE DE PROTEÇÃO

MÔNICA REI MOREIRA FREIRE

Mestre em Segurança Pública (UFPA). Especialista Direito Penal e Processual Penal (Universidade Cândido Mendes/RJ). Promotora de Justiça da Infância e Juventude do MPPA. Membro da Comissão de Direitos da Infância e Juventude do Colégio Nacional de Procuradores Gerais do Ministério Público dos Estados e da União

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

E-mail: monicarmfreiree@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-8795-3549>

EDSON MARCOS LEAL SOARES RAMOS

Doutor em Engenharia de Produção (UFSC). Mestre em Estatística (UFPE). Professor do Programa de Pós-graduação em Segurança Pública da UFPA.

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

E-mail: ramosedson@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-5425-8531>

IZABELA DA SILVA JATENE

Doutora em Ciências Sociais (PUC-Rio). Mestre em Antropologia (UFPA). Diretora da Faculdade de Ciências Sociais (FACS/UFPA). Professora do Programa de Pós-graduação em Segurança Pública da UFPA

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

E-mail: izabelajatene@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0000-7999-0067>

Contribuições dos(as) autores(as): Mônica Rei Moreira Freire atuou na conceitualização, curadoria de dados, análise formal, investigação, metodologia, escrita (rascunho original), revisão e edição. Edson Marcos Leal Soares Ramos atuou na Conceitualização, análise formal, metodologia, supervisão, validação, visualização, revisão e edição. Izabela da Silva Jatene atuou na análise formal, supervisão, validação, visualização, revisão e edição.

Data de Recebimento: 31/08/2023 **Data de Aprovação:** 29/04/2024

DOI: 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.2036

RESUMO

A violência sexual infantojuvenil é uma chaga social, exigindo para seu enfrentamento o trabalho articulado em rede. O objetivo deste estudo foi identificar os tipos penais contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes com maior incidência na Região Metropolitana de Belém, Pará, no período de 2018 a 2022. Esta é uma pesquisa do tipo documental, de natureza quantitativa, exploratória e descritiva, realizada a partir de boletins de ocorrência, cedidos pela Secretaria Adjunta de Análise Criminal do Pará. Os resultados indicam que os crimes com maior quantitativo de registros foram estupro de vulnerável

(71,07%), estupro (12,45%) e importunação (8,30%). O baixo quantitativo de registros do crime de exploração sexual indica a fragilidade da rede de proteção em investigá-lo e atender suas vítimas, não a ausência do delito. Conclui-se que essa forma de violência está alicerçada na assimetria do poder intergeracional e de gênero, questão que precisa ser discutida nas estratégias de enfrentamento pela rede de proteção da Região Metropolitana de Belém.

Palavras-chaves: Violência sexual. Infantojuvenil. Tipos penais. Estratégias de enfrentamento.

CRIMES AGAINST THE SEXUAL DIGNITY OF CHILDREN AND TEENAGERS IN THE METROPOLITAN REGION IN BELÉM-PA: IDENTIFYING TO GUIDE THE DIALOGUE BETWEEN THE PUBLIC MINISTRY AND THE PROTECTION NET

ABSTRACT

Sexual violence against children and youth is a social sore and requires an articulated net work to be confronted. The goal of this paper is to identify criminal types against sexual dignity performed against children and teenagers in Metropolitan Region in Belém-Pa, carrying out a documentary research, of quantitative, exploratory and descriptive nature, from police reports, through 2018 to 2022, offered by Secretaria Adjunta de Análise Criminal do Pará. The most evidente criminal types were: rape of vulnerable (71,07%), rape (12,45%) and importunity (8,13%). The low index in sexual exploitation crime indicates fragility in the protection net due to investigate and attend their victims and not the absence of crime. Therefore, concludes that this kind of violence is founded in the intergenerational asymmetry of power and gender, an issue that needs to be discussed in the protection net confrontation strategies.

Keywords: Sexual violence. Children and youth. Criminal types. Confrontation strategies.

INTRODUÇÃO

A violência sexual contra crianças e adolescentes (VSCA) é reconhecida como questão social complexa e grave problema de saúde pública (Souza *et al.*, 2014). Segundo a World Health Organization (WHO, 2024), uma a cada cinco mulheres e um a cada treze homens, no mundo, já foram vitimados quando eram menores de 18 anos.

No Brasil, de 2015 a 2021, foram registrados pelo Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) 202.948 casos de VSCA (Brasil, 2023b), sendo o estado do Pará o sétimo em número de estupros e estupros de vulneráveis, possuindo taxa de 3.648 casos, acima da média nacional de 2.449 casos (FBSP, 2020).

Trata-se de violência que repercute física, psicológica e socialmente na vida da vítima, podendo trazer como consequências: infecções sexualmente transmissíveis, gravidez indesejada, depressão, transtorno de estresse pós-traumático, autolesão, comportamento suicida, além de dificuldades de relacionamento (Cruz *et al.*, 2021).

As condutas que configuram VSCA são tipificadas como crimes, estando descritas no Título VI, Capítulo I, do Código Penal – CP (Brasil, 1940), e nos art. 240 a 244-B do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Brasil, 1990). Em virtude de ferirem a dignidade sexual de crianças e adolescentes, bem jurídico extremamente relevante, são processados mediante ação penal pública incondicionada (Brasil, 1940, 1990).

Crimes contra dignidade sexual de crianças e adolescentes na região metropolitana de Belém: identificar para pautar o diálogo do Ministério Público com a rede de proteção

Mônica Rei Moreira Freire, Edson Marcos Leal Soares Ramos e Izabela da Silva Jatene

Significa que qualquer crime praticado contra criança e adolescente deve ser investigado pela autoridade policial, independente de autorização de quem quer que seja, e, havendo indícios de autoria e materialidade, o Ministério Público (MP) deve oferecer a denúncia, objetivando a apuração dos fatos para responsabilização do agressor (Lima, 2023).

A Lei Nº 13.431/2017 determina o atendimento integral, com o Sistema de Segurança Pública e de Justiça atuando de forma intersetorial com a política de assistência social, saúde e educação, por meio de profissionais qualificados, priorizando as necessidades da criança, evitando revitimização (Brasil, 2017). A vítima é um sujeito de direitos nesse processo e não um mero objeto para obtenção de prova para responsabilização do agressor (Potter, 2019).

O sistema de garantias de direitos (SGD) precisa discutir proteção no contexto das diversas infâncias, compreendendo questões históricas e sociais (Frota, 2007). Não podem ignorar as relações de poder geracional e de gênero que envolvem o conflito entre o impulso sexual alheio e a dignidade de toda e qualquer criança e adolescente.

Quando a rede de proteção não é qualificada e impera o senso comum e os tabus em relação ao tema, não se consegue visualizar a conduta criminosa em determinados comportamentos e, mesmo nos crimes que são investigados, a criança acaba por ser revitimizada nos atendimentos por não ser compreendida como vítima carecedora de atendimento que respeite sua condição de pessoa em formação (Silva, 2019). Assim, o MP, como órgão indutor de política pública, tem importante papel em articular a rede, levar a questão ao debate e ainda fiscalizar serviços, verificando se estão sendo executados de forma correta, recomendando ou entrando com ações para adequá-los (Pereira, 2021).

Conhecer os tipos penais e as condutas que estão sendo praticadas é importante para definir estratégias de atuação, porém não é tarefa fácil. A legislação brasileira possui extenso rol de crimes, mas nem sempre são registrados de forma correta nos boletins de ocorrência (BO) das delegacias do país (FBSP, 2022). A título exemplificativo, em 2019, quando o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) conseguiu separar os dados do delito de estupro e de estupro de vulnerável, se detectou que 53,8% das vítimas eram meninas com menos de 13 anos, portanto além da violência de gênero havia uma violência contra a infância que estava invisibilizada e que exige uma política pública diferenciada (FBSP, 2022).

O presente trabalho apresenta um panorama dos tipos penais da VSCA que evidencia tendência dos dados por ordem de grandeza, para instrumentalizar o diálogo entre MP e SGD, fomentando diretrizes de enfrentamento mais assertivas para proteção da infância.

METODOLOGIA

A presente pesquisa foi desenvolvida por meio da abordagem quantitativa (Menezes; Silva, 2001), pois examina dados estatísticos acerca da violência sexual contra crianças e adolescentes de forma categórica que possibilita visualizar os crimes de natureza sexual de maior incidência na Região Metropolitana de Belém (RMB). Para mais, também foram utilizados subsidiariamente os métodos de pesquisa documental (Freitas; Prodanov, 2013) e bibliográfica (Lima; Mioto, 2007).

Crimes contra dignidade sexual de crianças e adolescentes na região metropolitana de Belém: identificar para pautar o diálogo do Ministério Público com a rede de proteção

Mônica Rei Moreira Freire, Edson Marcos Leal Soares Ramos e Izabela da Silva Jatene

A pesquisa quantitativa consiste na utilização de técnicas e recursos estatísticos para realizar a coleta, a classificação e a análise de informações quantificáveis para a produção de resultados objetivos e confiáveis (Menezes; Silva, 2001).

Sendo assim, a presente pesquisa toma também um caráter descritivo, ao analisar os crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes na RMB, pois apresenta a realidade da incidência da violência sexual infantojuvenil, proporcionando uma nova perspectiva à matéria (Gil, 2008).

O procedimento técnico realizado foi o de análise documental, se utilizando de materiais de natureza escrita, como livros, artigos, boletins de ocorrência e legislação, para a análise do objeto de pesquisa (Freitas; Prodanov, 2013); e para que assim seja mais bem compreendido o fenômeno da violência sexual nos últimos anos e que possíveis medidas para combatê-lo possam se tornar ainda mais efetivas.

O *locus* da pesquisa é a Região Metropolitana de Belém, que, segundo a Lei Complementar Nº 27 do Estado do Pará (Pará, 1995), compreende os municípios de Ananindeua, Belém, Benevides, Castanhal, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Izabel do Pará, contemplando assim uma extensão territorial de 4.048 km² e um total populacional de 2.895.479 (IBGE, 2023), dentre os quais 723.692 pessoas estão na faixa etária de 0 a 19 anos (Brasil, 2022).

Os dados apresentados foram analisados a partir dos 4.707 Boletins de Ocorrência de casos de violência sexual contra crianças e adolescentes registrados na Região Metropolitana de Belém, no período de janeiro de 2018 até dezembro de 2022, fornecidos pela Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal (Siac). Inicialmente, utilizou-se a estatística descritiva para melhor compreensão dos dados analisados (Bussab; Morettin, 2017).

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Definir VSCA exige uma abordagem social, cultural e ética. Para Sanderson (2005), trata-se do envolvimento da criança ou adolescente com pessoa mais velha, em que haja uma diferença de poder, em que a vítima é usada como objeto de gratificação das necessidades e dos desejos do abusador. Sendo a prática efetuada mediante o pagamento em dinheiro ou outro benefício, estará caracterizada a exploração sexual. Neste contexto, a criança além de “objeto” também é uma “mercadoria” (Lowenkron, 2010).

Segundo a Lei Nº 13.431/2017, a VSCA pode ser entendida como qualquer conduta que constranja o infante a praticar ou presenciar conjunção carnal ou qualquer outro ato libidinoso, inclusive exposição do corpo em foto ou vídeo por meio eletrônico ou não (Brasil, 2017), no contexto de abuso, exploração sexual ou tráfico de pessoas com essa finalidade. Dessa forma, por configurarem lesão ou perigo a bens jurídicos fundamentais para existência e paz social, essas condutas são consideradas crimes (Capez, 2019).

Desde 1959, a partir da Declaração dos Direitos da Criança (ONU, 1959), o público infantojuvenil foi reconhecido como sujeito de direitos. Na mesma linha, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) instituiu a doutrina da proteção integral, determinado que família, estado e sociedade assegurem direitos fundamentais, protegendo-os de todas as formas de violência.

Crimes contra dignidade sexual de crianças e adolescentes na região metropolitana de Belém: identificar para pautar o diálogo do Ministério Público com a rede de proteção

Mônica Rei Moreira Freire, Edson Marcos Leal Soares Ramos e Izabela da Silva Jatene

Em 1989, populariza-se a doutrina da proteção integral, com a publicação da Convenção dos Direitos das Crianças, ratificada por 196 países, tratando-se do documento mais aceito na história mundial (Unicef, [s.d.]). E em 1990, institui-se o ECA, por meio do qual é definido que a política de atendimento para assegurar a proteção deve ser executada por uma rede, composta por diversos órgãos, ofertando inúmeros serviços de forma multidisciplinar (Brasil, 1990).

Apesar dos documentos legislativos nacionais e internacionais, o FBSP (2021) publicizou que foram registrados no Brasil 47.606 BOs de diversos crimes sexuais contra crianças e adolescentes.

Até o ano de 2009, os crimes sexuais estavam descritos no CP como “Crimes Contra os Costumes”, traduzindo a valoração moral vigente, calcada em ideais patriarcais (Brasil, 1940). Com a apresentação de definições preconceituosas e excludentes, como “mulher honesta” e “mulher meretriz” (Torres, 2011), o Ordenamento Jurídico não reconhecia a conduta típica como atentatória aos direitos individuais da vítima, mas sim como ofensa ao pudor e à moralidade social (Greco, 2017).

A Lei Nº 12.015/2009 (Brasil, 2009) revogou o título dos crimes contra os costumes, que passou a ser denominado “Crimes Contra a Dignidade Sexual”. Mudando-se o enfoque da tutela penal, evidencia-se o bem jurídico tutelado, que passa a ser a dignidade sexual, que é compreendida como uma das espécies do gênero da dignidade da pessoa humana, consagrado como princípio basilar do Ordenamento Jurídico, previsto no art. 1º, III, da Constituição Federal do Brasil (Nucci, 2013; Bitencourt, 2010).

O delito de estupro de vulnerável tem se apresentando como de maior incidência, de 2017 à 2020, período em que foram registrados 145.086 BOs em todo país, com vítimas menores de 14 anos (FBSP; Unicef, 2021).

A criança não está preparada, do ponto de vista físico nem emocional, para prática sexual por se constituir um sujeito em condição peculiar de desenvolvimento, por isso não pode consentir validamente com o ato (Florentino, 2015). Nesse sentido, a legislação estipulou a idade de 14 anos para o consentimento válido à interação sexual. Alguns doutrinadores criticam esse critério objetivo, mencionando que o nível de informação atingido pelos adolescentes (maiores de 12 anos) permite compreender e decidir validamente a prática sexual (Nucci, 2009).

Reafirmando o critério etário, a Lei Nº 13.718/2018, dispôs haver crime de estupro de vulnerável toda vez que a prática sexual for dirigida a pessoa menor de 14 anos, ainda que ela já tenha experiência sexual anterior, tenha anuído ou exista relacionamento amoroso com o agente (Brasil, 2018b).

Excepcionalmente, quando houver relacionamento afetivo entre réu e vítima adolescente, pouca diferença etária e relação consentida, alguns tribunais vêm aplicando a “Romeo and Juliet Law” (Lei Romeu e Julieta). Nesse caso, a não punição decorre das partes envolvidas estarem em proximidade de desenvolvimento físico e psicológico, não havendo dolo de cometer o crime, sendo apenas pessoas trocando afeto e se descobrindo (Reghelin, 2022). O que não se permite são discursos perversos que, para legitimar o abuso ou isentar o agressor de responsabilidade, desqualificam a vítima, imputem a responsabilidade da sedução a ela, ou desacreditam sua palavra.

O art. 218-B do CP tipifica o favorecimento à prostituição ou a outra forma de exploração infantojuvenil, que pode ocorrer por negociação direta entre vítima e abusador ou sob o patrocínio apoio incentivo de terceiro, por meio presencial ou eletrônico, com a mediação entre adultos para obtenção de lucro (Brasil, 1940).

Crimes contra dignidade sexual de crianças e adolescentes na região metropolitana de Belém: identificar para pautar o diálogo do Ministério Público com a rede de proteção

Mônica Rei Moreira Freire, Edson Marcos Leal Soares Ramos e Izabela da Silva Jatene

O FBSP (2022) expôs que foram registrados no Brasil, 683 BOs no ano de 2020 e 733 casos no ano de 2021. O baixo registro, segundo Temer (2022), seria fruto do imenso descaso com que a sociedade trata esse delito, não denunciando nem investigando. Crianças e adolescentes envolvidas nessa forma de violência sentem-se excluídas e humilhadas, porém a prática proporciona aquisição de bens, oportunizando o pertencimento social pelo consumo, trazendo contentamento. É esse o ponto-chave, a percepção negativa da sociedade em relação às vítimas, a faceta da discriminação (Serpa; Felipe, 2019).

A rede tem dificuldade de compreender essas crianças e adolescentes como vítimas das mais diversas mazelas, por isso vivem em um limiar tênue entre a proteção e a culpabilização. Ao acessarem os serviços, muitas vezes são discriminadas, somando-se ao estigma social que favorece o cenário para que permaneçam invisibilizadas na exploração (Libório, 2004).

Daí a terminologia “prostituição infantil” ser inadequada, mantendo discurso violador, pois trata-se de infantes explorados, vitimizados pela prática criminosa de outrem, que precisa ser vista e coibida pelo sistema de segurança pública e pela sociedade (Leal, 1999). É um desafio deixar de culpabilizar e protegê-los (Faleiros, 2004).

Os arts. 240 a 241-D do ECA trazem os tipos penais ao que se convencionou chamar de “pornografia infantil”; consiste na reprodução, direção, fotografia, filmagem ou registro por qualquer meio envolvendo criança e adolescente. Com avanço da tecnologia de modificação de imagens, essa prática também passa a alcançar a adulteração ou montagem de fotografias, vídeo ou qualquer outra forma de representação visual, simulando a participação de criança ou adolescente em atos pornográficos (Brasil, 1990).

A violência sexual no cyberspaço movimenta mundialmente mais de R\$ 4 bilhões de reais por ano, ocupando o Brasil o 4º lugar no ranking dos países que mais exploram a pornografia infantil, segundo dados da Interpol (Santo, 2015). Nesse sentido, a ONG Safernet, que promove o combate à VSCA na internet, registrou em 2020 e 2021, aproximadamente, 199 mil denúncias de pornografia infantil (Safernet, 2021).

Contudo a própria terminologia “pornografia infantil” também é inadequada. A pornografia envolvendo apenas adultos e efetuada consensualmente para ser consumida por adultos não é crime. Situação bem diversa de se apreciar imagens de infantes que não podem anuir validamente a essa prática, portanto estão sendo violados, configurando crime. O uso da expressão inadequada causa confusão, diminuindo a gravidade do ato de possuir e distribuir esse conteúdo (Safernet, 2023).

O portal de notícias G1, em 2013, informou que, nos sites pornográficos, a busca com o termo “novinha” foi a mais realizada pelos brasileiros, demonstrando um “fetiche” pela condição infantojuvenil feminina (G1, 2013). Segundo pesquisa realizada por Paixão (2020), a grande maioria dos autores do delito referente ao abuso e à exploração sexual no cyberspaço não são pedófilos, não possuem CID 10-F654, são homens que agem por profundo condicionamento cultural.

O Boletim Epidemiológico da Secretaria de Vigilância de Saúde e Ambiente informa que foram notificados no Sinan, no período de 2015 à 2021, 4.035 casos de “pornografia infantil”, com vítimas menores de 19 anos do sexo feminino; e 1.198, do sexo masculino, demonstrando o interesse dos abusadores pela dupla vulnerabilidade, referente à condição de pessoa em formação e do gênero feminino (Brasil, 2023b), o que Lowenkron (2010) denomina de assimetria do poder.

Crimes contra dignidade sexual de crianças e adolescentes na região metropolitana de Belém: identificar para pautar o diálogo do Ministério Público com a rede de proteção

Mônica Rei Moreira Freire, Edson Marcos Leal Soares Ramos e Izabela da Silva Jatene

A proteção infantojuvenil é realizada pelo SGD, definido como instâncias públicas governamentais e da sociedade civil que devem reinventar práticas sociais capazes de provocar processos emancipatórios no campo da legislação, das políticas públicas e dos comportamentos, fortalecendo a construção de uma sociedade mais protetiva, democrática e cidadã (Silva; Alberto, 2019).

Dentre os órgãos que compõe o SGD encontra-se o MP, instituição que zela pelo interesse individual indisponível e coletivo e pela aplicação das leis (Brasil, 1988). Atua judicialmente, ingressando com ação penal para responsabilização dos autores do crime, bem como com ações civis para adequar serviços de atendimento à infância.

De forma extrajudicial, pode agir como articulador da rede de proteção, fomentando o diálogo sobre os tipos penais, com as áreas da assistência, educação, saúde, segurança pública, e do sistema de justiça (Pereira, 2021). Os dados estatísticos dos crimes registrados pela Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal (Siac) são importantes para conhecer o comportamento violador que apresenta maior grandeza e, também, para avaliar se delitos que estão com baixa incidência de fato não estão ocorrendo ou se determinadas condutas estão sendo ignoradas, deixando infantes invisibilizados para a rede de proteção.

O diálogo que abranja questões culturais estruturantes permite aos atores avaliarem suas atuações, construindo estratégias preventiva e repressiva à violência sexual que permitam a toda criança, de fato, ter sua dignidade sexual defendida por uma rede que a enxergue como sujeito de direitos, que não a revitimiza, cumprindo o preceito previsto na CF (Brasil, 1988).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

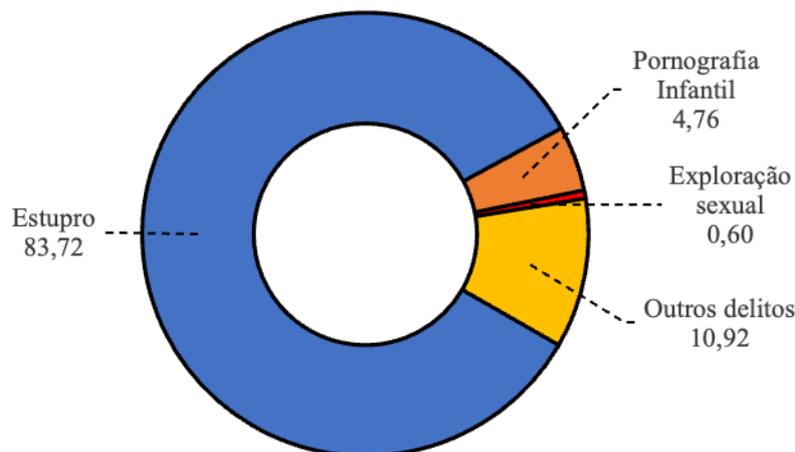
Em análise quantitativa das informações ofertadas pela Siac, foram identificados 4.707 BOs policiais de crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes, registrados no período de 2018 à 2022, nos municípios que compõe a Região Metropolitana de Belém (RMB), que, segundo Lei Complementar Nº 27 do Estado do Pará (Pará, 1995), compreende os municípios de Ananindeua, Belém, Benevides, Castanhal, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Izabel do Pará.

Delitos concernentes à VSCA envolvem questões psicológicas, como síndrome da adição e do segredo, parentalidade e ou proximidade entre autor e vítima, que dificultam a revelação do crime (Inoue; Ristum, 2008) e, mesmo quando revelam, apesar de a legislação brasileira regulamentar a obrigatoriedade de notificação dos casos suspeitos ou confirmados, muitos atores da rede não notificam, não compartilham informações, o que dificulta a aplicação da lei e favorece a manutenção da vulnerabilidade (Justino *et al.*, 2015).

No período de 2018 à 2022, os BOs identificaram quinze tipos penais elencados na Tabela 1. Individualizou-se o número de ocorrências por delito para verificação da grandeza de cada um deles. Na Tabela 1, categorizou-se em quatro grupos, apresentando seus respectivos dados quantitativos e percentuais.

FIGURA 1

Percentual de registros de violência sexual contra crianças e adolescentes na Região Metropolitana de Belém, Pará, no período de 2018 a 2022, por categoria

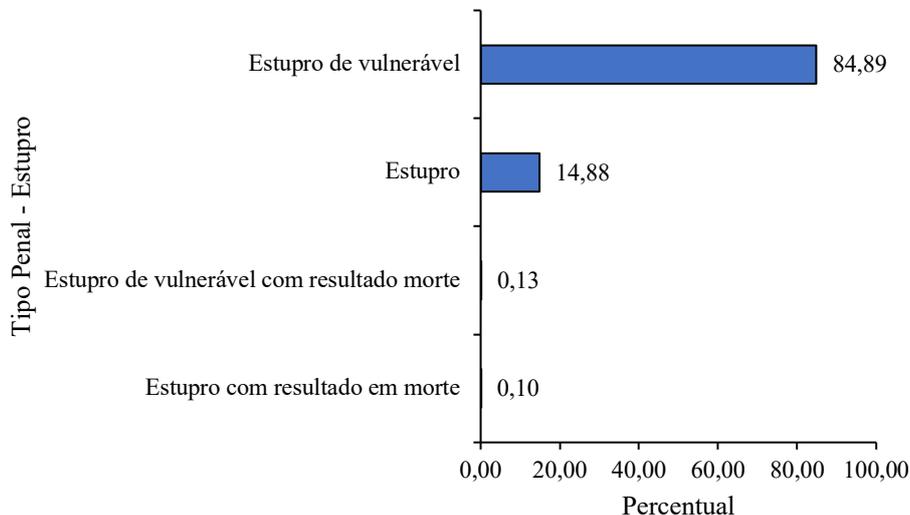


Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados da Siac, 2023.

Nota: Outros delitos: Assédio sexual; Importunação sexual; Satisfação de lascívia mediante presença de criança ou adolescente; Ato obsceno; Violação sexual mediante fraude; Mediação para servir a lascívia de outrem.

A categoria Estupro é a que apresenta maior incidência, correspondendo ao somatório do delito de estupro e de estupro de vulnerável, incluindo as modalidades qualificadas pelo resultado morte, importando em 83,72% dos BOs (Figura 1). Nacionalmente, as ocorrências policiais também indicaram a prevalência desses delitos, com 179.277 registros no período de 2017 a 2020 (FBSP; Unicef, 2021). Essa forma de VSCA também foi a mais notificada pelo Sinan, que realiza diagnósticos acerca de fenômenos que afetem a saúde pública (Brasil, 2016), no período de 2015 à 2021 foram 144.112 registros entre as idades de 0 à 19 anos (Brasil, 2023b).

O fato de apresentar elevados registros na área de segurança pública, por meio dos BOs, e também na área da saúde, a partir das fichas de notificação, pode ser um indicativo de que a mesma vítima esteja recebendo atendimento na área de saúde para verificação de suas necessidades e cuidados e que o delito esteja sendo apurado, integralizando-se o atendimento como é exigido pela Lei. Porém, apenas um estudo mais aprofundado permitiria avaliar se a vítima de violência sexual está recebendo atendimento integral de saúde, educação, assistência, e se as violências sofridas estão sendo investigadas pelo sistema de segurança pública.

FIGURA 2**Percentual de registros de violência sexual contra crianças e adolescentes na Região Metropolitana de Belém, Pará, no período de 2018 a 2022, pelos tipos penais de Estupro****Fonte:** Elaborado pelos autores, a partir dos dados da SIAC, 2023.

Na categoria estupro, percebe-se que os casos de estupro de vulnerável, tipificado no art. 217-A do CP, entendido como a conjunção carnal ou ato libidinoso com menor de 14 anos (Brasil, 1940), é o que apresentou maior número de ocorrências, 84,89 % ($n = 3.344$ casos) (Figura 2).

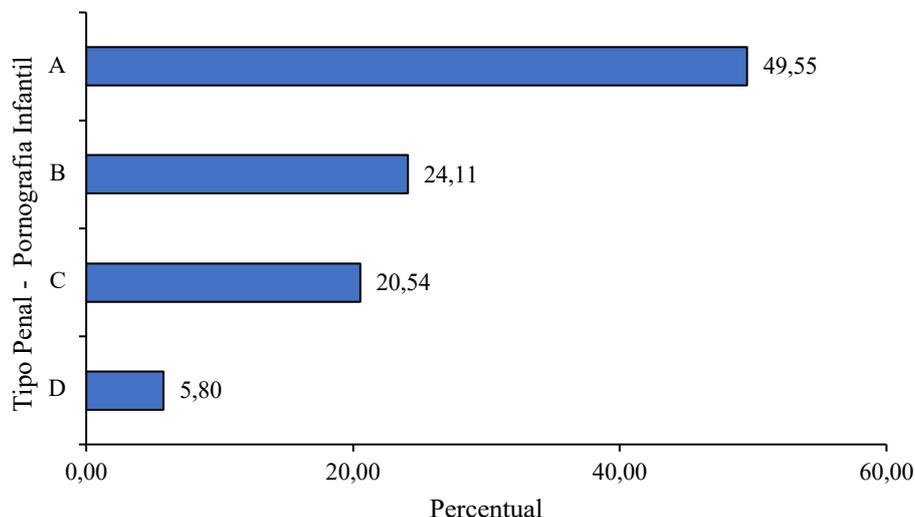
O segundo tipo penal com maior grandeza é o estupro, tipificado no art. 213 do CP, como o ato de constranger alguém, por meio de violência ou grave ameaça, para que se pratique conjunção carnal ou ato libidinoso (Brasil, 1940), com 14,88% ($n = 586$ ocorrências) (Figura 2). Referido achado se coaduna com os dados nacionais produzidos a partir dos microdados dos registros policiais e das secretarias estaduais de segurança pública e defesa social, que informa a proporção de 75,5% de estupro de vulnerável para 24,5% de estupro (FBSP, 2022).

Analisar separadamente os dois tipos penais é importante para elaboração de estratégias de prevenção. O tipo penal do art. 213, por ser praticado mediante violência ou grave ameaça, deixa evidente para a vítima que a mesma está sendo submetida a um crime, enquanto que o delito 217-A do CP, ao ser dirigido a menores de 14 anos, abrangendo as crianças, e por meio de condutas que nem sempre exigem força física, utilizando-se do ardil, da “sedução” ou “carinho”, envolve a vítima em um jogo que pode durar anos até que a mesma compreenda tratar-se de um crime, ocasionando inúmeros problemas psicológicos (Romaro; Capitão, 2007).

A rede de proteção precisa desenvolver estratégias para acessar e informar crianças sobre o corpo, sobre toques inapropriados, para que tenham chance de identificar como crime a conduta à qual está sendo submetida e possam pedir ajuda. Nesse sentido, estudos comprovam a importância de campanhas dirigidas às crianças, bem como da educação sexual como forma de prevenção (Spaziani; Maia, 2015).

FIGURA 3

Percentual de registros de violência sexual contra crianças e adolescentes na Região Metropolitana de Belém, Pará, no período de 2018 a 2022, pelos tipos penais de Pornografia Infantil



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados da SIAC, 2023.

Legenda: **A** – Aliciar, assediar, instigar por qualquer meio de comunicação, criança, com o fim de com ela praticar ato libidinoso; **B** – Adquirir, armazenar, por qualquer meio, fotografia, vídeo ou outra forma de registro que contenha cena de sexo explícito envolvendo criança ou adolescente; **C** – Oferecer, disponibilizar, transmitir, publicar por qualquer meio, inclusive sistema de informática ou telemático, fotografia, vídeo ou outro registro que contenha cena de sexo explícito envolvendo criança ou adolescente; **D** – Produzir, fotografar, filmar por qualquer meio, cena de sexo explícito envolvendo criança ou adolescente.

A categoria Pornografia Infantil apresenta condutas tipificadas por verbos como produzir, armazenar, transmitir, dentre outros, a imagem de crianças e adolescentes em atividades sexuais, reais ou simuladas ou a exibição de seus órgãos genitais para fins sexuais (Brasil, 1990).

Todos os delitos somados corresponderam a 224 BOs, 4,76% do total de crimes registrados contra crianças e adolescentes na RMB nos últimos 5 anos (Figura 1). Em comparação com dados nacionais, no ano de 2020, em todo país, foram efetuadas 1.767 ocorrências de crimes de pornografia e, no ano de 2021, 1.797 (FBSP, 2022). Considerando a multiplicidade de ações criminalizadas por esses tipos penais, o FBSP (2022) considerou baixa a incidência de registros.

A Safernet informa que recebeu, de janeiro a abril de 2021, 15.856 denúncias de páginas relacionadas com pornografia infantil, das quais 7.248 foram removidas por indício de crime. O fluxo de atendimento da ONG prevê o rastreamento de informações públicas da página e, confirmada a materialidade delitiva, é elaborado relatório acionando autoridades como a Polícia Federal (PF) e o Ministério Público Federal (Safernet, 2021).

Segundo a Constituição Federal, compete à justiça federal processar os crimes com caráter de internacionalidade (art. 109, V, da CF, Brasil, 1988) e, cabe à PF a investigação dos crimes que tenha repercussão interestadual ou internacional (art.144, §1º, I, da CF, Brasil, 1988), assim, uma parte dos registros dos crimes denominados “pornografia infantil” tramitam perante autoridades federais.

Crimes contra dignidade sexual de crianças e adolescentes na região metropolitana de Belém: identificar para pautar o diálogo do Ministério Público com a rede de proteção

Mônica Rei Moreira Freire, Edson Marcos Leal Soares Ramos e Izabela da Silva Jatene

A baixa incidência de registros pode justificar-se pelo fato dos BOs investigados serem os efetuados no âmbito das delegacias estaduais, não se dispondo neste trabalho dos BOs assentados perante as delegacias da PF, ou seja, dos crimes com repercussão interestadual e/ou internacional. (art.144, §1º, I, da CF, Brasil, 1988).

Considerando o bem jurídico lesionado (dignidade sexual infantojuvenil) e que é uma criminalidade que movimenta milhões (Brasil, 2018a), é pertinente realizar aprofundamento de estudos com dados unificados dos registros estaduais e federais para que haja real dimensão do fenômeno e possibilidade de traçar políticas públicas de enfrentamento.

Nessa categoria, o delito do art. 241-D do ECA (Brasil, 1990), definido como aliciar, assediar, instigar, por qualquer meio, criança, com o fim de com ela praticar ato libidinoso, é o que aparece em maior número, com 49,55% ($n = 111$ registros) (Figura 3). A legislação restringiu o sujeito passivo desse crime a criança (menor de 12 anos de idade), presumindo que o adolescente já possui discernimento para evitar o assédio pelos meios digitais (Ishida, 2014).

Esse delito é essencialmente preventivo, visa punir quem usa a internet, por meio das salas de bate-papo, dos sites de mensagens eletrônicas, dentre outros instrumentos, em busca de crianças para serem atraídas à prática sexual. Para consumação do delito, basta o “convite”, a “proposta”; ainda que a prática sexual não venha ocorrer, caso a interação sexual aconteça, estar-se-á diante de um delito mais grave, que é o estupro de vulnerável (Nucci, 2015).

A utilização das tecnologias de informação e comunicação tem sido cada vez mais inserida na realidade das crianças, porém muitas vezes os pais têm pouco controle sobre o conteúdo que os filhos acessam (CGI. BR, 2018). Segundo Grizólio e Scorsolini-Comin (2020), a mediação parental é fundamental, controlando tempo e sites visitados pelas crianças, e mantendo boa comunicação com os filhos, para que tenham na família um espaço de confiança e de orientação. Assim, é importante que a rede dialogue com os pais acerca desse dever de cuidado.

A categoria Exploração Sexual, com identificação do tipo penal descrito no art. 218-B do CP, consiste em

submeter, induzir ou atrair à prostituição ou outra forma de exploração sexual alguém menor de 18 (dezoito) anos ou que, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato, facilitá-la, impedir ou dificultar que a abandone (Brasil, 1940).

Responde por esse delito aquele que articula com a vítima para que a mesma se submeta à exploração, o proprietário do local onde a exploração ocorre e aquele que vai praticar o ato libidinoso ou a conjunção carnal com a vítima, nesse contexto. A vítima é a pessoa menor de 18 anos e maior de 14 anos. Se a exploração ocorrer com menores de 14 anos, o delito será capitulado como estupro de vulnerável (Nucci, 2017).

Esse delito apresentou 28 registros, 0,60% do total de violações na RMB, no período de 2018 à 2022. Nas delegacias de todo país, em 2021, foram registrados 733 BOs (FBSP, 2022). Segundo o Anuário de Segurança Pública, a baixa incidência decorre muito mais da insuficiência de esforço das polícias em investigar esse tipo delito do que de uma baixa ocorrência do crime (FBSP, 2022).

Crimes contra dignidade sexual de crianças e adolescentes na região metropolitana de Belém: identificar para pautar o diálogo do Ministério Público com a rede de proteção

Mônica Rei Moreira Freire, Edson Marcos Leal Soares Ramos e Izabela da Silva Jatene

Para essa conclusão, o FBSP pontua que o Projeto Mapear, que anualmente publica relatórios dos pontos vulneráveis de exploração sexual pelas rodovias federais do país (Brasil, 2023a), identificou 3.651 pontos, nas estradas do Brasil, entre 2019 e 2020, e que esse resultado foi 47% maior que o total identificado no ano anterior. Temer (2022) questiona se com tantos pontos vulneráveis à exploração sexual, em um ano, seria possível acreditar que no Distrito Federal teria ocorrido apenas um caso de exploração, dois no Amapá e em Roraima, dentre outros registros incipientes.

Utilizando o mesmo parâmetro, os municípios que compõem a RMB, com exceção do município de Santa Bárbara, são cortados pela BR-316 e, segundo o Projeto Mapear, com o monitoramento efetuado pela Plataforma Microsoft Power BI lançada em 2023, há 25 pontos vulneráveis à exploração sexual infantojuvenil no trecho de, aproximadamente, 70 km, que vai da capital, Belém, ao município de Castanhal (PRF, 2023).

As crianças e adolescentes não estão vulneráveis apenas nesses pontos mapeados pela Polícia Rodoviária Federal; estão sujeitas à exploração em diversos espaços, tanto que vez ou outra surgem notícias de exploração infantojuvenil em boates e casas noturnas nos centros das cidades (Parizotto, 2023), assim não é crível que durante cinco anos, na RMB, tenham ocorrido apenas 28 casos de exploração sexual.

Crianças e adolescentes envolvidas nesse contexto não são percebidas como vítimas e a terminologia “prostituição” utilizada pelo art. 218-B do CP (Brasil, 1940) contribui para isso, pois, conforme sustenta Libório (2004), prostituição se refere ao modo de vida de pessoas adultas, além de que implica na possibilidade de a pessoa optar voluntariamente por tal modo de vida. Desvia-se o enfoque protetivo que deveria ser dado a crianças e adolescentes, passando a corresponsabilizá-las pela violação de direitos que vivenciam.

Mello e Francischini (2010) afirmam que a estigmatização direcionada às pessoas adultas que se prostituem também ocorre com crianças e adolescentes em situação de exploração sexual, tendo em vista que são consideradas pessoas que estão nessas condições por escolhas próprias.

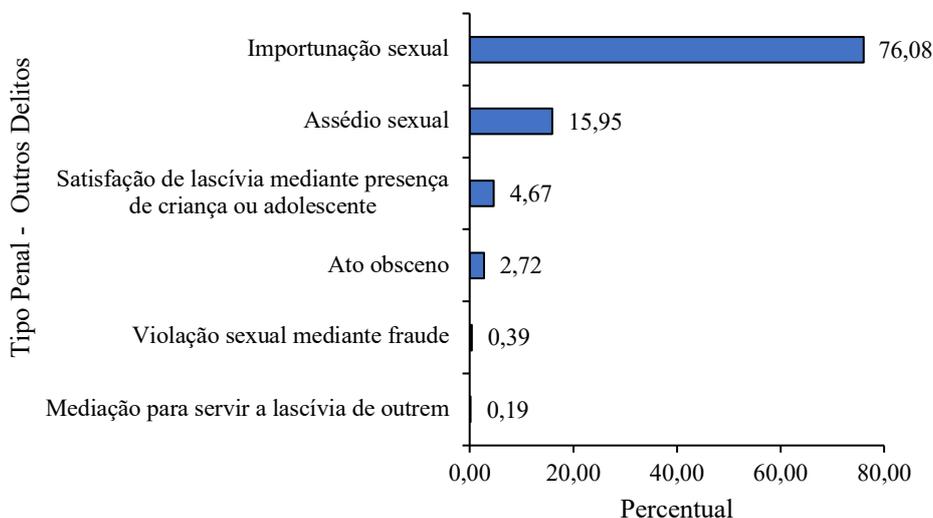
Estudo realizado com vítimas de exploração sexual evidenciou que a rede de proteção é desconhecida por elas mesmas, quando já foram atendidas por algum serviço (Vega; Paludo, 2015). A sociedade culpabilizando crianças e adolescentes pela exploração sofrida e uma rede de proteção que passa imperceptível esclarecem o baixo registro desse delito.

É urgente que o MP, órgão incumbido de garantir a defesa de direitos, dialogue com a rede, incluindo o sistema de segurança pública, para traçar diretrizes de atuação que tragam crianças e adolescentes para suas corretas posições. A responsabilização é para os adultos que usufruem da mercantilização do corpo das crianças e adolescentes que são vítimas de um contexto social que as invisibiliza e as mantém em uma das mais perversas formas de violação de direitos (Faleiros, 2004).

A categoria outros delitos, referem-se a um grupo de crimes que não foram praticados no contexto virtual da denominada pornográfica infantil e nem de outra forma de exploração. Tais tipos penais, ainda que atinjam o público infantojuvenil tem sido pouco estudado, daí a necessidade de serem apresentados separadamente.

FIGURA 4

Percentual de registros de violência sexual contra crianças e adolescentes no estado do Pará, no período de 2018 a 2022, pelos tipos de Outros Delitos



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados da SIAC, 2023.

Na categoria outros delitos, o delito com maior evidência (76,08%) é a importunação sexual (Figura 4), sendo o terceiro em relação às demais violações contra dignidade sexual infantojuvenil registradas na RMB, definida como a prática de ato libidinoso, sem consentimento, buscando satisfazer lascívia própria ou de terceiros (Brasil, 1940). A título exemplificativo, essa conduta se materializa com o passar a mão, apalpar, esfregar-se na vítima, masturbar-se em público, prática que ganhou visibilidade ao ser executada em transportes públicos (TJDFT, 2022).

Essa conduta somente foi criminalizada em 2018, com a entrada em vigor da Lei Nº 13.718 (Brasil, 2018b); antes, era considerada contravenção penal denominada importunação ofensiva ao pudor. A mudança ocorreu com o intuito de reconhecer a seriedade desse comportamento invasivo e suas consequências negativas, levando em consideração a importância de preservar a dignidade, integridade e autonomia sexual das pessoas (Greco, 2021).

Há estudos aferindo essa forma de violência no âmbito da vitimização contra mulher. A título exemplificativo, o Instituto Patrícia Galvão (IPG) e o Ipec (IPG; IPEC, 2022) realizaram pesquisa por todo o território nacional, entrevistando 1.200 pessoas com 16 anos ou mais, indicando que 45% das mulheres já sofreram importunação sexual em local público e em 32% dos casos, o fato ocorreu no transporte. No mesmo sentido, estudo realizado no município de Pelotas-RS, por meio da aplicação de questionário a usuárias do transporte coletivo, revelou que 45,7% de mulheres na faixa etária de 16 a 24 anos sofreram alguma forma de importunação, sendo essa a faixa etária mais afetada (Magruga; Heling; Duarte, 2021).

O achado indica que uma parte das vítimas é menor de 18 anos, corroborando com o resultado do presente estudo. Não são somente mulheres adultas que estão sendo vitimadas, meninas em formação também estão sendo importunadas. Diversos estados estão realizando campanhas esclarecendo sobre o delito e a forma de proceder as denúncias. No Pará, a Lei Nº 9.622/2022 (Pará, 2022) é um exemplo, ao instituir a campanha contra importunação sexual de mulheres nos estádios desportivos.

É necessário que as campanhas e a informação também sejam difundidas ao público infantojuvenil, pois estudos comprovam a importância de meninos serem educados sobre equidade de gênero como estratégia para erradicar a violência contra mulher, e as meninas precisam ser empoderadas e esclarecidas sobre seus direitos, para que possam se defender, bem como acessar os serviços de proteção, caso sejam violadas (Azadinho; Oliveira; Milani, 2020).

Outro delito evidenciado na categoria Outros Delitos é o assédio sexual, com 15,95% ($n = 82$ registros), sendo o quinto delito com maior número de ocorrências (Figura 4). Previsto no art. 216-A do CP, consiste em “constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego cargo ou função” (Brasil, 1940).

Objetiva-se coibir aquele/a que se aproveita da sua superioridade funcional para obter “favores sexuais” (Greco, 2021).

A superioridade hierárquica e ascendência prevista no tipo penal se refere exclusivamente àquela decorrente da relação de emprego, cargo ou função. A CF (Brasil, 1988), em seu art. 7º, XXXIII, proíbe o trabalho de pessoas menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, onde é permitido a contratação, a partir dos 14 anos, para atividade compatível com seu desenvolvimento físico, moral e psicológico.

O resultado demonstra que os adolescentes estão sendo vitimados também no ambiente laboral, achado que se coaduna com pesquisa realizada com 30 jovens de 15 a 20 anos, que participavam de programas de estágio ou aprendizagem por pelo menos 6 meses, no estado de São Paulo, para avaliar “violências psicológicas” no âmbito do trabalho, onde houve o relato de assédio sexual, inclusive com ciência da empresa que trocou a vítima de setor, mas não sancionou o agressor nem comunicou o fato para a polícia ou outro órgão de proteção (Turte-Cavadinha *et al.*, 2014).

A referida pesquisa trouxe relatos importantes de adolescentes do sexo masculino, afirmando não “haver nada demais” nos assédios e que, por serem meninos, estariam “livres” de situação dessa natureza (Turte-Cavadinha *et al.*, 2014), demonstrando que os discursos machistas são reproduzidos nos diversos ambientes, favorecendo e legitimando a assimetria do poder do adulto sobre o adolescente e do gênero masculino sobre o feminino (Lowenkron, 2010).

A análise individualizada desse delito mostra a necessidade da rede de proteção aproximar-se dos órgãos de educação e capacitação para o trabalho, bem como das empresas, para que venham adotar programas que combatam a assimetria do poder, bem como que deixem claro os procedimentos e canais com o sistema de segurança pública para denúncia e apuração de condutas que configurem crime.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com os resultados, observou-se que o delito de estupro de vulnerável aparece em maior incidência, seguido do estupro e da importunação. Campanhas informativas e educação sexual surgem como estratégias a prevenção a esses delitos.

Crimes contra dignidade sexual de crianças e adolescentes na região metropolitana de Belém: identificar para pautar o diálogo do Ministério Público com a rede de proteção

Mônica Rei Moreira Freire, Edson Marcos Leal Soares Ramos e Izabela da Silva Jatene

O baixo registro do crime de exploração sexual evidenciou a invisibilidade do público infantojuvenil inserido nesse contexto, indicando que a sociedade e a rede de proteção culpabilizam e estigmatizam crianças e adolescentes, postura que favorece a permanência no ciclo de exploração.

Constata-se que as relações de poder e dominação arraigadas nos comportamentos sociais legitimam práticas criminosas, violando um bem jurídico valioso que é a dignidade sexual infantojuvenil. O MP, como órgão titular da ação penal e garantidor dos direitos do público infantojuvenil, pode, a partir dos resultados apresentados, dialogar com a rede de proteção, criando estratégias de enfrentamento que de fato protejam crianças e adolescentes nos termos delineados pela Constituição Federal do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZADINHO, Mariana Passafaro Mársico; OLIVEIRA, Angelita de Lima; MILANI, Débora Raquel da Costa. A Educação Sexual e a promoção da equidade de gênero no enfrentamento da violência doméstica contra mulheres. **Revista Online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. esp. 3, p. 1727-1742, 2020.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: Parte Especial. v. IV, 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Executivo. Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília: **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 23911, 31 dez. 1940.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Constituição de 1998. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 1, 1988.

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. Brasília: **Diário Oficial da União**, Seção 1, Ano CXXVIII, n. 135, p. 13563, 16 jul. 1990.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Nº 12.015, de 7 de agosto de 2009. Altera o Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal e revoga a Lei nº 2.252, de 1º de julho de 1954, que trata de corrupção de menores. Brasília: **Diário Oficial da União**, Seção 1, Ano CXLVI, n. 151, 10 ago. 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. O Sinan. **Portal Sinan** – Sistema de Informação de Agravos e Notificação, 7 mar. 2016. Disponível em: <http://portalsinan.saude.gov.br/o-sinan>. Acesso em: 9 jul. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Nº 13.431, de 4 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília: **Diário Oficial da União**, Seção 1, ed. 66, p. 1, 5 abr. 2017.

BRASIL. Senado Notícias. CPI dos Maus-tratos se reúne duas vezes nesta semana para ouvir depoimentos. **Senado Notícias**, 26 fev. 2018a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/02/26/cpi-do-maus-tratos-se-reune-duas-vezes-nesta-semana-para-ouvir-depoimentos>. Acesso em: 13 jul. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Nº 13.718, de 24 de setembro de 2018. Altera o Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar os crimes de importunação sexual e de divulgação

Crimes contra dignidade sexual de crianças e adolescentes na região metropolitana de Belém: identificar para pautar o diálogo do Ministério Público com a rede de proteção

Mônica Rei Moreira Freire, Edson Marcos Leal Soares Ramos e Izabela da Silva Jatene

de cena de estupro, tornar pública incondicionada a natureza da ação penal dos crimes contra a liberdade sexual e dos crimes sexuais contra vulnerável, estabelecer causas de aumento de pena para esses crimes e definir como causas de aumento de pena o estupro coletivo e o estupro corretivo; e revoga dispositivo do Decreto-Lei Nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). Brasília: **Diário Oficial da União**, Seção 1, n. 185, 25 set. 2018b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Datasus. **População residente – estudo de estimativas populacionais por município, idade e sexo 2000-2021 – Brasil**. Brasília, 2022. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?ibge/cnv/popsvsbr.def>. Acesso em: 27 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Rodoviária Federal. **Projeto Mapear**. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/projeto-mapear>. Acesso em: 9 jul. 2023.. Acesso em: 9 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente. Notificações de violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, 2015 a 2021. **Boletim Epidemiológico**, v. 54, n. 8, p. 1-15, 2023b.

BUSSAB, Wilton de Oliveira; MORETTIN, Pedro Alberto. **Estatística básica**. 9 ed. São Paulo: Saraiva Uni, 2017.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal: Parte Geral**, v. 1. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

CGI.BR – Comitê Gestor da Internet no Brasil. **Pesquisa sobre o uso da Internet por crianças e adolescentes no Brasil: TIC Kids Online Brasil 2017**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018.

CRUZ, Moniky Araújo da; GOMES, Nadirlene Pereira; CAMPOS, Luana Moura; ESTRELA, Fernanda Matheus; WHITAKER, Maria Carolina Ortiz; LÍRIO, Josinete Gonçalves dos Santos. Repercussões do abuso sexual vivenciado na infância e adolescência: revisão integrativa. **Ciência Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 1369-1380, 2021.

FALEIROS, Vicente de Paula. O fetiche da mercadoria na exploração sexual. *In*: LIBÓRIO, Renata Maria Coimbra; SOUSA, Sônia Gomes (Orgs.). **Exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil: reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais**. São Paulo: Casa do Psicólogo; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004, p. 51-72.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. 14 ed. São Paulo: FBSP, 2020.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021**. 15 ed. São Paulo: FBSP, 2021.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**. 16 ed. São Paulo: FBSP, 2022.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública; UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Panorama da violência letal e sexual contra crianças e adolescentes no Brasil**. 1 ed. Brasília: Escritório da Representante do Unicef no Brasil, 2021.

FLORENTINO, Bruno Ricardo Bérghamo. As possíveis consequências do abuso sexual praticado contra crianças e adolescentes. **Fractal: Revista de Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 139-144, 2015.

Crimes contra dignidade sexual de crianças e adolescentes na região metropolitana de Belém: identificar para pautar o diálogo do Ministério Público com a rede de proteção

Mônica Rei Moreira Freire, Edson Marcos Leal Soares Ramos e Izabela da Silva Jatene

FREITAS, Ernani Cesar de; PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

FROTA, Ana Maria Monte Coelho. Diferentes concepções da infância e adolescência: a importância da historicidade para sua construção. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 145-157. 2007.

G1. Em site pornô, 'Novinha' foi um dos termos mais buscados por brasileiros. **Portal G1**, São Paulo, Tecnologia, Notícia, 20 dez. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2013/12/em-site-porno-novinha-foi-um-dos-terminos-mais-buscados-por-brasileiros.html>. Acesso em: 06 de jul. 2023.

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

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: v. 3**. 14 ed. Niterói: Ímpetus, 2017.

GRECO, Rogério. **Código Penal Comentado**. 14 ed. Niterói: Ímpetus, 2021.

GRIZÓLIO, Talita Cristina; SCORSOLINI-COMIN, Fabio. Como a mediação parental tem orientado o uso de internet do público infante-juvenil?. **Psicologia Escolar e Educacional**, São Paulo, v. 24, p. 1-10, 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. Portal do IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 27 maio 2023.

INOUE, Sílvia Regina Viodres; RISTUM, Marilena. Violência sexual: caracterização e análise de casos revelados na escola. **Estudos de Psicologia**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 11-21, 2008.

IPG – Instituto Patrícia Galvão; IPEC – Inteligência em Pesquisa e Consultoria Estratégica. **Percepções sobre controle, assédio e violência doméstica: vivências e práticas**. 1.ed. São Paulo: Agência Patrícia Galvão, 2022.

ISHIDA, Válder Kenji. **Estatuto da criança e do adolescente, doutrina e jurisprudência**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

JUSTINO, Lucyana Conceição Lemes; NUNES, Cristina Brandt; GERK, Maria Auxiliadora de Souza; FONSECA, Simone Sousa Oliveira; RIBEIRO, Alisson André; PARANHOS FILHO, Antonio Conceição. Violência sexual contra adolescentes em Campo Grande, Mato Grosso do Sul. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, Porto Alegre, v. online, n. 36 esp., p. 239-246, 2015.

LEAL, Maria Lúcia Pinto. **A exploração sexual comercial de meninos e meninas e adolescentes na América Latina e Caribe: relatório final Brasil**. 1 ed. Brasília: Cecria, 1999.

LIBÓRIO, Renata Maria Coimbra. Exploração sexual comercial infante-juvenil: categorias explicativas e políticas de enfrentamento. In: LIBÓRIO, Renata Maria Coimbra; SOUSA, Sônia Gomes (Orgs.). **Exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil: reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais**. São Paulo: Casa do Psicólogo; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004, p. 19-50.

LIMA, Renato Brasileiro. **Manual de Processo Penal: v. único**. 12 ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katalysis**, Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 37-45, 2007.

LOWENKRON, Laura. Abuso sexual infantil, exploração sexual de crianças, pedofilia: diferentes nomes, diferentes problemas?. **Sexualidad, Salud y Sociedad**, n. 5, p. 9-29, 2010.

MAGRUGA, Marina Nogueira; HELING, Jiulia Estela; DUARTE, Flávia Giribone Acosta. A importunação sexual no transporte coletivo de Pelotas – RS. **Perspectivas Sociais**, Pelotas, v. 7, n. 1, p. 80-10, 2021.

MELLO, Leonardo Cavalcante de Araújo; FRANCISCHINI, Rosângela. Exploração sexual comercial de crianças e adolescentes: um ensaio conceitual. **Temas em Psicologia**, Ribeirão Preto, v. 18, n. 1, p. 153-165, 2010.

MENEZES, Estera Muszkat; SILVA, Edna Lúcia da. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3 ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Crimes contra dignidade sexual**: comentários à Lei 12.015 de 07 de agosto de 2009. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito Penal**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. 2 ed. São Paulo: Forense, 2015.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. 17 ed. São Paulo: Forense, 2017.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos da Criança**. 1959. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca#:~:text=A%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20os%20Direitos,Foi%20ratificado%20por%20196%20pa%C3%ADses>. Acesso em: 20 jul. 2023.

PAIXÃO, Kalita Macêdo. Etiologia da Pornografia Infantil: um olhar crítico sobre a (Cyber)Pedofilia. **Revista Direito e Sexualidade**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 1-22, 2020.

PARÁ. Estado. Assembleia Legislativa. Lei Complementar Nº 27, de 19 de outubro de 1995. Institui a Região Metropolitana de Belém e dá outras providências. Belém: **Diário Oficial do Estado**, 20 out. 1995.

PARÁ. Estado. Assembleia Legislativa. Lei Nº 9.622, de 13 de junho de 2022. Dispõe sobre a criação da campanha permanente contra a importunação sexual de mulheres nos estádios do Pará. Belém: **Diário Oficial do Estado**, n. 35.007, p. 4, 14 jun. 2022

PARIZOTTO, Maicon. Polícia faz operação de combate à exploração sexual infantil. **GauchaZH**, Passo Fundo, Segurança, Notícia, 19 maio 2023. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/passo-fundo/seguranca/noticia/2023/05/policia-faz-operacao-de-combate-a-exploracao-sexual-infantil-clhuivh1i001n016xtn0l0rdrn.html>. Acesso em: 9 jul. 2023.

PEREIRA, Luciana Nascimento. A função do Ministério Público na articulação intersetorial e seus impactos sobre a efetividade das Políticas Públicas aplicadas ao público infantojuvenil. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 82, p. 141-171, 2021.

POTTER, Luciane. **Vitimização secundária infantojuvenil e violência sexual intrafamiliar**: por uma política pública de redução de danos. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

PRF – Polícia Rodoviária Federal. **MAPEAR**: pontos vulneráveis. 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiM2RkMjYyMWYtZjAyZi00ZTBkLTg0MTctYzljYzFjOTAwOWI0IiwidCI6ImU4ZjU4NDllLTViMTUuNGMyZi1iNGYzLTAzODZiNjA0OTcxZSJ9&pageName=ReportSection010e194699db5988a7a0>. Acesso em: 9 jul. 2023.

REGHELIN, Elisangela Melo. Exceção de Romeu e Julieta, Direito Penal e Política Criminal: reflexões atuais sobre uma antiga conversa. **Revista Brasileira de Ciências Políticas**, Brasília, v. 13, n. 8, p. 143-178, 2022.

Crimes contra dignidade sexual de crianças e adolescentes na região metropolitana de Belém: identificar para pautar o diálogo do Ministério Público com a rede de proteção

Mônica Rei Moreira Freire, Edson Marcos Leal Soares Ramos e Izabela da Silva Jatene

ROMARO, Rita Aparecida; CAPITÃO, Cláudio Garcia. A violência doméstica contra crianças e adolescentes. **Psicologia para América Latina**, São Paulo, n. 9, p. 1-9, 2007.

SAFERNET. Denúncias de pornografia infantil cresceram 33,45% em 2021, aponta a Safernet Brasil. **Safernet**, Crimes na Web, Imagens de abuso e exploração sexual infantil, 18 maio 2021. Disponível em: <https://new.safernet.org.br/content/denuncias-de-pornografia-infantil-cresceram-3345-em-2021-aponta-safernet-brasil#mobile>. Acesso em: 5 jul. 2023.

SAFERNET. Denúncias de imagens de abuso e exploração sexual infantil online compartilhadas pela SaferNet com as autoridades têm aumento de 70% em 2023. **Safernet**, Crimes na Web, Imagens de abuso e exploração sexual infantil, 2023. Disponível em: <https://new.safernet.org.br/content/denuncias-de-imagens-de-abuso-e-exploracao-sexual-infantil-online-compartilhadas-pela#mobile>. Acesso em: 5 jul. 2023.

SANDERSON, Christiane. **Abuso sexual em crianças**. 1 ed. São Paulo: M. Brooks do Brasil, 2005.

SANTO, Kleber Assunção do Espírito. **Crimes cibernéticos**. 49 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Programa de Graduação em Direito, Faculdade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2015.

SERPA, Monise Gomes; FELIPE, Jane. O conceito de exploração sexual e seus tensionamentos: para além da dicotomia vitimização-exploração. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 27, n. 1, p. 1-14, 2019.

SILVA, Filipe Nogueira da. Expansão do senso comum: a violência sexual contra crianças e adolescentes interrogando o sujeito ético contemporâneo. **Primeiros Estudos**, São Paulo, n. 9, p. 23-42, 2019.

SILVA, Ana Cristina Serafim; ALBERTO, Maria de Fátima Pereira. Fios soltos da Rede de Proteção dos Direitos das Crianças e Adolescentes. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 39, p.1-13, 2019.

SOUZA, Camila dos Santos; COSTA, Maria Conceição Oliveira; ASSIS, Simone Gonçalves de; MUSSE, Jamilly de Oliveira; SOBRINHO, Carlito Nascimento; AMARAL, Magali Teresópolis Reis. Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes/VIVA e a notificação da violência infanto-juvenil, no Sistema Único de Saúde/SUS de Feira de Santana-Bahia, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 773-784, 2014.

SPAZIANI, Raquel Baptista; MAIA, Ana Cláudia Bortolozzi. Educação para a sexualidade e prevenção da violência sexual na infância: concepções de professoras. **Revista Psicopedagogia**, São Paulo, v. 32, n. 97, p. 61-71, 2015.

TEMER, Luciana. Violência sexual infantil, os dados estão aqui, para quem quiser ver. In: FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**. 16 ed. São Paulo: FBSP, 2022.

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Importunação Sexual x Assédio Sexual. **Portal do TJDFT**, Institucional, Imprensa, Produtos e Campanhas, Direito Fácil, Edição Semanal, ACS, 25 fev. 2022 Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/importunacao-sexual-x-assedio-sexual#:~:text=Ambos%20s%C3%A3o%20crimes%20contra%20a,de%20algu%C3%A9m%20sem%20sua%20autoriza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 9 jul. 2023.

TORRES, José Henrique Rodrigues. Dignidade sexual e proteção no sistema penal. **Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano**, Santo André, v. 21, n. 2, p.185-188, 2011.

TURTE-CAVADINHA, Samantha Lemos; TURTE-CAVADINHA, Edu; LUZ, Andréa Aparecida; FISCHER, Frida Marina. A violência psicológica no trabalho discutida a partir de vivências de adolescentes trabalhadores. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, São Paulo, v. 39, n. 130, p. 210-223, 2014.

Crimes contra dignidade sexual de crianças e adolescentes na região metropolitana de Belém: identificar para pautar o diálogo do Ministério Público com a rede de proteção

Mônica Rei Moreira Freire, Edson Marcos Leal Soares Ramos e Izabela da Silva Jatene

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 4 jul. 2023.

VEGA, Luciana Barbosa da Silva; PALUDO, Simone dos Santos. Exploração sexual e a rede de proteção na perspectiva da vítima. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 67, n. 2, p. 47-60, 2015.

WHO – World Health Organization. Child maltreatment. **Portal WHO**, 2024. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/child-maltreatment#:~:text=Key%20facts&text=One%20in%205%20women%20and,form%20of%20forced%20sexual%20contact>. Acesso em: 30 jun. 2023.

ARTIGO

NOTIFICAÇÃO DE CASOS DE VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM UMA CAPITAL DA REGIÃO AMAZÔNICA

JOCILENE COSTA VANZELER

Graduação em Direito e Pedagogia. Mestrado em Segurança Pública. Advogada e Membro da Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar da Universidade Federal do Pará. Pesquisa Violência contra Crianças, Adolescentes e Pessoas Idosa; Assédio Sexual.

País: Brasil **Estado:** Pará **Cidade:** Ananindeua

E-mail: joci.costavanzeler@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-0853-9540>

MILENE MARIA XAVIER VELOSO

Doutora em Teoria e Pesquisa do Comportamento. Professora da Faculdade de Psicologia da Universidade Federal do Pará, onde atua no Núcleo de Estudo Interdisciplinar sobre Violência na Amazônia, na Clínica de Atenção à Violência, no Grupo de estudos de Autores de Violência e outros.

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

E-mail: mveloso@ufpa.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-1035-8968>

EDSON MARCOS LEAL SOARES RAMOS

Doutor em Engenharia de Produção. Professor Titular da Universidade Federal do Pará. Professor do Programa de Pós-graduação em Segurança Pública. Conselheiro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Professor colaborador da Universidade de Cabo Verde no mestrado de Segurança Pública.

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

E-mail: edson@ufpa.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-5425-8531>

Contribuições dos(as) autores(as): Jocilene Costa Vanzeler atuou na concepção, desenvolvimento da pesquisa, análise dos dados e escrita do texto. Milene Maria Xavier Veloso atuou na concepção, orientação na elaboração da pesquisa, coleta e análise dos dados e correção do texto. Edson Marcos Leal Soares Ramos atuou na orientação na análise dos dados e correção do texto.

Data de Recebimento: 31/08/2023 **Data de Aprovação:** 04/10/2024

DOI: 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.2043

RESUMO

O presente estudo apresenta a caracterização de casos de violência contra crianças e adolescentes ocorridos em uma capital da Região Amazônica, a fim de dar visibilidade às características e formas que a violência ocorre, contribuindo para o fortalecimento do combate à violência sofrida por crianças e adolescentes. O estudo apresenta a caracterização dos casos de violência contra crianças e adolescentes notificados em Belém, capital amazônica localizada no estado do Pará-Brasil, ocorridos entre o período de 2009 a 2018. Trata-se de uma pesquisa documental, do tipo descritiva e de abordagem quantitativa, em que foram analisados dados secundários dos casos de violência registrados pelo Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan). Nesse período, mais da metade das notificações foi registrada na capital Belém. Entre

os tipos de violência, registrou-se que a violência sexual contra crianças e adolescentes é predominante em relação aos outros tipos de violência analisados. A maior parte é de violência contra crianças, considerando a faixa etária de zero a 18 anos de idade, sendo que, entre as crianças, a faixa etária de 8 a 11 anos concentra a maior parte das vítimas. No caso de adolescentes, a faixa etária de 12 a 15 anos predomina, inclusive quando se observa a faixa etária total de crianças e adolescentes. A maioria das vítimas é do sexo feminino (80%), o local de ocorrência da violência é na própria residência das vítimas (76,7%), e o autor da violência é na maioria do sexo masculino (82,3%). Os resultados deste estudo podem contribuir para o aprimoramento de pesquisas mais detalhadas, a fim de analisar os fatores que determinam a ocorrência da violência contra crianças e adolescentes, como: o gênero do autor e da vítima, a questão socioeconômica, a relação familiar entre o agressor e a vítima, entre outros fatores. De forma geral, este estudo permite a visibilidade e o dimensionamento das características das diversas formas de violência praticadas contra crianças e adolescentes e contribui para o estabelecimento de medidas de proteção e assistência para esses sujeitos.

Palavras-chave: Exposição à violência. Registro de ocorrência. Criança e adolescente. Amazônia.

REPORTING OF CASES OF VIOLENCE AGAINST CHILDREN AND ADOLESCENTS IN A CAPITAL CITY OF THE AMAZON REGION

ABSTRACT

The present study presents the characterization of cases of violence against children and adolescents that occurred in a capital of the Amazon Region, in order to give visibility to the characteristics and forms in which violence occurs, contributing to the strengthening of the fight against violence suffered by children and adolescents. This study presents the characterization of cases of violence against children and adolescents reported in Belém, the Amazonian capital located in the state of Pará-Brazil, which occurred between 2009 and 2018. It is a documentary research, of the descriptive type and quantitative approach in which secondary data of cases of violence registered by the Notifiable Diseases Information System (Sinan) were analyzed. In this period, more than half of the notifications were registered in the capital Belém. Among the types of violence, it was recorded that sexual violence against children and adolescents is predominant in relation to the other types of violence analyzed. Most of it is violence against children, considering the age group from zero to 18 years old, and among children the age group from eight to 11 years old concentrates most of the victims. In the case of adolescents, the age group of 12 to 15 years predominates, even when looking at the total age group of children and adolescents. Most victims are female (80%), the place of occurrence of violence is in the victims' own residence (76.7%) and the author of violence is mostly male (82.3%). The results of this study may contribute to the improvement of more detailed research in order to analyze the factors that determine the occurrence of violence against children and adolescents, such as the gender of the perpetrator and the victim, the socioeconomic issue, the family relationship between the aggressor and the victim, among other factors. In general, this study allows the visibility and dimensioning of the characteristics of the different forms of violence practiced against children and adolescents and contributes to the establishment of protection and assistance measures for these subjects.

Keywords: Exposure to violence. Incident record. Child and teenager. Amazon.

INTRODUÇÃO

A notificação de casos de violência, além de interromper o abuso e iniciar medidas de proteção e assistência às crianças e adolescentes em situação de violência e suas famílias, também fornece informações para

avaliar a situação local e a necessidade de políticas públicas que visem à proteção e integridade desses sujeitos (Deslandes *et al.*, 2011). Portanto, o conhecimento dos casos de violência contra crianças e adolescentes, pelos órgãos responsáveis, possibilita a implementação de ações, na tentativa de romper as situações de violação de direitos e de garantir a proteção a esses sujeitos (Faraj; Siqueira; Arpini, 2016).

A notificação é reconhecida como estratégia para garantir os direitos de crianças e adolescentes e visa, primordialmente, acionar a rede de proteção social, a fim de cessar situações violentas, bem como representa uma oportunidade de intervenção precoce, minimizando o risco de revitimização e as consequências negativas dos atos; além de fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas e para o direcionamento de investimentos (Moreira *et al.*, 2013).

Na medida em que aumentam os estudos sobre violências, identificando os fatores e os processos de suas ocorrências, e as circunstâncias e o ambiente social em que ocorrem, essa realidade tem a tendência de mudar ou, pelo menos, de tornar-se mais visível e, dessa forma, reduzir a impunidade e consequentemente proteger as vítimas (Malta *et al.*, 2009).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) representa e garante a efetivação e proteção dos direitos das crianças e adolescentes em todo território brasileiro. Por meio desse instrumento legal, tornou-se obrigatória a notificação pelos profissionais e responsáveis das áreas da Saúde e da Educação de casos suspeitos ou confirmados de maus-tratos, instituindo pena em caso de não comunicação dos casos de violência contra crianças e adolescentes aos órgãos de proteção (Moreira *et al.*, 2013).

Segundo o ECA, todos os casos envolvendo criança ou adolescente devem ser notificados ao Conselho Tutelar do local de moradia da vítima. Na falta desse, devem ser encaminhados para a Vara da Infância e Juventude (Brasil, 1990). O art. 13 do ECA prevê que os casos suspeitos ou confirmados de maus-tratos contra crianças e adolescentes devem ser comunicados ao Conselho Tutelar, sem detrimento de outras medidas. Além disso, determina no art. 245 que médico e/ou professor, bem como responsáveis por estabelecimentos de saúde e educação, são obrigados a comunicar esses casos às autoridades competentes, sob pena de sofrerem penalidades se não o fizerem (Deslandes *et al.*, 2011).

No art. 245, o ECA trata como infração administrativa, sujeita à multa de três a vinte salários de referência (aplica-se o dobro em caso de reincidência), a não comunicação, por médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e Ensino Fundamental, pré-escola ou creche, às autoridades competentes dos casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra crianças e adolescentes (Brasil, 1990).

Professores e profissionais da saúde, bem como os demais profissionais que trabalhem diretamente com crianças e adolescentes, devem estar preparados para identificar situações de maus-tratos e conhecer os procedimentos necessários para comunicar a autoridade competente. Nesse caso, o silêncio é violado em prol de um bem maior, por causa do potencial risco à integridade física, psicológica e moral da criança ou adolescente, que, em alguns casos, pode chegar ao risco de morte (Vieira, 1998). Sendo assim, o profissional da saúde e da educação não pode estar alheio a tal situação e deve posicionar-se como mediador e articulador na rede de apoio de proteção às vítimas.

Nesse sentido, o ECA prevê que tanto o governo brasileiro quanto a sociedade em geral devem proteger crianças e adolescentes de toda e qualquer forma de violência. Para tanto, estabeleceu a obrigatoriedade

da notificação da violência e definiu a punição para os profissionais que são omissos a qualquer tipo de violação de direitos a esses sujeitos (Faraj; Siqueira; Arpini, 2016).

A Portaria nº 1.968, de 25 de outubro de 2001, e a Portaria nº 104, de 25 de janeiro de 2011, do Ministério da Saúde, foram criadas para o profissional de saúde notificar os casos de violência. A primeira trata da notificação às autoridades competentes de casos confirmados ou suspeitos de maus-tratos contra crianças e adolescentes (Brasil, 2001); e a segunda dispõe sobre a notificação compulsória de todos os casos de violência a nível nacional e estabelece fluxo, critérios, responsabilidades e atribuições aos profissionais e serviços de saúde (Brasil, 2011).

Nessa perspectiva, o Ministério da Saúde vem desenvolvendo e aperfeiçoando sistemas nacionais de informações que permitam o monitoramento das causas externas (acidentes e violências) para fins de vigilância em saúde. Em 2006, iniciou-se a implantação do Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes (Viva), com a finalidade de obter dados e divulgar as informações sobre violências e acidentes em quaisquer níveis de atendimento, permitindo conhecer a magnitude desses agravos.

Entretanto, esse fato nem sempre é contemplado devido ao medo do profissional em se envolver em “conflitos particulares”, de represálias e do não conhecimento do seu papel no problema. Em relação a essa questão, Gomes *et al.* (2002) identificaram que há uma oscilação por parte dos profissionais entre a crença e a descrença da resolubilidade dos casos e a presença de medo e insegurança emocional.

A notificação compulsória da violência foi implantada em Belém, capital do estado do Pará, no ano de 2009, como um instrumento de grande importância no combate à violência, no sentido de contribuir para o dimensionamento do fenômeno em questão e apontar a necessidade de investimentos em núcleos de vigilância e assistência, estruturas dos serviços, bem como em pesquisas nessa área (Veloso et al., 2013). Diante disso, o conhecimento das peculiaridades do desenvolvimento de crianças requer um processo de conscientização e identificação mais rigoroso e proativo. Portanto, abordar o abuso infantil nos primeiros anos de vida oferece uma excelente oportunidade para auxiliar as vítimas mais vulneráveis e reduzir efetivamente o impacto nas famílias e nas comunidades nos anos seguintes (Fredrickson, 2019).

Dessa forma, torna-se importante, primeiramente, conhecer como ocorre o processo de notificação de casos de violência contra crianças e adolescentes para detectar as falhas no processo e, em seguida, discutir formas de combate às dificuldades enfrentadas, contribuindo para a efetividade da notificação no contexto escolar e, assim, fortalecer a rede de proteção contra a violência.

Desse modo, o objetivo deste trabalho é caracterizar os casos de violência contra crianças e adolescentes notificados em Belém entre o período de 2009 e 2018, a fim de dar visibilidade ao tema e contribuir para a instituição de políticas públicas que visem à proteção e integridade desses sujeitos.

MÉTODO

Trata-se de uma pesquisa documental, de abordagem quantitativa, do tipo descritiva e exploratória, em que são analisados dados primários dos casos de violência contra crianças e adolescentes notificados na capital amazônica, Belém, no período de 10 anos (2009 a 2018).

Optou-se pela realização de uma pesquisa documental porque esse tipo de pesquisa apresenta algumas vantagens, por ser “fonte rica e estável de dados”: não implica altos custos, não exige contato com os sujeitos da pesquisa e possibilita uma leitura aprofundada das fontes (Gil, 2002, p. 62).

Com relação à abordagem quantitativa, o pesquisador entende que tudo pode ser quantificável utilizando-se de ferramentas estatísticas. E por meio de técnicas científicas, é possível desvelar significados explícitos e implícitos no fenômeno objeto deste estudo bem como nos sujeitos que nele estão inseridos (Prodanov; Freitas, 2013).

O estudo apresenta como *locus* a capital amazônica, Belém, que foi fundada em 12 de janeiro de 1616 e está localizada na região Norte do Brasil, sendo o município mais populoso do estado do Pará e o segundo maior da região Norte, com uma população de 1.303.389 habitantes (IBGE, 2022).

A análise dos dados foi realizada no banco de dados do Sinan, que é um sistema nacional responsável pela notificação e investigação de casos de doenças e agravos referenciados na lista nacional de doenças de notificação compulsória.

De acordo com informações coletadas no site oficial do Portal Sinan, este sistema é alimentado pela notificação e investigação de casos de doenças e agravos que constam da lista nacional de doenças de notificação compulsória (Portaria de Consolidação nº 4, de 28 de setembro de 2017, anexo V – cap. I), porém é facultado aos estados e municípios a inserção de outros problemas de saúde específicos de cada região. A utilização efetiva desse sistema permite a realização do diagnóstico dinâmico da ocorrência de um evento na população, podendo fornecer subsídios para explicações causais dos agravos de notificação compulsória, além de indicar riscos aos quais as pessoas estão sujeitas, contribuindo, assim, para a identificação da realidade epidemiológica de determinada área geográfica.

O Sinan é alimentado pelas informações contidas na ficha de notificação individual que está estruturada em dez blocos, sendo eles: dados gerais; notificação individual; dados de residência; dados da pessoa atendida; dados da ocorrência; violência; violência sexual; dados do provável autor da violência; encaminhamento e dados finais; além de campos destinados para informações complementares e observações.

As variáveis deste estudo foram definidas de acordo com a ficha de notificação e divididas em cinco categorias: 1. Dados gerais da notificação: ano e município da ocorrência; 2. Dados da notificação individual: faixa etária e sexo; 3. Dados da ocorrência: local da ocorrência; 4. Dados do autor da violência: sexo e relação com a vítima; e 5. Tipo de violência: sexual, psicológica/moral e física.

Em relação aos critérios de inclusão, o recorte geográfico foi definido em razão da expressiva quantidade de notificações registradas no município de Belém, em relação aos demais municípios paraenses. O recorte temporal foi definido com a finalidade de demonstrar os dados registrados no período de 10 anos, considerando a criação do Sinan, em 2009, e o último ano de dados consolidados (2018).

Os sujeitos da pesquisa foram escolhidos em razão do desenvolvimento de estudos com crianças e adolescentes, portanto foram utilizados como critérios de exclusão os adultos e idosos constantes no banco de dados analisado. A faixa etária de 0 a 18 anos de idade foi estabelecida de acordo com o critério de idade definido no ECA, no qual considera criança a pessoa até doze anos de idade incompletos e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

O objeto deste estudo representa o total de 13.443 casos de violência contra crianças e adolescentes notificados em Belém no período de 2009 a 2018.

O instrumento utilizado para notificar os casos de violência foi a ficha de notificação disponibilizada pelo Ministério da Saúde, na qual classifica os tipos de violência em: violência física, violência psicológica/moral, violência sexual, violência financeira/econômica, negligência/abandono, tortura, tráfico de seres humanos, trabalho infantil, intervenção legal e outros tipos. Contudo, desses tipos foram demonstrados em especial os dados dos casos de violência sexual, psicológica/moral e física, porque representam os maiores registros notificados no período analisado.

As informações do banco de dados foram disponibilizadas pelo projeto de pesquisa intitulado “Violência contra crianças e adolescentes: indicadores e estratégias de enfrentamento”. Este projeto foi autorizado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Pará (CAAE: 58964222.4.0000.0018 – Parecer nº 5.756.768).

Para análise dos dados, foram construídas planilhas a partir do banco de dados do Sinan, para organização das variáveis selecionadas. Posteriormente, foi realizada a sistematização dos dados para a realização da pesquisa descritiva, isto é, para a construção dos indicadores e realização de suas representações por meio de gráficos, tabelas e medidas de síntese, no Microsoft Excel® 2013. Além disso, foi utilizado o teste *t* para avaliar se há ou não a prevalência entre proporções das categorias das variáveis do estudo. Assim, $p < 0,05$ indica que existe diferença significativa entre as proporções das categorias das variáveis do estudo (Bussab; Morettin; 2017).

RESULTADOS

No período compreendido entre 2009 e 2018, houve 20.468 registros de notificações de violência contra crianças e adolescentes no estado do Pará; do qual, mais da metade das notificações foi registrada na capital amazônica, Belém, representando 13.443 casos registrados (Tabela 1).

TABELA 1

Quantidade e percentual de notificações de violência contra crianças e adolescentes entre os anos de 2009 e 2018, no estado do Pará

Município	N (casos notificados)	%
Belém	13.443	65,70*
Tucuruí	1109	5,42
Santarém	833	4,07
Bonito	741	3,62
Parauapebas	439	2,14
Barcarena	438	2,14
Ananindeua	353	1,72
Bragança	327	1,60
Marabá	246	1,20
Portel	235	1,15
Conceição do Araguaia	184	0,90
Tailândia	177	0,86
Castanhal	120	0,59
Bagre	87	0,43
Paragominas	85	0,42
Juruti	79	0,39
Oriximiná	69	0,34
Itaituba	69	0,34
Afuá	65	0,32
Canaã dos Carajás	63	0,31
Abaetetuba	62	0,30
Baião	54	0,26
Outros ²	1.190	5,81
Total	20.468	100

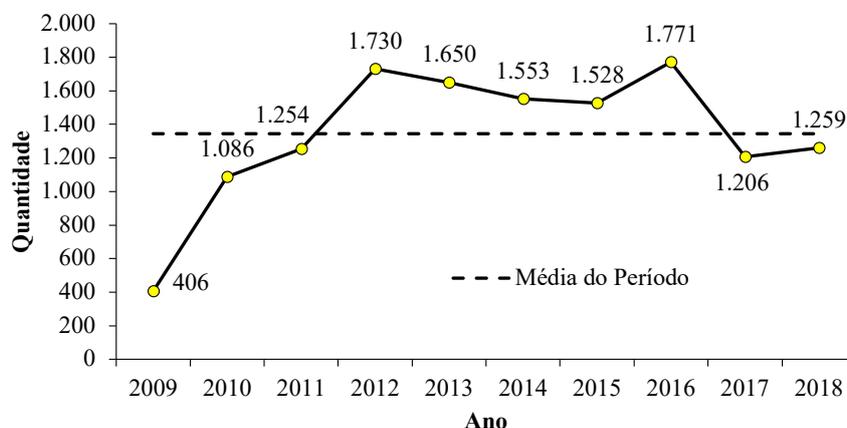
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação – Sinan.

Nota: *indica $p < 0,05$, logo, esta é categoria predominante, a partir do teste t para proporções.

A frequência maior de notificações de casos de violência contra crianças e adolescentes na capital Belém ($p < 0,000$) ocorreu entre os anos de 2009 e 2012, mas houve expressiva queda de 2016 a 2017. Esses dados indicam que houve aumento progressivo no início do período analisado, mas decréscimo em alguns períodos (Figura 1).

FIGURA 1

Quantidade de notificações de violência contra crianças e adolescentes entre os anos de 2009 e 2018, na capital amazônica, Belém do Pará, por ano



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação – Sinan.

Do total de notificações, a maior parte é de violência contra crianças ($p < 0,000$), totalizando 7.635 casos, sendo menor o registro de notificações contra adolescentes, representando 5.808 casos (Tabela 2).

TABELA 1

Quantidade e percentual de notificações de violência contra crianças e adolescentes entre o período de 2009 e 2018, na capital amazônica, Belém do Pará

Ano	Crianças	Adolescentes	Total	Percentual
2009	220	186	406	3,02
2010	709	377	1.086	8,08
2011	739	515	1.254	9,33
2012	1.007	723	1.730	12,87
2013	971	679	1.650	12,27
2014	852	701	1.553	11,55
2015	870	658	1.528	11,37
2016	947	824	1.771	13,17
2017	665	541	1.206	8,97
2018	655	604	1.259	9,37
Total	7.635*	5.808	13.443	100,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação – Sinan.

Nota: *indica que $p < 0,05$, logo, esta é categoria predominante, a partir do teste t para proporções.

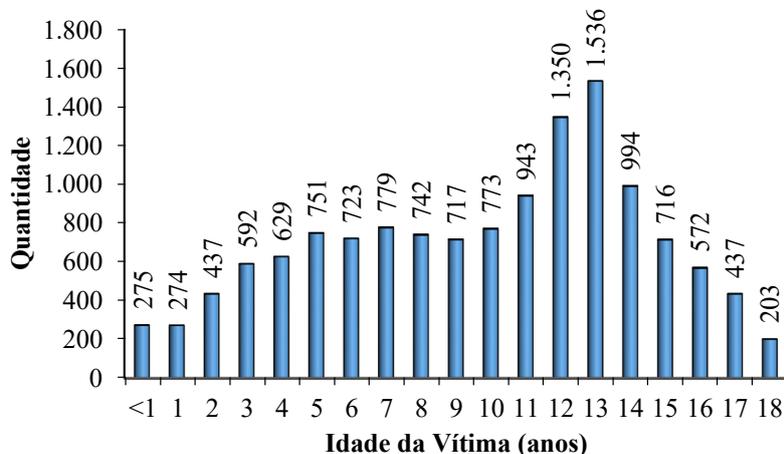
Entretanto, ao verificar a quantidade de notificações por idade, é possível identificar que a idade de 13 anos* ($p < 0,000$) se sobressai em relação às outras idades. Em seguida, a idade de 12 anos também se destaca. Importa ressaltar que essas idades representam o início da adolescência e a partir dos 13 anos de idade há uma redução dos registros dos casos de violência a cada aumento de idade.

Notificação de casos de violência contra crianças e adolescentes em uma capital da região amazônica

Jocilene Costa Vanzeler, Milene Maria Xavier Veloso e Edson Marcos Leal Soares Ramos

FIGURA 2

Quantidade de notificações de violência contra crianças e adolescentes entre os anos de 2009 a 2018, na capital amazônica, Belém do Pará, por idade da vítima em anos



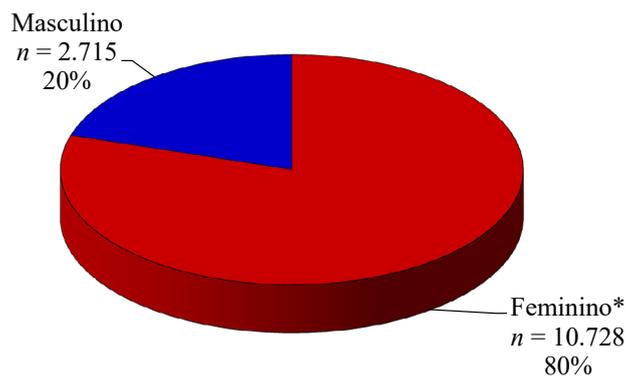
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação – Sinan.

Nota: *indica que $p < 0,05$, logo, esta é categoria predominante, a partir do teste t para proporções.

A maioria das vítimas é do sexo feminino ($p < 0,000$), tanto em relação à violência contra crianças quanto contra adolescentes. Contudo, é possível verificar que as notificações de casos de violência contra crianças do sexo masculino representa mais que o dobro em relação ao percentual de notificações de adolescentes do sexo masculino, ou seja, em relação ao recorte da violência contra crianças e adolescentes do sexo masculino, é possível verificar mais casos na infância do que na adolescência (Figura 3).

FIGURA 3

Quantidade e percentual de notificações de violência contra crianças e adolescentes entre os anos de 2009 a 2018, na capital amazônica, Belém do Pará, por sexo da vítima

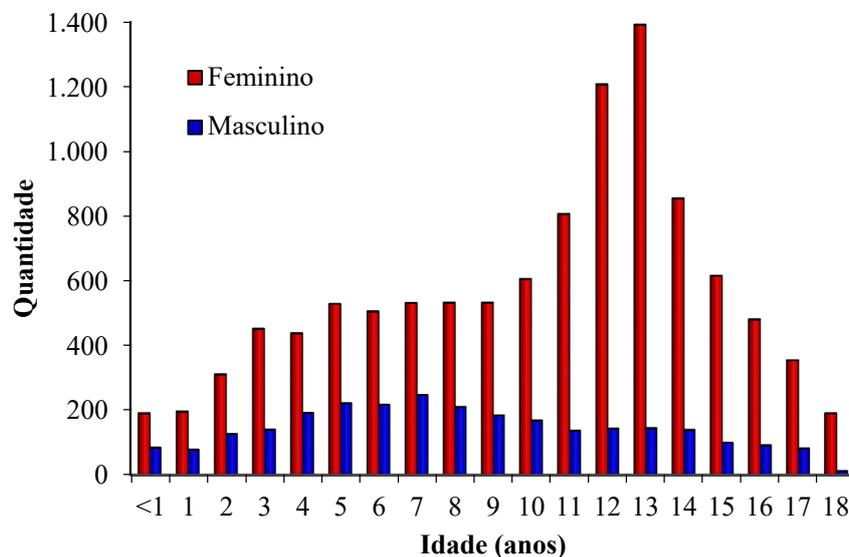


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação – Sinan.

Nota: *indica que $p < 0,05$, logo, esta é categoria predominante, a partir do teste t para proporções.

FIGURA 4

Quantidade de notificações de violência contra crianças e adolescentes entre os anos de 2009 a 2018, na capital amazônica, Belém do Pará, por idade e sexo da vítima

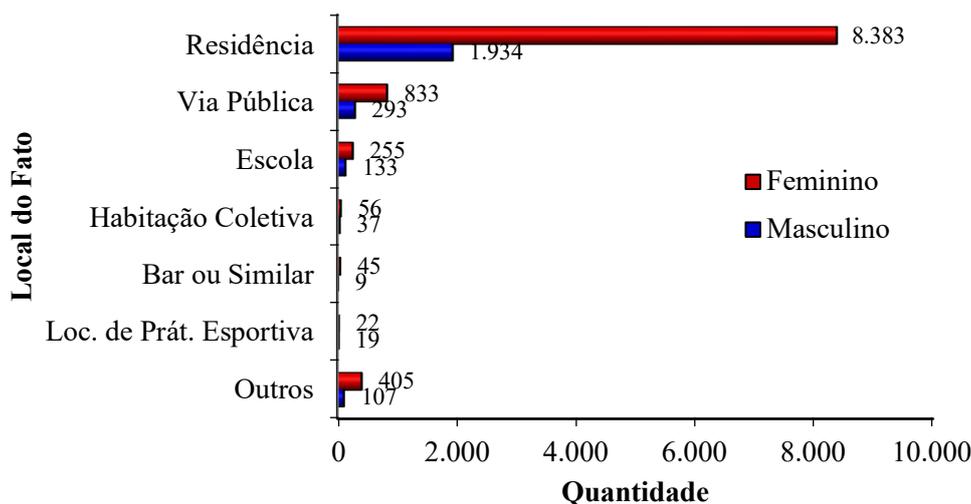


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação – Sinan.

Cabe destacar que parte significativa das notificações indica que o local de ocorrência da violência contra crianças e adolescentes é na residência* ($p < 0,000$) desses sujeitos (Figura 5).

FIGURA 5

Quantidade de notificações de violência contra crianças e adolescentes entre os anos de 2009 a 2018, na capital amazônica, Belém do Pará, por local do fato e sexo da vítima



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação – Sinan.

Nota: *indica que $p < 0,05$, logo, esta é categoria predominante, a partir do teste t para proporções.

Notificação de casos de violência contra crianças e adolescentes em uma capital da região amazônica

Jocilene Costa Vanzeler, Milene Maria Xavier Veloso e Edson Marcos Leal Soares Ramos

Em relação ao autor da violência, a grande maioria é do sexo masculino ($p < 0,000$) (Tabela 3) e são predominantemente conhecidos ($p < 0,000$) da vítima (Tabela 4).

TABELA 3

Quantidade e percentual de notificações de violência contra crianças e adolescentes entre os anos de 2009 a 2018, na capital amazônica, Belém do Pará, em relação ao sexo do autor da violência

Sexo do autor da violência	Contra crianças		Contra adolescentes		Total	
	N	%	N	%	N	%
Masculino*	6.102	79,93	4.965	85,48	11.067	82,33
Feminino	634	8,30	454	7,82	1.088	8,09
Ambos	379	4,96	213	3,67	592	4,40
SI*	520	6,81	176	3,03	696	5,18
TOTAL	7.635	100,00	5.808	100,00	13.443	100,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação – Sinan.

Nota: *indica que $p < 0,05$, logo, esta é categoria predominante, a partir do teste t para proporções.

Nota: ** = Sem Informação.

TABELA 4

Percentual de notificações de violência contra crianças e adolescentes entre os anos de 2009 a 2018, na capital amazônica, Belém do Pará, em relação ao vínculo do autor com a vítima

Vínculo do autor com a vítima	Vítima do sexo masculino	Vítima do sexo feminino	Total
Conhecidos(as)*	16,13	40,64	56,77
Padrasto	1,57	10,43	12,00
Pai	3,09	8,60	11,69
Desconhecido(a)	2,15	5,65	7,80
Mãe	3,43	3,27	6,70
Pai e Mãe	1,16	1,32	2,48
Irmão(ã)	0,47	1,06	1,53
Mãe e Padrasto	0,32	0,71	1,03
Total	28,32	71,68	100,00

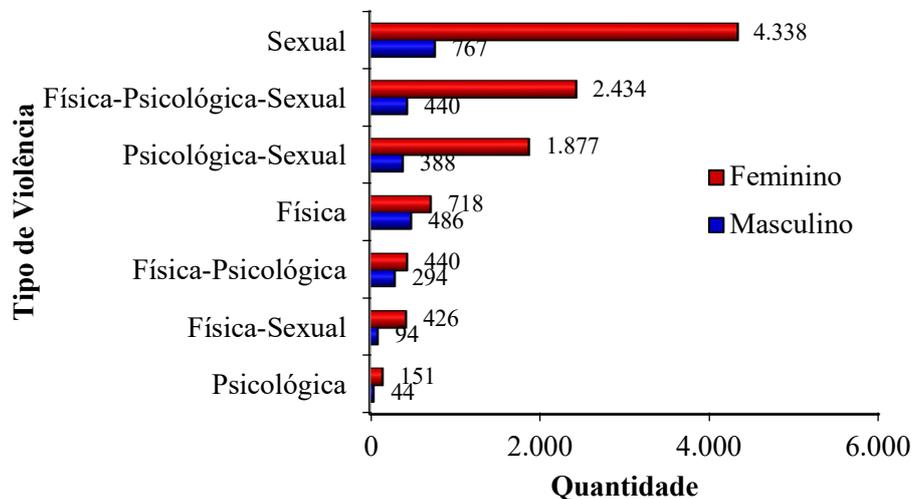
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação – Sinan.

Nota: *indica que $p < 0,05$, logo, esta é categoria predominante, a partir do teste t para proporções.

Entre os tipos de violência notificados, foram analisados em especial os três tipos de violência mais frequentes, sendo a violência sexual* ($p < 0,000$) predominante, seguida da violência psicológica/moral e, logo após, da violência física, onde foram analisadas as quantidades de violências sofridas ou não por crianças e adolescentes, incluindo mais de uma violência por pessoa (Figura 6).

FIGURA 6

Percentual de notificações de violência contra crianças e adolescentes entre os anos de 2009 a 2018, na capital amazônica, Belém do Pará, por tipo de violência



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação – Sinan.

Nota: *indica que $p < 0,05$, logo, esta é categoria predominante, a partir do teste t para proporções.

DISCUSSÃO

Por meio da análise dos resultados, a primeira constatação se refere à quantidade de notificações de casos de violência registrados na capital amazônica – Belém do Pará, no período analisado, em que corresponde a mais da metade das notificações de todos os municípios paraenses somados, fato esse que determinou a definição do recorte geográfico.

Os dados apresentam variação no registro de casos de violência contra crianças e adolescentes em Belém, tendo aumento progressivo desde o início do período e um decréscimo em alguns períodos (Figura 1). Pela análise dessa informação, pode-se inferir que a criação do Sinan, em 2009, proporcionou o aumento progressivo dos registros de casos de violência no período analisado, talvez pela regulamentação do registro das notificações.

Em estudo realizado sobre maus-tratos contra crianças e adolescentes notificados em Belém entre os anos de 2009 e 2013, concluiu-se que um dos fatores que devem ter contribuído para o aumento do número de notificações pode estar relacionado à publicação da Portaria nº 1.968/2001, que estabeleceu a notificação de violência como compulsória em todas as unidades de saúde do SUS (Veloso *et al.*, 2013). Diante disso, pode-se dizer que a promulgação do ECA, a criação dos Conselhos Tutelares, a organização dos sistemas locais de saúde, bem como a instituição dos serviços de prevenção de violência, proporcionaram um aumento da notificação e registro da violência contra crianças e adolescentes (Souza *et al.*, 2014).

Em relação à análise das variáveis, os resultados demonstram que a maioria das vítimas é do sexo feminino (Figura 3). A quantidade expressiva de vítimas do sexo feminino pode ser explicada ainda pelas

Notificação de casos de violência contra crianças e adolescentes em uma capital da região amazônica

Jocilene Costa Vanzeler, Milene Maria Xavier Veloso e Edson Marcos Leal Soares Ramos

próprias questões de gênero, que colocam a mulher como um objeto sexual, fazendo com que crianças e adolescentes estejam mais vulneráveis quando se considera a violência sexual (Duarte; Arboleda, 1997).

Dados semelhantes são observados no Boletim Epidemiológico, editado pela Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, em 2018, em estudo sobre a violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil entre 2011 e 2017. O referido estudo mostra que 43.034 (74,2%) vítimas de violência sexual eram do sexo feminino e 14.996 (25,8%), do sexo masculino (Brasil, 2018).

Em outro estudo realizado em uma cidade do interior do estado do Rio Grande do Sul, os resultados também demonstram que as vítimas do sexo feminino são mais prevalentes, porém a quantidade de registros é aproximada, sendo que do total de 316 notificações, entre 2009 a 2013, aproximadamente 57% foram contra o sexo feminino e 43%, contra o masculino (Cezar; Arpini; Goetz, 2017).

Quando se compara os dados de crianças em relação a adolescentes, é possível observar maior notificação de casos de violência contra meninas adolescentes. Esses dados sugerem a preferência dos agressores por adolescentes do sexo feminino, considerando as características sexuais da fase em que se encontram essas meninas, o que também está relacionado às questões relativas às desigualdades de gênero (Veloso et al., 2013).

O principal local de ocorrência da violência contra crianças e adolescentes é na residência desses sujeitos (Figura 5). Esse dado nos leva a refletir sobre a idealização do espaço do lar como o local mais seguro e harmônico para crianças e adolescentes, na medida em que a violência pode ser praticada de forma silenciosa ao longo dos anos por familiares e conhecidos das vítimas (Marques; Amparo; Faleiros, 2008; Pelisoli et al., 2010).

Estudo realizado por Assis *et al.* (2012), referente à notificação de violência no Brasil, mostra que a violência contra crianças ocorre com mais frequência na residência das mesmas. Resultado semelhante também é observado no Boletim Epidemiológico do Ministério da Saúde, o qual aponta que a maior parte dos autores tinha vínculo familiar e/ou proximidade com as vítimas (Brasil, 2018).

Em relação ao autor da violência, neste estudo, a grande maioria é do sexo masculino (Tabela 3). Em estudo realizado em 2015, resultado idêntico foi identificado sobre a predominância do sexo masculino entre os agressores. Isso levanta uma discussão sobre gênero e as diferenças entre os sexos, que leva à desigualdade através da dominação e exploração entre pares, o que dificulta o desenvolvimento de um sistema de vigilância e de informações mais efetivas, na medida em que muitos casos de violência passam a ser revelados após a consolidação da exploração e dominação (Veloso et al., 2013).

Sobre a constatação de que amigos ou conhecidos da vítima são predominantemente os autores da violência, outros estudos, como o de Brito *et al.* (2005), sugerem que a participação de amigos e conhecidos tem se destacado cada vez mais em estudos publicados acerca da violência, o que revela a facilidade na abordagem às vítimas e a confiança adquirida pelo agressor, que usa dessa condição para se aproximar e praticar violência. Essa aproximação pode ser realizada de forma sedutora, com ou sem o uso de força física e, se a vítima for adolescente, parte dos casos não será identificada como violência pela família e pela sociedade, um adicional na dificuldade para o enfrentamento à violência sexual na adolescência (Veloso et al., 2013).

A participação de agressores próximos, com laços consanguíneos e de parentesco, onde o pai e o padrasto têm uma expressiva frequência como autores da agressão. A questão da violência praticada por pessoas

próximas, principalmente com laços consanguíneos, levanta o debate sobre a transmissão geracional da violência (Njaine; Assis; Constantino, 2007).

O ciclo da violência é mantido quando indivíduos tratados de modo agressivo ao longo de suas vidas tendem a utilizar os mesmos métodos com seus filhos. Apesar disso, deve-se evitar generalizações, pois nem todos os pais que sofreram violência durante a infância podem ser apontados como agressivos ao desenvolvimento psicossocial das vítimas. A realização da notificação aos órgãos competentes se manifesta como uma estratégia de proteção (Santos; Dell'aglio, 2009).

A notificação constitui uma importante estratégia de prevenção de violência, pois favorece sua diminuição ou interrupção, bem como possibilita identificar sua ocorrência em outras crianças ou adolescentes da mesma família (Assis *et al.*, 2012). A notificação compulsória da violência surge como um importante instrumento de proteção e combate ao fenômeno da violência, no município de Belém, contribuindo para dimensionar a problemática em questão e apontar a necessidade de investimento em núcleos de vigilância e assistência, estruturas dos serviços e pesquisas que possam subsidiar tais políticas.

Algumas limitações importantes devem ser ressaltadas, entre elas a ausência de determinadas informações no registro dos casos de violência que foram observados no banco de dados analisado. Entre as variáveis estudadas, pode-se verificar a ausência de informações sobre o sexo do autor da violência. Essa falta de informação pode prejudicar o conhecimento mais detalhado do fenômeno e interferir na definição de políticas públicas de combate à violência.

Portanto, apesar de ter se iniciado uma conscientização a respeito da violência contra crianças e adolescentes, as informações estatísticas ainda são insuficientes, em parte, pela falta de notificação, pelo temor ante as implicações legais e pela dificuldade em diagnosticar corretamente casos suspeitos (Cavalcanti, 2007), como é o exemplo da ausência de informações na ficha de notificação.

Contudo, os achados corroboram a literatura citada no decorrer deste estudo e podem ser úteis para promover discussões sobre esse complexo problema e sugerir ações de intervenção para prevenir ou minimizar violências de gênero e violências sexuais. Com possibilidades de intervenção mais efetivas na proteção e no cuidado de crianças e adolescentes em diversos contextos de desenvolvimento, mas em especial no contexto familiar e comunitário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com os resultados deste estudo, é possível sistematizar a caracterização dos casos de violência contra crianças e adolescentes notificados na capital amazônica Belém e registrados no Sinan. Um destaque deve ser feito em relação à violência sexual, que é predominante em vítimas do sexo feminino, sejam crianças e/ou adolescentes. Esse resultado reforça a necessidade de ações de combate e prevenção dessas violências, em particular, a urgência da retomada de políticas públicas que valorizem o respeito à dignidade da pessoa humana em todos os âmbitos e, particularmente, no que se refere ao direito que todas as crianças e adolescentes têm de viver sua sexualidade de forma saudável, bem como mostra a importância da criação de sistemas nacionais de notificação, de forma que as políticas públicas e as estratégias das organizações passem a estar ancoradas em indicadores confiáveis, minimizando, dessa forma, desajustamentos.

Notificação de casos de violência contra crianças e adolescentes em uma capital da região amazônica

Jocilene Costa Vanzeler, Milene Maria Xavier Veloso e Edson Marcos Leal Soares Ramos

É preciso ressaltar que o ato de notificar é um exercício de cidadania que possibilita o planejamento e a avaliação de políticas públicas. É, além de uma ação política de enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, uma atitude de cuidado e de proteção. O dispositivo de notificação de violência não deve ser olhado como uma atitude punitiva ou de criminalização das famílias, mas como uma informação que vai desencadear medidas de proteção a crianças, adolescentes e de apoio às famílias.

Entre os resultados deste estudo, cabe destacar a predominância da violência sexual contra meninas, sendo possível verificar que, em todas as variáveis analisadas, os índices foram superiores, revelando a influência da questão de gênero desde os primeiros anos de vida da criança. É importante e urgente entender como esse problema social está presente na vida de muitas crianças e adolescentes, principalmente de meninas.

Dessa forma, torna-se fundamental a criação de redes de apoio, proteção e promoção de prevenção de todas as formas de violência que envolva várias áreas, como a segurança pública, o direito, a educação e a saúde.

Para tanto, destaca-se a necessidade de outras pesquisas que versem sobre as evidências encontradas neste estudo, bem como sobre as percepções de profissionais que atuam no recebimento e na investigação de notificação envolvendo crianças e adolescentes, para que seja possível realizar uma leitura de todo o processo de notificação e, assim, contribuir de forma mais efetiva para o enfrentamento da violência contra esses sujeitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, Simone Gonçalves de; AVANCI, Joviana Quintes; PESCE, Renata Pires; PIRES, Thiago de Oliveira; GOMES, Daniela Lopes. Notificações de violência doméstica, sexual e outras violências contra crianças no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 9, p. 2305-2317, 2012.

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. Brasil: **Diário Oficial da União**, ano 128, n. 135, p. 13563, 16 jul. 1990.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria Nº 1.968, de 25 de outubro de 2001. Dispõe sobre a notificação, às autoridades-competentes, de casos de suspeita ou de confirmação de maus-tratos contra crianças e adolescentes atendidos nas entidades do Sistema Unido de Saúde. Brasil: **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 86, 26 out. 2001.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria No 104, de 25 de janeiro de 2011. Define as terminologias adotadas em legislação nacional, a relação de doenças, agravos e eventos em saúde pública de notificação compulsória em todo território nacional e estabelece fluxos, critérios, responsabilidades e atribuições aos profissionais de saúde. Brasil: **Diário Oficial da União**, n. 18, seção 1, p. 37, 26 jan. 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Análise epidemiológica da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, 2011 a 2017. **Boletim Epistemológico**, v. 49, n. 27, jun. 2018.

BRITO, Ana Maria; ZANETTA, Dirce Maria; MENDONÇA, Rita de Cássia; BARISON, Sueli; ANDRADE, Valdete. Violência doméstica contra crianças e adolescentes: estudo de um programa de intervenção. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p.143-149, 2005.

BUSSAB, Wilton; MORETTIN, Pedro. **Estatística Básica**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CAVALCANTI, Maria de Lourdes Tavares. Rede de serviços do SUS e de atendimento a vítimas de violências e acidentes. *In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira (Orgs.). Análise diagnóstica da política nacional de saúde para redução de acidentes e violências*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 109-138.

CEZAR, Pâmela Kurtz; ARPINI, Dorian Mônica; GOETZ, Everley Rosane. Registros de notificação compulsória de violência envolvendo crianças e adolescentes. *Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, v. 37, n. 2, p.432-445, 2017.

DESLANDES, Suely Ferreira; MENDES, Corina Helena Figueira; LIMA, Jeanne de Souza; CAMPOS, Daniela de Souza. Indicadores das ações municipais para a notificação e o registro de casos de violência intrafamiliar e exploração sexual de crianças e adolescentes. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 8, p. 163-164, 2011.

DUARTE, José Cantón; ARBOLEDA, María Rosario Cortés. *Malos tratos y abuso sexual infantil*. Madrid: Siglo XXI de España, 1997.

FARAJ, Suane Pastoriza; SIQUEIRA, Aline Cardoso; ARPINI, Dorian Mônica. Rede de proteção: o olhar de profissionais do sistema de garantia de direitos. *Temas em Psicologia*, Ribeirão Preto, v. 24, n. 2, p. 727-741, jun. 2016.

FREDRICKSON, Renee. Trauma-Informed care for infant and early childhood abuse. *Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma*, v. 28, n. 4, p. 389-406, 2019.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Romeu; JUNQUEIRA, Maria de Fátima Pinheiro da Silva; SILVA, Cristiani de Oliveira; JUNGER, Washington Leite. A abordagem dos maus-tratos contra a criança e o adolescente em uma unidade pública de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 275-283, 2002.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico Brasileiro de 2022*. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 20 jun. 2023.

MALTA, Deborah Carvalho; MASCARENHAS, Márcio Dênis Medeiros; SILVA, Marta Maria Alves da; MACÁRIO, Eduardo Marques. Perfil dos atendimentos de emergência por acidentes envolvendo crianças menores de dez anos – Brasil, 2006 a 2007. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 5, p. 1669-1679, 2009.

MARQUES, Heloísa Maria de Vivo; AMPARO, Deise Matos do; FALEIROS, Vicente de Paula. O vínculo transgeracional e o teste de Rorschach de um abusador sexual incestuoso. *In: Penso, Maria Aparecida; Costa, Liana Fortunato (Orgs.). A transmissão geracional em diferentes contextos: da pesquisa à intervenção*. São Paulo: Summus, 2008, p. 199-223.

MOREIRA, Gracyelle Alves; VASCONCELOS, Aline Araújo; MARQUES, Lívia de Andrade; VIEIRA, Luiza Jane. Instrumentação e conhecimento dos profissionais da equipe saúde da família sobre a notificação de maus-tratos em crianças e adolescentes. *Revista Paulista de Pediatria*, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 223-230, jun. 2013.

NJAINE, Kathie; ASSIS, Simone Gonçalves de; CONSTANTINO, Patrícia (Orgs.). *Impactos da Violência na Saúde* [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, 418 p.

PELISOLI, Cátula; PIRES, Jarbas Pitaguary Machado; ALMEIDA, Maria Eliete de; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. Violência sexual contra crianças e adolescentes: dados de um serviço de referência. *Temas em Psicologia*, Ribeirão Preto, v. 18, n. 1, p.85-97, 2010.

ARTIGO

Notificação de casos de violência contra crianças e adolescentes em uma capital da região amazônica

Jocilene Costa Vanzeler, Milene Maria Xavier Veloso e Edson Marcos Leal Soares Ramos

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SANTOS, Samara Silva dos; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. Revelação do abuso sexual infantil: reações maternas. **Psicologia**: Teoria e Pesquisa, Brasília, v. 25, n. 1, p. 85-92, jan./mar. 2009.

SOUZA, Camila dos Santos; COSTA, Maria Conceição Oliveira; ASSIS, Simone Gonçalves de; MUSSE, Jamilly de Oliveira; NASCIMENTO SOBRINHO, Carlito; AMARAL, Magali Teresópolis Reis. Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes/VIVA e a notificação da violência infanto-juvenil, no Sistema Único de Saúde/SUS de Feira de Santana-Bahia, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 773-784, 2014.

VELOSO, Milene Maria Xavier; MAGALHÃES, Celina Maria Colino; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco; CABRAL, Isabel Rosa; GOMES, Maisa Moreira. Notificação da violência como estratégia de vigilância em saúde: perfil de uma metrópole do Brasil. Universidade Federal do Pará. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 5, p. 1263-1272, 2013.

VIEIRA, Alexandre Rezende. Abuso infantil. **Jornal Brasileiro de Odontopediatria e Odontologia do Bebê**, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 57-61, 1998.

Notificação de casos de violência contra crianças e adolescentes em uma capital da região amazônica

Jocilene Costa Vanzeler, Milene Maria Xavier Veloso e Edson Marcos Leal Soares Ramos

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

CATEGORIZANDO ATORES NÃO ESTATAIS VIOLENTOS (ANEVS): O NOVO CANGAÇO COMO UM HIBRIDISMO CRIMINAL

DANIEL DO NASCIMENTO FERREIRA

Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais (2024) pela Universidade Federal da Paraíba (PPGCPRI/UFPB), com fomento da CAPES. É Bacharel em Relações Internacionais (2021) pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e tem como interesses de pesquisa os temas relativos à segurança pública e internacional.

País: Brasil **Estado:** Paraíba **Cidade:** João Pessoa

E-mail: ferreirandaniel@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-9022-9209>

AUGUSTO WAGNER MENEZES TEIXEIRA JÚNIOR

Doutor em Ciência Política (UFPE). Pós-doutorado em Ciências Militares (IMM-ECEME). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da UFPB. Coordena o Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI). Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq - PQ.

País: Brasil **Estado:** Paraíba **Cidade:** João Pessoa

E-mail: augustoteixeirajr@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-2569-1755>

Contribuições dos autores: Daniel do Nascimento Ferreira atuou na redação, revisão, análise de dados, concepção e confecção de elementos visuais (quadros e figuras). Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior atuou na concepção da pesquisa, correções, concepção de elementos visuais, revisão e análise de dados.

Data de Recebimento: 28/09/2023 **Data de Aprovação:** 04/10/2024

DOI: 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.2067

RESUMO

Dentre as diversas manifestações dos chamados Atores Não Estatais Violentos (ANEVs), o fenômeno conhecido como Novo Cangaço (NC) emergiu no Brasil em torno dos anos 1990, tornando-se atualmente uma ameaça de cunho nacional. O NC se destaca por empregar táticas, técnicas e procedimentos característicos de forças militares, demonstrando um elevado nível de adestramento e disciplina tática não usuais ao crime comum. Entretanto, como classificar o NC à luz de distintas manifestações de atores armados não estatais? O presente artigo propõe uma categorização do fenômeno em tela com fins de identificá-lo e classificá-lo corretamente. Esta categorização se estrutura a partir da definição de conceitos como Gangues de Terceira Geração (3G2), Insurgência Criminal e Terrorismo. Através da revisão de literatura referente aos conceitos mobilizados, o artigo conclui que o NC não se insere completamente em nenhuma das categorias analisadas, configurando uma espécie de híbrido criminal.

Palavras-chave: Atores Não Estatais Violentos (ANEVs). Novo Cangaço. Gangues de Terceira Geração (3G2). Insurgência Criminal. Terrorismo.

CATEGORIZING VIOLENT NON-STATE ACTORS: THE NEW *CANGAÇO* AS A CRIMINAL HYBRID**ABSTRACT**

Among the various manifestations of so-called violent non-state actors, the phenomenon known as the Novo Cangaço emerged in Brazil around the 1990s and has now become a national threat. The Novo Cangaço stands out for employing tactics, techniques and procedures characteristic of military forces, demonstrating a high level of training and tactical discipline unusual for ordinary crime. However, how can we categorise the Novo Cangaço in the light of the different manifestations of non-state armed actors? This article proposes a categorisation of the phenomenon in order to correctly identify and classify it. This categorisation is based on the definition of concepts such as Third Generation Gangs, Criminal Insurgency and Terrorism. By reviewing the literature on the concepts mobilized, the article concludes that Novo Cangaço does not fit completely into any of the categories analysed, but is a kind of criminal hybrid.

Keywords: Violent Non-State Actors. Novo *Cangaço*. Third Generation Gangs. Criminal Insurgency. Terrorism.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas no Brasil, episódios de enfrentamento violento entre grupos criminosos e forças de segurança normalmente exibem condutas violentas que, de forma direta ou indireta, produzem efeitos negativos para civis, a exemplo do emprego de práticas coercitivas contra reféns, às vezes com resultado letal. Entretanto, ao lado da situação de violência direta e de conflito social, outra característica se destaca nas dinâmicas criminais nacionais nos últimos anos: o fato de que diversas dinâmicas transcendem as fronteiras nacionais, por vezes configurando problemas que ontologicamente superam os limites da segurança pública (Costa, 2016; Sodré, 2018; Cruz, 2018; Moretzsohn, 2022; FBSP, 2022).

No contexto brasileiro, apesar de importante esforço intelectual estar sendo dedicado para a compreensão de desafios como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV) (Ferreira; Framento, 2020), ainda carecemos de um entendimento mais refinado acerca de uma das principais manifestações do fenômeno do enfrentamento violento entre o crime e o Estado: o Novo Cangaço (NC). Conceitualmente, esta expressão refere-se a grupos armados que executam atividades criminosas, como assaltos a bancos, carros-fortes e empresas de guarda e transporte de valores no Brasil e em países vizinhos. Suas ações são caracterizadas por uma extrema agressividade, tanto contra civis como contra forças de segurança pública, normalmente atuando em cidades de pequeno e médio porte em diversas regiões do Brasil (Uchôa, 2017; Cruz, 2018; Rodrigues, 2018; Pontes; França, 2020; Aquino, 2020; Moretzsohn, 2022; FBSP, 2022).

Distinto do Cangaço tradicional, manifestação clássica vinculada ao banditismo de origem social, o NC se destaca por empregar táticas, técnicas e procedimentos (TTPs) característicos de forças militares, demonstrando um elevado nível de adestramento e disciplina tática não usuais em ações como roubos a banco comuns¹ (Sullivan; Cruz; Bunker, 2022). Contudo, apesar do elevado histórico de ocorrências e expansão do fenômeno em território nacional, as pesquisas empíricas nesse âmbito ainda são incipientes na América Latina (Vicente², 2017; Sodré, 2018; Aquino, 2020; Costa, 2016; Aquino, 2023).

1 Não obstante seu elevado grau de violência e medo, as suas ações são qualificadas como crimes ao patrimônio (FBSP, 2022).

2 Com base em casos ocorridos em Santa Catarina, Vicente (2017) delinea as principais características, táticas e divisão de tarefas dos grupos do NC.

Atualmente, a leitura prevalente considera que o NC é essencialmente um problema de segurança pública. Distinto desta posição, o presente artigo chama atenção para dois desdobramentos que questionam essa perspectiva reducionista acerca do fenômeno em tela. Primeiramente, o Novo Cangaço merece atenção por ser considerado uma origem para crimes secundários, a exemplo do roubo e clonagem de veículos, do tráfico de drogas, com repercussões que transcendem a segurança pública, dado que afetam a segurança nacional e internacional³. Em segundo lugar, atores relevantes no cenário político nacional percebem o problema do NC como uma pauta além das responsabilidades constitucionais dos entes subnacionais no Brasil, trazendo-o para o escopo da segurança nacional à luz do conceito de Terrorismo. Assim, torna-se evidente que, atualmente, inexistente uma clara categorização para o fenômeno do NC, o que contribui para possíveis desafios acerca do seu combate e como tipificá-lo corretamente.

Com base nos elementos dispostos acima, o artigo propõe transcender a compreensão de que o NC é apenas um desafio de segurança pública. Assim, a partir da revisão de literatura atinente aos Atores Não Estatais Violentos (ANEVs), o presente artigo propõe uma categorização do NC. Com fins de identificar e classificar corretamente o fenômeno, metodologicamente, esta categorização se estrutura a partir da definição de três categorias, são elas: Gangues de Terceira Geração (3G2), Insurgência Criminal e Terrorismo. O estudo parte da hipótese descritiva que afirma que o Novo Cangaço é uma manifestação do fenômeno classificado pela literatura sobre *Small Wars* (Pequenas Guerras) segundo três hipóteses:

H1: como Gangues de Terceira Geração (H1) (Sullivan; Cruz; Bunker, 2022; Ortiz, 2022).

H2: como manifestação do fenômeno da Insurgência Criminal (Sullivan, 2012b).

H3: como Terrorismo (Sullivan, 2012b).

O artigo está dividido em quatro seções, sendo a primeira e a última referentes à introdução e às considerações finais. A segunda seção apresenta o debate sobre os ANEVs, o crime organizado e suas formas de manifestação. Em continuação ao *framework* conceitual, a seção trabalha os conceitos de Insurgência Criminal, Gangues de Terceira Geração (3G2) e Terrorismo, com a finalidade de compreender as características de ambas as manifestações violentas. Este objetivo é concluído na terceira seção, a qual submete a análise do Novo Cangaço às tipologias desenvolvidas previamente.

O NOVO CANGAÇO (NC) COMO ATOR ARMADO NÃO ESTATAL (AANE): GANGUÊS DE TERCEIRA GERAÇÃO, INSURGÊNCIA CRIMINAL E TERRORISMO

Não obstante a constante presença histórica de Atores Armados Não Estatais (AANEs) em diversas sociedades ao redor do globo, o desafio contemporâneo consiste no fato de que esse, atualmente, é um fenômeno global, dotado de significativa letalidade e aptidão para perpetrar violência contra agentes estatais ou cidadãos comuns (Williams, 2008; Williams, 2013; UNODC, sem data). Como fenômeno, os ANEVs – expressão equivalente aos AANEs – normalmente emergem como resposta à deficiência no monopólio legítimo da força pelo Estado (Weber, 1996; Lilyblad, 2014; Aydinli, 2016; Lessing, 2021; Villa; Braga; Ferreira, 2021; Ferreira; Framento, 2020; Rotberg, 2003). Historicamente, a manifestação

3 Sobre este aspecto, a literatura discute os possíveis laços do NC no financiamento de estruturas do crime organizado (Cruz, 2018; Rodrigues, 2018; Uchôa, 2017; Costa, 2016; Vicente, 2017; FBSP, 2022; Sullivan; Bunker, 2007; Williams, 2013; Feitosa, 2022).

desse fenômeno é bem ilustrada pela tipologia proposta por Williams (2008), segundo o qual é possível identificar seis categorias de ANEVs não excludentes entre si, são eles: *warlords*, milícias, forças paramilitares, insurgências, organizações terroristas e crime organizado e gangues juvenis.

A classificação de Williams (2008) usa os seguintes parâmetros de classificação e diferenciação entre os ANEVs, conforme o Quadro 1, a seguir:

QUADRO 1

Características do Novo Cangaço segundo Williams (2008)

Tipologia	Descrição
Motivação e Propósito ⁴	Lucro
Força e Alcance	Local ao Transnacional
Financiamento ou Acesso a Recursos	Através de Ilícitos
Estrutura Organizacional	Sociedade
Relação com a Violência	Instrumental
Relação com o Estado	Conflito/Exploração de Vulnerabilidades
Provisão de Bens e Serviços aos Membros e Apoiadores	Não

Fonte: Elaboração própria, com base em Williams (2008); Aquino (2020; 2023); Feitosa (2022).

Aplicando esse modelo ao NC, chegaríamos à conclusão de que ele é integrante do subgrupo do Crime Organizado [transnacional]⁵, cujos aspectos mais marcantes são: a busca por lucro, o envolvimento com atividades criminosas, extorsão, corrupção, o desfrute das fraquezas estatais para autopromoção e uso da violência de forma seletiva (Williams, 2008). Ademais, como Crime Organizado – também referido pela literatura especializada como instituições informais (Helmke; Levitsky, 2006) – desafiam o poder do Estado e podem evoluir para casos em que desenvolvem governança através de domínio armado de territórios, como também se convertem cada vez mais em um fenômeno transnacional (Miranda; Muniz, 2018; Lessing, 2021; Villa; Braga; Ferreira, 2021; Nobre; Ferreira, 2021).

Embora a tipologia de Williams (2008) contribua para a compreensão do fenômeno, ela é apenas um ponto de partida. Caracterizar o NC como Crime Organizado é uma etapa necessária, mas não suficiente para a sua efetiva categorização. Por essa razão se faz necessário confrontar o fenômeno com categorias advindas da literatura das *Small Wars*⁶ (Pequenas Guerras), utilizadas para o estudo de fenômenos correlatos em países da América Latina (Sullivan, 1997; Sullivan; Bunker, 2007). Em complemento às categorizações dos ANEVs elaborada por Williams (2008), outras referências podem contribuir para um entendimento mais amplo do problema. São elas: a) Gangues de Terceira Geração (3G2); b) Insurgência Criminal; e c) Terrorismo (Sullivan, 1997; 2011; Ortiz, 2022).

No Brasil, a criminalidade organizada se destaca fortemente pela simbiose entre o crime e o Estado, isto é, a coexistência e distribuição de benefícios mútuos entre ambas as partes (Vicente, 2017; Nobre; Ferreira, 2021; Villa; Braga; Ferreira, 2021; Lilyblad, 2014; Ferreira; Richmond, 2021; Pimenta; Suarez; Ferreira, 2021; Lessing,

4 Acerca do tópico “Motivação e Propósito”, de forma complementar, sugerimos a leitura de Becker (1968a, 1968b).

5 Por Crime Organizado entende-se o conjunto de organizações ilegais com atuação violenta e/ou ilícita ou das atividades ilegais conduzidas com ânimo de benefício material ou monetário (UNODC, 2000; Paoli, 2014).

6 Embora o presente artigo utilize categorias provenientes dos estudos sobre “Pequenas Guerras”, entendemos que os fenômenos aqui escrutinados são ontologicamente distintos do entendimento clausewitziano da guerra. O uso das categorias das *Small Wars* é aqui realizado de forma pragmática.

Categorizando atores não estatais violentos (ANEVs): o novo cangaço como um hibridismo criminal

Daniel do Nascimento Ferreira
e Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior

2021). Essa característica é expressa sob a forma de corrupção e permeia distintas relações sociais no país, adaptando-se sob distintas facetas, como o jogo do bicho, o narcotráfico, as milícias etc. (Vicente, 2017; Nobre; Ferreira, 2021). Pensando a partir do fenômeno das gangues urbanas, manifestação violenta comum em cidades, os diferentes grupos de violência urbana podem ser analisados e caracterizados em até três níveis que refletem suas capacidades e potencialidades de fomentar uma zona de conflito em áreas urbanas (Sullivan, 1997; Sullivan; Bunker, 2007). Essas gangues, no entanto, podem apresentar diferentes graus de evolução nos níveis de politização, internacionalização e sofisticação⁷. Com base nesse entendimento, os autores supracitados propõem uma classificação em termos de gerações de gangues, conforme pode ser visto na Figura 1, abaixo.

FIGURA 1

Gerações das Gangues Urbanas, segundo Sullivan (1997)



Fonte: Elaboração própria, com base em Sullivan (1997, p. 96).

As Gangues de Primeira Geração⁸ possuem foco na proteção de seus territórios, pouco ou nenhum envolvimento político, não apresentam hierarquia definida ou sofisticação e agem apenas localmente, inclusive com envolvimento em conflitos com outras gangues locais. À medida que evoluem, passam a adotar condutas mais empreendedoras, principalmente relativas ao tráfico. Nesse momento, tornam-se mais interessadas na venda de drogas e na proteção desse mercado contra competidores. Nessa etapa já apresentam liderança consolidada, condução de operações mais sofisticadas, possível simpatia com alguma agenda política e atuação em maior alcance – geralmente interestadual, caracterizando-se como Gangues de Segunda Geração (Sullivan, 1997; Sullivan; Bunker, 2007). Por sua vez, as Gangues de Terceira Geração (3G2) apresentam alto grau de sofisticação tática e tecnológica, atuação para além das fronteiras nacionais, possuem o intento de angariar poder e dinheiro, conexões em rede com outras organizações criminosas, além de possuírem objetivos políticos completamente desenvolvidos. As Gangues de Terceira Geração (3G2) praticam ações altamente violentas, geralmente qualificadas em algum ponto do *continuum* entre terrorismo e quase terrorismo (Sullivan, 1997; Sullivan; Bunker, 2007).

7 Sobre esse aspecto, os trabalhos de Paiva (2022) e Dias e Paiva (2022) aportam relevantes insumos empíricos sobre como esse fenômeno se manifesta no Brasil.

8 Um exemplo expressivo deste fenômeno no Brasil pode ser visualizado a partir da matéria e do documentário de Borges (2023) sobre "Como as gangues se tornaram facções criminosas no Ceará".

Embora a discussão sobre Gangues de Terceira Geração (3G2) seja útil para compreender manifestações violentas atreladas aos AANEs que orbitam na fronteira entre crime violento e conflito armado, outras categorias tornam-se importantes para o escrutínio desses fenômenos. Entre elas, a lente analítica da Insurgência Criminal se mostra particularmente relevante (Sullivan, 2012b; Ortiz, 2022).

Distinto das insurgências clássicas, nas quais a conquista do Estado por meios violentos consta entre os principais objetivos, a Insurgência Criminal não objetiva tomar o poder ou destruir o Estado (Sullivan, 2011; Spear, 2013; Williams, 2008). Devido a sua natureza parasitária, ela se fortalece nas falhas do poder público em prover bens públicos. Nesse sentido, a Insurgência Criminal objetiva essencialmente a acomodação entre os interesses da insurgência e um Estado frágil e incapaz de solucionar essa ameaça. Essencialmente, o principal objetivo das Insurgências Criminais é a obtenção de autonomia e controle econômico sobre determinado território, fenômeno também conhecido como governança criminal (Ortiz, 2022; Lessing, 2021). Para isso, adotam condutas relacionadas a atividades ilícitas, controle populacional e territorial. Em síntese, as Insurgências Criminais se aproveitam das fraquezas estatais (Rotberg, 2003) e da consequente vulnerabilidade das populações residentes nas áreas em que ocupam para fomentar sua legitimidade local a partir de intimidação, coerção, violência e fornecimento de serviços e bens coletivos (Sullivan, 2012a; Azevedo, 2018). Assim, o foco de uma insurgência, independentemente de seu tipo, é o apoio populacional; nota-se que a insurgência de natureza criminal necessita desse aporte para conduzir suas atividades ilegais de forma plena (Sullivan, 2012b; Azevedo, 2018; Spear, 2013). Não obstante a ênfase econômica como motivação e a característica de não subversão do *status quo*, autores como Ortiz (2022) destacam o caráter prevalente do conflito entre Estado *versus* Atores Armados Não Estatais (AANEs).

Tal qual as Gangues de Terceira Geração (3G2), a manifestação empírica de uma Insurgência Criminal pode apresentar diferentes níveis. De acordo com Sullivan (2012b), esses níveis podem referir-se a: 1) uma insurgência local; 2) uma batalha pelo Estado Paralelo; 3) um combate ao Estado e; 4) à implosão do Estado (ver Quadro 2).

QUADRO 2

Níveis de Insurgência Criminal, segundo Sullivan (2012b)

Nível da Insurgência	Descrição
Insurgência local	As gangues controlam porções de território e apresentam-se como protetoras da comunidade, ao passo que dominam as relações políticas, econômicas e sociais locais. Dessa forma, objetivam a formação de um Estado Paralelo em áreas secundarizadas pelo Estado, inclusive pela polícia.
Batalha pelo Estado Paralelo	Com o Estado Paralelo já instaurado, as gangues batalham entre si pelo controle dessa governança paralela, logo, uma tenta substituir a outra. As consequências desses embates já começam a atingir a população e forças de segurança que tentam conter a violência emanada desses espaços.
Combate ao Estado	O Estado passa a tomar decisões mais rígidas de combate às gangues criminosas, que, por sua vez, atacam de volta para proteger seu poder de governança local ⁹ .
Implosão do Estado	A violência criminal alcança níveis exorbitantes e o Estado, através de corrupção e cooptação, perde legitimidade local e a capacidade de responder aos ataques insurgentes.

Fonte: Elaboração própria, com base em Sullivan (2012b).

9 Moretzsohn (2022) discorre sobre as táticas de guerrilha utilizadas pelos grupos de NC e propõe uma metodologia de combate, a Rede APLIS (Arranjos Produtivos Locais de Inteligência e Segurança).

**Categorizando atores não estatais violentos (ANEVs):
o novo cangaço como um hibridismo criminal**Daniel do Nascimento Ferreira
e Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior

Apesar de o fator político não ser um atributo fundamental no que diz respeito à motivação e à atuação das Insurgências Criminais, pode-se dizer que, em certo grau, ele está presente na forma de consequências políticas. Afinal, ao desafiar a soberania do Estado e controlar territórios, esses grupos se utilizam da violência de modo ilegítimo (Sullivan, 2012b; Weber, 1996) para alcançar seus objetivos e, posteriormente, podem desenvolver uma governança alternativa capaz de criar uma ordem social local, tanto em relação às interações com o Estado quanto com o povo (Spear, 2013; Azevedo, 2018). Podem, inclusive, desenvolver a capacidade de coexistir em espaços onde o Estado apresenta instituições estáveis; nesses casos, desenvolvem-se os modelos de governança híbrida e criminal (Villa; Braga; Ferreira, 2021; Lessing, 2021).

Se categorias como as de Gangues de Terceira Geração (3G2) e de Insurgências Criminais não orbitam o debate público nacional, a nossa terceira – o Terrorismo – têm sido objeto de acalorado debate político, inclusive com consequências legais. Por exemplo, tramita no Senado Federal um projeto de lei de autoria do Senador Carlos Viana (MDB/MG) com objetivo de tipificar o NC como ato de Terrorismo, de modo a complementar a Lei Antiterrorismo Brasileira – Lei nº 13.260/2016 (Brasil, 2022).

No âmbito de sua conceitualização, apesar da busca por definições teóricas e operacionais presentes na literatura, os entendimentos e as percepções acerca do Terrorismo ainda são bastante divergentes (Ferreira, 2016; Nunes, 2017). De modo geral, é possível defini-lo como “a ameaça de violência e o uso do medo para coagir, persuadir e obter atenção pública” (NACCJSG, 1976 *apud* Rogers, 2013)¹⁰. Uma definição mais detalhada afirma que:

O terrorismo político é o uso, ou ameaça de uso, de violência por um indivíduo ou grupo, agindo por ou em oposição a uma autoridade estabelecida, quando tal ação é projetada para criar extrema ansiedade e/ou efeitos indutores de medo em um grupo-alvo maior do que as vítimas imediatas, com o propósito de coagir esse grupo a aderir às exigências políticas dos perpetradores (Wardlaw, 1982, p. 16 *apud* Rogers, 2013)¹¹.

Nota-se que as definições citadas enfatizam o efeito da audiência, isto é, a capacidade de fomentar o medo em uma população maior do que aquela que sofre o ataque, o que, segundo Rogers (2013), constitui uma característica-chave do Terrorismo. Apesar dos desafios em relação à compreensão do fenômeno em questão (Terrorismo), principalmente no que tange os aspectos subjetivos que dão margem a amplas interpretações acerca do fenômeno (Ferreira, 2016), existem elementos constitutivos que permitem a identificação de um ato dessa natureza (ver Quadro 3). São eles: 1) agente perpetrador; 2) clandestinidade; 3) violência real ou presumida; 4) alvo(s) primário(s); 5) publicidade; 6) público-alvo; 7) meta psicológica (Visacro, 2009). Apesar de não haver consenso acerca de um conceito de Terrorismo, o fenômeno, que, como visto, se manifesta em diferentes roupagens, pode ser classificado em diferentes categorias a partir de uma análise de amplitude, motivação e alvo ou natureza dos ataques (Visacro, 2009).

10 Tradução nossa.

11 Tradução nossa.

QUADRO 3

As classificações de Terrorismo, segundo Visacro (2009)

Classificação	Descrição
Quanto à amplitude	Terrorismo internacional; e Terrorismo nacional ou doméstico.
Quanto à motivação	Terrorismo de Estado; Terrorismo político-ideológico (secular); Terrorismo político-religioso; Narcoterrorismo; e Terrorismo autotético.
Quanto ao alvo ou à natureza do ataque	Terrorismo seletivo; e Terrorismo indiscriminado.

Fonte: Elaboração própria, com base em Visacro (2009).

A ausência de definição centralizada, no entanto, não exime os Estados nacionais a adotarem marcos jurídicos legais de acordo com sua própria percepção dos diversos fenômenos que os ameaçam (Polleto, 2009). De acordo com a Lei Antiterrorismo Brasileira – Lei nº 13.260/2016 (Brasil, 2022), por exemplo, o Terrorismo consiste na prática de atos violentos, com motivações de ordem xenofóbica, discriminatória ou preconceituosa em relação à raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, deixando pessoas, patrimônios, paz e incolumidade públicas em risco através do uso de meios de destruição em massa, da tomada de controle de instalações públicas e/ou privadas e do atentado contra a vida e a integridade física de cidadãos (Brasil, 2016).

Até aqui, foram apresentadas as principais características e definições sobre os tipos de atores não estatais violentos enquadrados como potenciais lentes analíticas. Cabe agora realizar o confronto entre esse enquadramento teórico-conceitual diante da manifestação fática do fenômeno estudado, no caso, o NC.

CATEGORIZANDO O NOVO CANGAÇO (NC)

A expressão NC foi presumivelmente adotada por delegacias de polícia, posteriormente difundida através da mídia (Rodrigues, 2018; Aquino, 2020; Moretzsohn, 2022). Em uma perspectiva da sociedade civil, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2022) define o Novo Cangaço e suas condutas como,

[...] grandes grupos de assaltantes com armas de grosso calibre, utilização de reféns como escudo humano, incêndio de veículos e sua utilização para bloquear vias urbanas ou rodovias, dominação das forças policiais de cidades menores, geralmente do interior dos estados-alvo¹². O objetivo tem sido sempre a subtração de grandes volumes financeiros de agências que funcionam como centrais regionais ou de empresas de transporte de valores. (FBSP, 2022, p. 117).

Esses grupos, altamente organizados e equipados, inclusive com armamentos de uso exclusivo das forças de segurança e outros itens não produzidos nacionalmente, exploram a baixa quantidade de contingente policial local e seus equipamentos para realizar suas abordagens violentas. A imponência das suas operações

12 Aquino (2020) apresenta um panorama com foco nas características dos roubos por parte de grupos de NC em cidades no Nordeste também ao Sul do país, além da sociabilidade entre e intragrupos.

Categorizando atores não estatais violentos (ANEVs): o novo cangaço como um hibridismo criminal

Daniel do Nascimento Ferreira
e Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior

tem o objetivo de constranger, assustar e render tanto civis quanto policiais, aproveitando-se do choque proveniente da surpresa e violência de suas ações (Costa, 2016; Cruz, 2018; Rodrigues, 2018; Aquino, 2020; Aquino, 2023). Entretanto, qual é a relação da atualidade do NC com a sua manifestação tradicional?

O surgimento dessa nova modalidade criminosa data de meados dos anos 1990, acompanhando o crescimento econômico brasileiro e o consequente aumento dos fluxos financeiros nas agências bancárias. O vocábulo NC faz referência aos grupos cangaceiros do início do século XX, primeira manifestação do banditismo no país, que sitiavam pequenas cidades nos sertões nordestinos e conduziam assaltos a bancos (Barreira, 1998; Marques, 2001; Villela, 2004; Mello, 2011; Hobsbawm, 2015). Ainda no século XX, essa forma de criminalidade associada ao velho banditismo começa a adquirir nova roupagem (Pontes; França, 2020)¹³.

Segundo Pontes e França (2020), a evolução dos grupos de NC se dá em três etapas ou “mutações”. A primeira delas ocorreu quando, através de conexões com o CV, as famílias do sertão nordestino passaram a utilizar o retorno financeiro das atividades do tráfico na compra de armamento para efetuar roubos a bancos. A inovação tática e tecnológica resultante dessas interações, inclusive proporcionadas dentro das prisões de segurança máxima, se expressou pelo aumento do uso de explosivos, das ações violentas noturnas e da busca pelo domínio temporário de cidades durante as suas ações (Júnior; Ferraço, 2019; Rodrigues, 2018). Ainda segundo os autores supracitados, a expansão dos ataques para além das agências bancárias seria também um indicativo de uma segunda etapa de evolução. Consequentemente, a terceira mutação do modelo de criminalidade seria caracterizada pela expansão dos roubos em territórios de outros países na América do Sul.

QUADRO 4

As etapas dos grupos de Novo Cangaço, segundo Pontes e França (2020)

Etapas ou “Mutações” ¹⁴	Características
1ª Mutação (1980 – 2003)	Família Carneiro (Rio Grande do Norte) utilizando-se de roubos a banco e “tomada de cidades” (ação diurna) como meio de sobrevivência; Disputas entre as Famílias “Benvindos” e “Araquans” (Pernambuco) sobre o tráfico de maconha na região; Desenvolvimento de conexões interestaduais entre a Família Araquans e o Comando Vermelho (CV), baseadas na permuta de drogas por armas.
2ª Mutação (2003 – 2017)	Expansão da modalidade criminosa (roubos a bancos com tomada de cidades) para a região Centro-Oeste; Amadurecimento de interações com o CV: capacidade de permear o sistema prisional e gerar incremento tecnológico (uso de explosivos nos roubos a banco e a carros-fortes); Ações diurnas dão lugar a ações noturnas.
3ª Mutação (2017 – Atualmente)	Expansão dos delitos para territórios de países vizinhos, englobando como alvos os bancos, os carros-fortes e as agências de guarda e transporte de valores.

Fonte: Elaboração própria, com base em Pontes e França (2020).
Para mais informações, ver também: Lopes Júnior, 2006; Barbosa, 2009; e Morais, 2016.

13 Não obstante proponham uma exposição sobre as mutações do Cangaço, Pontes e França (2020) problematizam a utilização do termo NC. Os autores afirmam ser indevido por inferir que tais bandos armados trata-se de uma evolução direta do cangaço tradicional, quando na verdade, emergem de uma criminalidade sistêmica complexa.

14 Os períodos temporais a partir dos quais se dividem as “mutações” são aproximados.

De acordo com Cruz (2018) e Pontes e França (2020), as similaridades entre o Cangaço Histórico e o Novo Cangaço apresentam-se apenas nas táticas utilizadas para atacar as cidades, no uso de armas de fogo e na captura de reféns. Já as principais diferenças entre esses e aqueles repousam sobre o alto grau de poder de fogo, recursos tecnológicos, planejamento e divisão do trabalho utilizados pelos novos bandos, ademais de um *modus operandi* performático. Somam-se a essas diferenças as conexões interestaduais dos grupos do NC com outros grupos de Crime Organizado, a exemplo do CV e do PCC. Essa interação permite a troca de saberes referentes à Violência e Criminalidade (V&C), ao passo que também a diversifica (Cruz, 2018; Aquino, 2020; Rodrigues, 2018; Vicente, 2017; Uchôa, 2017; Pontes; França, 2020). Inclusive, existem indícios de que o PCC é o principal fiador do NC (Moretzsohn, 2022), o que evidencia os ganhos decorrentes da sociabilidade violenta (Silva, 2004) que alimentam as redes de conexões criminais (Pontes; França, 2020; Aquino, 2020; Williams, 2008).

Moretzsohn (2022) aponta que as táticas utilizadas por tais grupos em suas ações – diurnas ou noturnas – são típicas de guerrilha (uma forma de insurgência) e que, provavelmente, foram ensinadas através de instruções por ex-militares ou ex-policiais. Conforme a caracterização de Vicente (2017), seis características podem ser elencadas como aquelas principais para identificar os grupos do Novo Cangaço, são elas: 1) bandos de aproximadamente dez homens com funções preestabelecidas; 2) apropriação de alto poder de fogo – fuzis calibre 556mm, 762mm e .50; 3) roubo de grandes valores monetários; 4) preferência por caminhonetes para fuga e evasão; 5) uso de vestimentas e táticas militares; e 6) emprego de ferramentas específicas, a exemplo de explosivos, imãs, miguelitos (“fura pneus”), marretas, entre outros.

Segundo Vicente (2017), Pontes e França (2020) e Aquino (2020), as principais motivações para que indivíduos engajem nesse tipo de atividade criminosa estão relacionadas a expectativas de ganho monetário, prestígio e ascensão social. Assim, parte dos valores roubados são reinvestidos em tecnologias para novas operações – como armas, explosivos, carros, coletes à prova de balas, recrutamento de novos integrantes etc. – enquanto o restante é distribuído para os participantes de acordo com o que cada um investiu inicialmente na ação (Aquino, 2020; Pontes; França, 2020; Cruz, 2018; Uchôa, 2017).

Com base nos aspectos empíricos trazidos para a caracterização do Novo Cangaço, em qual categoria este fenômeno melhor se encaixa? Para responder a esta questão, confrontamos a descrição do Novo Cangaço à luz das categorias das Gangues de Terceira Geração (3G2), da Insurgência Criminal e do Terrorismo. Esses grupos se beneficiam de fraquezas estatais referentes às instituições de segurança pública para realizar assaltos a instituições financeiras, caixas eletrônicos, carros-fortes e empresas de transporte de valores. Suas ações mostram-se extremamente violentas, tanto com civis quanto contra a polícia. Desse modo, os eventos elencados por tais grupos envolvem fator surpresa, ação súbita e violenta, uso de reféns para impedir a ação policial, alto nível de planejamento e uso de táticas de controle de áreas urbanas para imobilizar as forças de segurança (Pontes; França, 2020; Aquino, 2020; Moretzsohn, 2022).

As Gangues de Terceira Geração (3G2) caracterizam-se pelos altos graus de politização, sofisticação e internacionalização (Sullivan, 1997; Sullivan; Bunker, 2007). O alto nível de acesso a recursos – tecnologia bélica, instrumental, de mobilidade e comunicação –, além do padrão de planejamento de suas operações, elucida a sofisticação que permeia os grupos de NC, ao passo que os eventos realizados na Bolívia e no Paraguai indicam uma ameaça já internacionalizada, e que, a partir de interações nas redes criminais, mantém contatos com outras organizações criminosas que conduzem atividades ilícitas além das fronteiras nacionais, a exemplo do narcotráfico. Entretanto, apesar da sua conexão com grupos do Crime Organizado mais robustos – como o PCC – não existem evidências de que o NC tenha estruturas organizacionais fixas,

estáveis ou globais. Da mesma forma, compreende-se que os grupos do Novo Cangaço não possuem uma vinculação específica com territórios, como perceptível na atuação das gangues criminais.

Quanto à politização, o NC não aparenta possuir motivação política, sendo essencialmente movido por ganhos econômicos (Aquino, 2020), o que por sua vez os coloca em sintonia com a definição de Insurgências Criminais (Ortiz, 2022). Contudo, Insurgências Criminais possuem um foco maior no controle territorial e populacional, além de desenvolverem certo grau de vínculo com a população, cujo apoio é fundamental para a manutenção da legitimidade desses grupos (Sullivan, 2012a; 2012b; Azevedo, 2018; Spear, 2013).

Apesar de a uma primeira vista as condutas do NC parecerem se encaixar na categoria de Insurgência Criminal, deve-se atentar para os detalhes de que: 1) Os novos grupos cangaceiros exercem limitado e temporário controle territorial e populacional; controle este de caráter pontual, apenas para a execução de seu objetivo, diferente do controle exercido pelas Insurgências Criminais, o qual se alonga no tempo; 2) O NC independe do apoio popular local, pelo contrário, com as suas práticas violentas não busca fomentar esse vínculo. Percebe-se ainda que as Insurgências Criminais normalmente buscam poder através de condições como a governança criminal (Ortiz, 2022), mas em geral não possuem capacidade suficiente para confronto direto com as forças estatais, preferindo governar os territórios controlados como santuários (Spear, 2013; Azevedo, 2018).

Como contraste às características da Insurgência Criminal, o NC opta por ações ofensivas, às vezes diretamente contra forças de segurança (delegacias ou bases das polícias militares), buscando degradar as condições operacionais destes órgãos de forma tóxica e temporária. Para o NC, o seu objetivo é expresso em ganhos econômicos diretos. No nível operacional, o poder de fogo geralmente supera aquele das forças de segurança locais (Aquino, 2020; Aquino, 2023; Feitosa, 2022). É importante destacar que, por exemplo, ao utilizar explosivos para arruinar estruturas físicas de instituições financeiras, os grupos do Novo Cangaço mostram-se alheios à preservação dos territórios em que atuam, buscando apenas um controle temporário deste para segurança operacional, distinguindo-se da lógica da Insurgência Criminal.

Por fim, a terceira categoria que devemos confrontar com as características do NC é a do Terrorismo. Ao confrontar o objeto com o fenômeno do Terrorismo constatamos que o NC, apesar de mobilizar o medo em sua ação violenta, distingue da caracterização dos grupos terroristas. Apesar de utilizar o medo como tática, algo que estaria no escopo do ato de terror, no Novo Cangaço as motivações para o crime são individuais, não estando relacionadas a uma causa ou ideologia específica. Apesar do funcionamento em pequenos núcleos operativos, de composição variável e temporária – como de células terroristas – grupos do Novo Cangaço não possuem o mesmo tipo de persistência no tempo, vigor ideológico/religioso ou justificativa política que vincule a ação violenta a um objetivo que não pecuniário.

No entanto, a despeito de não se adequar ao terreno das organizações terroristas, o NC é uma forma de Crime Organizado. Assim como diversas outras manifestações criminosas e de banditismo, se utiliza do terror como instrumento complementar às suas ações irregulares (Von Der Heydte, 1990; Visacro, 2009; Williams, 2008; Sullivan, 1997; Sullivan; Bunker, 2007), não sendo, contudo, um grupo terrorista na perspectiva estratégica do Terrorismo, como aqueles de filiação jihadista (Ortiz, 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo buscamos lançar luzes acerca do fenômeno do NC, problema de segurança que desafia o Estado e seus aparatos de segurança pública no Brasil e região. A revisão de literatura foi útil para a compreensão do fenômeno supracitado e permitiu a realização do estudo, cuja ênfase foi a utilização de categorias teóricas e conceituais como instrumentos de classificação qualitativa do fenômeno.

A partir dos debates sobre os Atores Não Estatais Violentos (ANEVs) e o crime organizado transnacional, o artigo apresentou os conceitos de Gangues de Terceira Geração (3G2), Insurgência Criminal e Terrorismo. Somados ao modelo de Williams (2008), os conceitos supracitados foram as principais lentes para a tentativa de categorização e classificação do fenômeno sob escrutínio. O estudo partiu de uma hipótese descritiva, segundo a qual o NC é uma manifestação do fenômeno classificado pela literatura como 3G2 (H1). Esta hipótese foi confrontada com duas possíveis explicações alternativas, as quais afirmam que o Novo Cangaço consiste na manifestação do fenômeno da Insurgência Criminal (H2) e do Terrorismo (H3).

Com base nessa metodologia, aplicada à literatura especializada sobre o NC, apesar de não ter sido possível avançar na efetiva categorização do fenômeno em tela, nos aproximamos de uma compreensão do fenômeno sob escrutínio. Concluímos que, ainda que os conceitos supracitados possuam similaridades com a atuação do NC no Brasil, este não se enquadra plenamente em nenhuma das categorias de ANEEs aqui analisadas. Em relação às características típicas de uma 3G2, o Novo Cangaço não exibe traços robustos de uma conexão global. O NC não cabe na categoria de Insurgência Criminal, pois não possui estrutura fixa, vínculos territoriais locais ou governança criminal. Inclusive, quando confrontado o *modus operandi* do Novo Cangaço com o de uma Insurgência Criminal, observa-se que as suas ações violentas – nas quais operacionalizam o medo e terror – produzem consequências financeiras deletérias para as populações locais, retirando deles qualquer elemento de legitimidade fundamental para a construção de uma governança criminal. No que se refere ao Terrorismo, o NC lança mão de atos de terror, mas não possui objetivos políticos ou ideológicos típicos de uma organização terrorista.

Nesse sentido, este artigo identificou que o NC possui algumas características dessas manifestações de ANEEs, sem necessariamente se identificar perfeitamente com uma delas de forma exclusiva. Por essa razão, o esforço de categorização nos marcos das tipologias sugeridas no artigo não foi possível. Entretanto, o artigo avança o conhecimento da literatura ao considerar que o NC consiste em um híbrido criminal, calcado por estruturas fluidas, disciplina hierárquica no nível tático, elevado grau de violência e motivação econômico-financeira. Como um híbrido, uma categoria mais próxima seria aquela de grupos de incursão, ou *raiding*, tema sobre o qual desenvolveremos em futuras publicações.

Apesar da não validação da hipótese de trabalho (H1 – NC como Gangues de Terceira Geração [3G2]), a reflexão aqui proporcionada é politicamente relevante na atualidade, especialmente em virtude da tentativa de mobilização do conceito de Terrorismo por parte do Senador Carlos Viana (MDB/MG) para atrelar os crimes referentes às ações violentas do NC ao dispositivo legal antiterrorismo no país. A reflexão acima nos permite afirmar que tais condutas não dispõem da motivação política como fator desencadeador. Apesar de muito bem planejadas e com grande alcance psicológico, as condutas violentas do Novo Cangaço expressam poder apenas momentâneo e instrumental, sem interesse em qualquer tipo de mudança política por imposição ou oposição, ou seja, não são direcionadas à opinião pública, à mídia ou ao governo – características marcantes do terrorismo, de acordo com Rogers (2013) e Visacro (2009).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Jânia Perla Diógenes de. Atracos a bancos mediante domínio de cidades pequenas y medianas em Brasil. **Espacio Aberto** – Cuaderno Venezolano de Sociología, v. 32, n. 2, p. 134-152, 2023. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.8081743>.

AQUINO, Jânia Perla Diógenes de. Violência e performance no chamado 'novo cangaço': Cidades sitiadas, uso de explosivos e ataques a polícias em assaltos contra bancos no Brasil. **Dilemas** – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 615-643, 2020.

AYDINLI, Ersel. Tracing violent non-state actorhood in global politics: a framework for analysis. *In*: POSTELVINAY, Karoline; GODEHARDT, Nadine (Eds.). **Violent non-state actors: from Anarchists to Jihadists**. New York: Routledge, 2016, p. 1-26.

AZEVEDO, Christian Vianna de. Criminal Insurgency in Brazil: the case of Rio de Janeiro: context, confrontation issues and implications for brazilian public security. **Small Wars Journal**, 22 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://archive.smallwarsjournal.com/jrnl/art/criminal-insurgency-brazil>. Acesso em: 30 jul. 2022.

BARBOSA, Francisco José. **Evolução do banditismo moderno e formas de atuação eficazes da Polícia Militar no sertão pernambucano**. 130 f. Monografia (Especialização em Gestão da Segurança Pública na Sociedade Democrática) – Universidade Luterana do Brasil, Olinda, 2009.

BARREIRA, César. **Crimes por encomenda: violência e pistolagem no cenário brasileiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.

BECKER, Gary Stanley. Crime and Punishment: An Economic Approach. **Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968a.

BECKER, Gary Stanley. Crime and punishment: An economic approach. *In*: FIELDING, Nigel; CLARKE, Alan; WITT, Robert (Eds.). **The economic dimensions of crime**. Londres: Palgrave Macmillan, 1968b, p. 13-68.

BORGES, Messias. "Como as gangues se tornaram facções criminosas no Ceará? Assista minidocumentário sobre o tema". **Diário do Nordeste**, Segurança, 31 jul. 2023. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/como-as-gangues-se-tornaram-faccoes-criminosas-no-ceara-assista-minidocumentario-sobre-o-tema-1.3397966>. Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Nº 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis n.º 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Brasília: **Diário Oficial da União**, seção 1, ed. extra, p. 1 (pub. original), 17 mar. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm. Acesso: 7 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei Nº 60, de 2022. Altera o art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para tipificar o "novo cangaço" como ato de terrorismo. Brasília: **Diário do Senado Federal**, n. 32, 17 mar. 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/152221>. Acesso em: 30 jan. 2023.

COSTA, Carlos André Viana da. **"Novo Cangaço" no Pará: A regionalização dos assaltos e seus fatores de incidência**. 2016. 66 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Instituto de Filosofia e Ciências

Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. Disponível em: https://www.ppgsp.proesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses_e_dissertacoes/dissertacoes/2014/201405%20-%20COSTA.pdf. Acesso em: 22 jul. 2022.

CRUZ, Frederico Willian da. Novo cangaço: uma modalidade de crime cada vez mais organizada. **Jus**, 23 set. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/69172/novo-cangaco-uma-modalidade-criminosa-cada-vez-mais-organizada>. Acesso em: 22 jul. 2022.

DIAS, Camila Nunes; PAIVA, Luiz Fábio. Facções prisionais em dois territórios fronteiriços. **Tempo Social**, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 217-238, 2022. DOI: 10.11606/0103-2070.ts.2022.191220.

FBSP – Fórum Brasileiro De Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**. Ano 16. São Paulo: FBSP, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=4>. Acesso em: 23 jul. 2022.

FEITOSA, Nabupolasar Alves. Não Existe “Novo Cangaço”. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, v. 17, p. 145-161, 2022. DOI: <https://doi.org/10.58960/rbi.2022.17.218>.

FERREIRA, Marcos Alan. **Combate ao terrorismo na América do Sul**: uma análise comparada das políticas do Brasil e dos Estados Unidos para a Tríplice Fronteira. Curitiba: Prismas, 2016.

FERREIRA, Marcos Alan; FRAGMENTO, Rodrigo de Souza. Atores não estatais violentos transnacionais na América do Sul: um exame dos casos do Primeiro Comando da Capital e da Família do Norte. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 72-87, 2020.

FERREIRA, Marcos Alan; RICHMOND, Oliver. Blockages to peace formation in Latin America: the role of criminal governance. **Journal of Intervention and State building**, p. 1-20, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/17502977.2021.1878337>.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Introduction. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal institutions and democracy**: lessons from Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006, p. 1-41.

HOBBSAWM, Eric. **Bandidos**. São Paulo: Paz & Terra, 2015.

JÚNIOR, Renato; FERRAÇO, Laurejan. **Guerra Federal** – Retratos do Combate a Crimes Violentos no Brasil. Brasília: Fundação Biblioteca Nacional (Ministério da Cultura), 2019.

LESSING, Benjamin. Conceptualizing criminal governance. **Perspectives on politics**, v. 19, n. 3, 2021, p. 854-873, 2021.

LILYBLAD, Christopher Marc. Illicit authority and its competitors: the constitution of governance in territories of limited statehood. **Territory, Politics, Governance**, v. 2, n. 1, p. 72-93, 2014.

LOPES JÚNIOR, Edmilson. Os cangaceiros viajam de *Hilux*: as novas faces do crime organizado no interior do Nordeste do Brasil. **Cronos**, Natal, v. 7, n. 2, p. 353-372, 2006.

MARQUES, Ana Cláudia. **Intrigas e questões**: vingança de família e tramas sociais no sertão de Pernambuco. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

MELLO, Frederico Pernambucano de. **Guerreiros do sol**: Violência e banditismo no Nordeste do Brasil. São Paulo: A Girafa, 2011.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de; MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. Dominio armado: el poder territorial de las facciones, los comandos y las milicias en Río de Janeiro. **Revista Voces en el Fenix**, v. 68, p. 44-49, 2018.

**Categorizando atores não estatais violentos (ANEVs):
o novo cangaço como um hibridismo criminal**

Daniel do Nascimento Ferreira
e Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior

MORAIS, André Sette Carneiro de. **"Novo cangaço", os crimes contra estabelecimentos bancários: em busca do perfil dos criminosos**. 2016. 63 f. Monografia (Especialização em Inteligência Policial e Análise Criminal) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2016.

MORETZSOHN, Eugênio. Novo Cangaço: os Arranjos Produtivos Locais de Inteligência e Segurança (Rede APLIS) são a solução para os pequenos municípios. **IDESF**, Informação, Artigos, Notícias, 6 jul. 2022. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/2022/07/06/9744/>. Acesso em: 25 jul. 2022.

NOBRE, Fábio Rodrigo Ferreira; FERREIRA, Daniel do Nascimento. Atores não estatais violentos e instituições informais no Brasil (2008-2018). **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, [s.l.], v. 8, n. 2, 2021, p. 127-151.

NUNES, Paulo Henrique Faria. Terrorismo no Brasil: análise crítica do quadro normativo e institucional. **Revista de la Facultad de Derecho**, v. 42, p. 43-69, 2017.

ORTIZ, Román. Terrorism, Insurgency, and Criminal Insurgency in Latin America. *In*: SHEEHAN, Michael; MARQUARDT, Erich; COLLINS, Liam. **Routledge Handbook of U.S. Counterterrorism and Irregular Warfare Operations**. London; New York: Routledge, 2022, p. 159-172.

PAIVA, Luiz Fabio Silva. O domínio das facções nas periferias de Fortaleza-CE. **Revista TOMO**, São Cristóvão, v. 40, n. 87, 2022. DOI: <https://doi.org/10.21669/tomo.vi40.16711>.

PAOLI, Letizia. **The Oxford Handbook of Organized Crime**. New York: Oxford University Press, 2014.

PIMENTA, Marília Carolina Souza; SUAREZ, Marcial Alécio Garcia; FERREIRA, Marcos Alan. Hybrid governance as a dynamic hub for violent non-state actors: examining the case of Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 64, n. 2, p. 1-21, 2021

POLETTI, Ricardo dos Santos. **Terrorismo e contra-terrorismo na América do Sul: as políticas de segurança de Argentina, Colômbia e Peru**. 2009. 217 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PONTES, Rafael Araújo de; FRANÇA, Fábio Gomes de. Novo Cangaço?: reflexões sobre a lógica criminal dos assaltos a banco no Brasil. *In*: FRANÇA, Fábio Gomes de (Org.). **Pesquisas em Segurança Pública**. João Pessoa: Ideia, 2020, p. 28-45.

RODRIGUES, Ricardo Matias. Do novo cangaço ao domínio de cidades. **Alpha Bravo Brasil**, 20 jun. 2018. Disponível em: <https://www.alphabravobrasil.com.br/do-novo-cangaco-ao-dominio-de-cidades/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

ROGERS, Paul. Terrorism. *In*: WILLIAMS, Paul. (Ed.). **Security Studies: an introduction**. Oxford: Routledge, 2013, p. 221-234.

ROTBERG, Robert. Failed states, collapsed states, weak states: causes and indicators. *In*: ROTBERG, Robert. **State failure and state weakness in a time of terror**. Cambridge: The World Peace Foundation, 2003, p. 1-25.

SILVA, Luiz Antônio Machado da. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 19, n. 1, p. 53-84, 2004.

SODRÉ, Ronaldo Barros. O novo cangaço no Maranhão. **Confins** – Revista Franco-brasileira de Geografia, v. 37, 2018.

SPEAR, Joanna. Counterinsurgency. In: WILLIAMS, Paul. (Ed.). **Security Studies: an introduction**. Oxford: Routledge, 2013, p. 471-785.

SULLIVAN, John; CRUZ, José de Arimatéia da; BUNKER, Robert. Third Generation Gangs Strategic Note No. 48: “Novo Cangaço” Style Urban Raid in Guarapuava, Paraná (PR), Brazil. **Small Wars Journal**, 5 set. 2022. Disponível em: <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/third-generation-gangs-strategic-note-no-48-novo-cangaco-style-urban-raid-guarapuava>. Acesso em: 30 jan. 2023.

SULLIVAN, John; BUNKER, Robert. Third Generation Gang Studies: an introduction. **Journal of Gang Research**, v. 14, n. 4, p. 1-10, 2007.

SULLIVAN, John. Criminal Insurgency: narcocultura, social banditry, and information operations. **Small Wars Journal**, 3 dez. 2012a. Disponível em: <https://archive.smallwarsjournal.com/jrnl/art/criminal-insurgency-narcocultura-social-banditry-and-information-operations>. Acesso em: 30 jul. 2022.

SULLIVAN, John. From Drug Wars to Criminal Insurgency: Mexican Cartels, Criminal Enclaves and Criminal Insurgency in Mexico and Central America. Implications for Global Security. **Fondation Maison des Sciences de l’Homme**, v. 9, p. 1-20, 2012b.

SULLIVAN, John. Insurgencia Criminal en las Américas. **Small Wars Journal**, 27 mar. 2011. Disponível em: <https://archive.smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/718-sullivan.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2022.

SULLIVAN, John. Third Generation Gangs: Turf, Cartels and Net Warriors. **Transnational Organized Crime**, v. 3, n. 3, p. 95-108, 1997.

UCHÔA, Romildson Farias. Ataques às bases de transportes de valores: um crime comum no Brasil?. **Federação Nacional dos Policiais Federais – FENAPEF**, 25 abr. 2017. Disponível em: <https://fenapef.org.br/ataques-as-bases-de-transporte-de-valores-um-crime-comum-no-brasil/>. Acesso em: 24 jul. 2022.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. Prevenção ao Crime e Justiça Criminal. **UNODC**, sem data. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/index.html>. Acesso em: 28 jul. 2022.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. **United Nations Convention Against Transnational Crime and the Protocols Thereto**. New York: United Nations, 2000. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERETO.pdf. Acesso em: 13 jul. 2022.

VICENTE, Rafael. **Crime Organizado e a Atividade de Inteligência da Polícia Militar de Santa Catarina**. Florianópolis, 2017.

VILLA, Rafael Duarte; BRAGA, Camila de Macedo Braga; FERREIRA, Marcos Alan. Violent nonstate actors and the emergence of hybrid governance in South America. **Latin American Research Review**, v. 56, n. 1, p. 36-49, 2021.

VILLELA, Jorge Mattar. **O povo em armas: Violência e política no sertão de Pernambuco**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ARTIGO

Categorizando atores não estatais violentos (ANEVs): o novo cangaço como um hibridismo criminal

Daniel do Nascimento Ferreira
e Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior

VISACRO, Alessandro. **Guerra Irregular**: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história. São Paulo: Contexto, 2009.

VON DER HEYDTE, Friedrich August Freiherr. **A guerra irregular moderna em políticas de defesa e como fenômeno militar**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1990.

WEBER, Max. Política como vocação. *In*: WEBER, Max. **Ciência e Política, duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1996, p. 53-124.

WILLIAMS, Phil. Violent non-state actors and national and international security. **International Relations and Security Network**, v. 25, p. 1-21, 2008.

WILLIAMS, Phil. Transnational Organized Crime. *In*: WILLIAMS, Paul D. **Security Studies**: an introduction, Oxford: Routledge, 2013, p. 503-519.

ARTIGO

O DISCURSO SOBRE VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO DE JANEIRO

JOÃO TRAJANO DE LIMA SENTO-SÉ

Doutor em ciência política pelo IUPERJ/UCAM, professor titular de Ciência Política no Instituto de Ciências Sociais da UERJ, cofundador e pesquisador do Laboratório de Análise da Violência (LAV/UERJ) e autor de vários trabalhos no campo de estudos de violência e políticas de segurança

País: Brasil **Estado:** Rio de Janeiro **Cidade:** Rio de Janeiro

E-mail: joaotrajanosentose@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-6963-806X>

ALBERTO ROGER

Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pesquisador associado ao Laboratório de Análise de Violência da UERJ.

País: Brasil **Estado:** Rio de Janeiro **Cidade:** Rio de Janeiro

E-mail: albertorfdasilva@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0000-8752-5050>

PAULA VIEIRA

Mestranda pelo programa de pós-graduação em Ciências Sociais na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Bacharel em Ciências Sociais pela mesma instituição. Pesquisadora associada ao Laboratório de Análise de Violência da UERJ.

País: Brasil **Estado:** Rio de Janeiro **Cidade:** Rio de Janeiro

E-mail: cotrim.paula@posgraduacao.uerj.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3872-1394>

Contribuições dos(as) autores(as): João Trajano de Lima Sento-Sé é o coordenador geral do programa de pesquisa a partir do qual o artigo foi produzido, tendo participado da análise dos dados, redação original e revisão final. Paula Vieira foi responsável pela coleta e organização do material empírico; foi corresponsável pela análise do material empírico; foi corresponsável pela redação do texto final. Alberto Roger foi responsável pela coleta e organização do material empírico; foi corresponsável pela análise do material empírico; foi corresponsável pela redação do texto final.

Data de Recebimento: 16/10/2023 **Data de Aprovação:** 12/06/2024

DOI: 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.2079

RESUMO

A partir das reações de parlamentares a episódio envolvendo o sequestro de um ônibus na Ponte Rio-Niterói que resultou na morte do sequestrador pela polícia, este artigo estabelece uma análise do discurso sobre violência e segurança pública na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Para realizar essa análise, selecionamos as manifestações em plenário dos deputados estaduais, as posições assumidas por eles em relação à ocorrência procurando identificar de que maneira elas expressam as disputas em torno das diretrizes a serem preferencialmente assumidas na abordagem da segurança pública no estado. Foram investigadas intervenções no próprio dia do sequestro e da operação policial, bem como nos dias subsequentes em que a postura da polícia e a reação do governador quanto a seu desfecho foram objeto

de debate. Os elementos simbólicos e discursivos então mobilizados nesses discursos evidenciam alguns dos principais componentes que fazem das políticas de segurança pública um campo de disputas em que os parlamentares distritais articulam agendas, alianças e filiações políticas com atores externos ao legislativo, dentre os quais as corporações policiais ocupam um lugar privilegiado.

Palavras-chave: Violência. Segurança pública. Poder legislativo. Análise do discurso

THE DISCOURSE ON VIOLENCE AND PUBLIC SAFETY IN THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF RIO DE JANEIRO

ABSTRACT

Based on the reactions of parliamentarians to an episode involving the hijacking of a bus on the Rio-Niterói bridge that resulted in the death of the hijacker by the police, this article analyzes the discourse on violence and public safety in the Legislative Assembly of Rio de Janeiro. To conduct this analysis, we selected the statements made by state representatives in plenary sessions and the positions they took in relation to the incident, seeking to identify how they express the disputes surrounding the guidelines that should preferably be adopted in addressing public security in the state. We investigated statements made on the day of the kidnapping and the police operation, as well as on the following days, when the police's stance and the governor's reaction to the outcome were debated. The symbolic and discursive elements mobilized in these discourses highlight some of the main components that make public security policies a field of dispute in which district parliamentarians articulate agendas, alliances, and political affiliations with actors outside the legislature, among which police corporations occupy a privileged place.

Keywords: Violence. Public safety. Legislative power. Discourse analysis.

INTRODUÇÃO

Desde o início dos anos de 1990, quando os estudos sociológicos, entendidos em sentido amplo, começaram a lidar com questões relativas à violência e à segurança pública no Brasil, alguns personagens, quadros argumentativos e princípios normativos obtiveram proeminência e atenção privilegiada.

Entre os personagens, destacam-se os agentes do Estado, com as instituições policiais e o sistema punitivo aparecendo como objetos preferenciais de investigação e análise. Mais recentemente, grupos ilegais ou vinculados a atividades criminosas têm sido foco de investigação sistemática, com ênfase nas organizações vinculadas ao comércio de drogas ilícitas e naquelas que exercem controle territorial armado em áreas periféricas das grandes cidades.

Os quadros argumentativos têm sido criados com base num louvável investimento na produção de indicadores, no acúmulo de massa crítica sobre a efetividade das escolhas políticas definidas para lidar com a incidência criminal (com destaque para as abordagens adotadas para lidar com a criminalidade violenta) e no esforço de definição da natureza dos investimentos necessários para a promoção de padrões de sociabilidade menos vulneráveis à violência.

No plano normativo, acompanha-se as tentativas de adequar princípios básicos de orientação que articulem efetividade às políticas e compatibilidade aos preceitos legais da ordem constitucional. Os

embates nesse campo têm evidenciado as cisões profundas que atravessam a sociedade brasileira e os diferentes entendimentos sobre como lidar com problemas que evidenciam aspectos relevantes da fragilidade da democracia fundada a partir da Constituição de 1988.

À medida que cada uma dessas linhas de investigação se aprofunda, se adensa e se consagra, o escopo que as institui se expande. As páginas a seguir são o resultado parcial e incipiente da ambição de contribuir nesse processo de ampliação do campo, através do enfoque num ator pouco investigado, enquadrado num quadro argumentativo específico igualmente pouco comum. Trata-se dos parlamentares que compõem uma casa legislativa estadual, mais especificamente a Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro. Partimos da premissa de que esse segmento um tanto negligenciado tem um papel mais relevante do que se supõe no plano das escolhas e dos mecanismos de legitimação dos padrões de atuação do Estado na abordagem dos problemas relativos à violência e à segurança pública. Em nosso estudo, esse personagem tem relevo sobretudo pelos usos de um de seus principais meios de atuação: a prática discursiva.

A análise do que parlamentares de uma casa legislativa subnacional falam é o quadro em que nosso estudo se desenvolve. Entendemos que ele se justifica epistemologicamente pelo peso que atribuímos àquilo que se diz, sobretudo a partir de determinados lugares sociais em que o uso da palavra goza de proeminência, alcance e peso prático e simbólico. Gostaríamos de destacar a importância da articulação entre discurso, lugar de enunciação e contexto enunciativo, para entendermos com maior precisão alguns dos imbróglis políticos e sociológicos em que as questões da violência e da segurança pública se tornaram no Brasil.

O significado das três categorias aqui destacadas merece um rápido comentário, ainda que sejam exploradas com mais cuidado posteriormente. Entendemos discurso a partir das formulações estabelecidas tanto pela escola francesa, inspirada nas teorias de Michel Peuceux (2014), como por aquelas que encontramos nas formulações matriciais da análise crítica do discurso. São manifestações públicas proferidas por parlamentares estaduais em plenário, transcritas e registradas no *site* da Alerj, e acessíveis a quem por elas se interessar. É desse lugar, de membros da casa legislativa estadual, em pleno gozo de mandato obtido eleitoralmente, que os enunciadores que nós trazemos se posicionam em relação a uma das questões mais sensíveis da política fluminense. Não o fazem, contudo, num contexto qualquer. Assumem suas posições num momento de crise, a partir do qual buscam assumir suas posições, explicitar os traços de sua *persona* política, evidenciando identidades e diferenças com seus pares e outros atores da cena pública.

Há, portanto, a ambição de trazer maior destaque para um personagem preterido no debate e nas investigações analíticas. Há, do mesmo modo, a expectativa de fazê-lo conferindo relevância a um dado menos observado do que seria desejável: o uso da palavra. Queremos, com isso, dizer que nos interessa, a partir de um conjunto relativamente reduzido de falas, entender os léxicos mobilizados por um conjunto restrito de atores e de intervenções suas num lugar institucional claramente definido. Do mesmo modo, entendemos que incidem sobre este léxico os lugares que os enunciadores ocupam ou julgam ocupar, os interlocutores diretos ou virtuais com que interagem e as circunstâncias em que estão inseridos. Menos do que identificar frequências ou recorrências em escala, optamos por observar modulações. Para isso, escolhemos analisar as intervenções em plenário a propósito de um episódio ocorrido em agosto de 2019, quando um veículo de transporte público coletivo foi sequestrado quando atravessava a ponte Rio-Niterói, via de intenso fluxo que liga uma das maiores cidades do Rio de Janeiro à capital. Trata-se, portanto, de um estudo de caso.

Assumidamente parcial e restrito, esse exercício de análise talvez aponte para aspectos importantes das dinâmicas que compõem o quadro contemporâneo da violência no Rio de Janeiro e as abordagens oficiais para lidar com o problema. Igualmente, pode sugerir alguns caminhos analíticos promissores a serem ampliados e aperfeiçoados futuramente.

O EPISÓDIO

Começamos com o episódio, tal como reportado pelos meios de comunicação de massa convencionais que mobilizaram não poucos recursos na cobertura do passo a passo do drama vivido.¹ Na manhã de 20 de agosto de 2019, um ônibus que atravessava a Ponte Rio-Niterói, com destino ao Rio de Janeiro, foi sequestrado na altura do vão central. Sem apresentar qualquer exigência específica ou qualquer pedido de resgate, o sequestrador, um jovem de vinte anos, manteve 37 reféns sob sua custódia por cerca de quatro horas. Cercado por forças da Polícia Militar, apresentando comportamento definido por uma psicóloga da corporação como o de alguém em surto psicótico, o jovem acabou sendo alvejado e morto por um atirador de elite da PM.

As cerca de quatro horas em que o sequestro se desenrolou foram intensas e detalhadamente cobertas pela mídia, com inserções de familiares de passageiros, pronunciamento de autoridades, registros televisivos em tempo real e farta cobertura do comportamento do sequestrador e das autoridades policiais envolvidas no cerco. Soube-se, ainda ao longo do episódio, que o jovem tinha problemas psiquiátricos e estava sob acompanhamento médico provido pelo sistema público de saúde. Seu desfecho, embora trágico, não chegou a surpreender. Ao contrário, remeteu imediatamente a outra tragédia ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, no ano 2000, e transformada em parte da memória recente da violência na cidade: o conhecido caso 174 (Soares, 2006), quando, em circunstâncias semelhantes, uma jovem mantida refém foi morta, pouco antes que o mesmo destino encontrasse o sequestrador, detido e morto na caçamba de uma viatura policial. Uma passagem específica dessa nova ocorrência, contudo, conferiu contornos patéticos ao enredo e a seu desenlace.

Informado de que a operação de cerco ao veículo sequestrado se concluíra com a morte do sequestrador por um tiro desferido por um *sniper* da Polícia Militar, o governador Wilson Witzel dirigiu-se de helicóptero à cena da ocorrência. Ao descer da aeronave, Witzel celebrou o desfecho efusivamente², correndo em direção ao local dando saltos, como se tivesse marcado um gol numa partida de futebol ou conquistado um título esportivo. A perplexidade decorrente da atitude do governador não poupou sequer os militares, saudados como vencedores de um confronto cujo desfecho, segundo palavras do mandatário, devia ser celebrado, já que nenhum trabalhador ou pessoa de bem, declarava, fora atingida.

O episódio da Ponte Rio-Niterói e a reação inusual do governador quanto ao seu resultado são expressivos da plataforma para a segurança pública do governo do Rio de Janeiro da ocasião. Esta é uma constatação evidente, dado o mote repetido à exaustão de que bandidos mereciam ser alvejados e, de preferência,

1 Informações em: *Jornal Bom Dia RJ*, emissora Globo, disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/7856196/>. Acesso em: 11 jun. 2020, às 12h. Consulte também: *Exame*, Grupo Abril, disponível em: <https://exame.com/brasil/homem-armado-faz-refens-em-onibus-na-ponte-rio-niteroi/>. Acesso em 12 jun. 2020, às 10h50.

2 Informações em: *Band News*, emissora Band, disponível na página verificada do *Youtube* da emissora em: <https://www.youtube.com/watch?v=OepJQPTk1fk>. Acesso em: 11 jun. 2020, às 12h30. Consulte também: *Jornal Bom Dia RJ*, emissora Globo. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/7856307/>. Acesso em: 11 jun. 2020, às 12h40.

na cabeça. Se o conteúdo da abordagem sobre o tema é velho conhecido da população fluminense e defendido por amplos e diferentes setores da sociedade, o tom chulo adotado ainda é capaz de surpreender, sobretudo quando se pensa no chefe do poder executivo de um dos principais estados da Federação. Também merece nota o fato de que tal estratégia foi assumida abertamente, sem qualquer pudor e, mais importante, além do tradicional apoio difuso e impreciso de uma parcela da sociedade, ganhou respaldo de grupos organizados dentro e fora das instâncias de governo, com uma organicidade jamais vista até então.³

Embora as políticas de segurança no Rio de Janeiro tenham sido marcadas por uma clara convivência do poder executivo com a violência policial e o uso excessivo da força, o período de campanha eleitoral de 2018 e os primeiros meses do governo empossado em 2019 representaram para muitos observadores uma guinada de radicalização e banalização dessa abordagem (Rodrigues; Marinho, 2022; Del Rio; Rodrigues, 2021). O discurso da guerra contra as drogas, o imperativo do enfrentamento armado nas áreas controladas por grupos criminosos e a chancela às polícias para o uso da força letal sem maiores cerimônias foram assumidos abertamente e sem meias palavras⁴. Pode-se dizer que o governador eleito em 2018 deve parte de seu sucesso eleitoral ao apelo a esse tipo de tratamento para a segurança pública. Ao assumir, foi consequente com seu discurso de campanha, radicalizando, na prática, o que sugerira como promessa.

Entender o ano de 2019 como marco de radicalização de uma tendência histórica no Rio de Janeiro passa, necessariamente, por uma observação dos rumos trilhados pela política nacional àquela altura. Implica também, como já tem sido feito, focar nas escolhas políticas por parte do executivo estadual, objeto privilegiado de análise no que se refere às políticas de segurança levadas a termos no estado. A proeminência conferida ao poder executivo estadual é mais do que justificável. Afinal, cabe ao governador a escolha dos titulares responsáveis pelas políticas para a área, bem como a nomeação daqueles a quem cabe liderar as corporações policiais e os demais órgãos diretamente envolvidos no campo da segurança. Do mesmo modo, é o governador que, com sua equipe, define as diretrizes a orientar a política de segurança e é ele quem responde, em última instância, pelo desempenho daqueles que atuam no setor.

A tendência a concentrar o foco no poder executivo, contudo, acaba nos levando a negligenciar ou minimizar o peso do legislativo estadual nos rumos das políticas adotadas. Há boas razões para que nossas atenções se voltem também para essa esfera do poder público. A despeito de sua relativa autonomia em definir diretrizes, lideranças e estratégias, o poder executivo estabelece interações com outras esferas do aparato político, bem como com as instituições policiais que tratam mais diretamente das questões relativas à segurança pública. Há nessas interações uma espécie de sistema em que escolhas são definidas, chanceladas, se reforçam, se chocam e/ou competem entre si. Tendências tão longevas, interrompidas apenas parcialmente e brevemente por abordagens alternativas ao uso da força e da lógica da guerra, não sobreviveriam apenas graças ao triunfo sucessivo de governadores alinhados a essa perspectiva. Mais ainda, cenários públicos que permitem que, diante de um quadro tão grave, o governador do estado tenha adotado atitude tão pueril, para dizer o mínimo, não deveriam ser explicados apenas por traços peculiares

3 Informações em: *R7*, Grupo Record, disponível em: <https://noticias.r7.com/importadas/eleicoes-2018-quem-e-wilson-witzel-o-juiz-que-venceu-a-eleicao-de-governador-do-rio-com-discurso-radical-29102018>. Acesso em: 7 jun. 2020, às 13h20. Consulte também: *BBC News Brasil*, Grupo BBC, disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46013245>; <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45781425>. Acesso em: 7 jun. 2020, às 13h20.

4 Ver a respeito, por exemplo, em *Veja*, Grupo Abril, disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/wilson-witzel-a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo/>. Acesso em: 11 jun. 2020 às 13h:20; e ainda em *R7*, disponível em: <https://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/wilson-witzel-defende-tiro-na-cabeca-de-criminosos-com-fuzil-01112018>. Acesso em: 11 jun. 2020 às 13h:20.

de uma liderança eletiva. É importante olhar mais adiante e entender os elementos que compõem esse arranjo. O legislativo estadual é, certamente, um elemento importante nessa equação.

A aposta que motiva o presente estudo é que, nas intervenções específicas em relação a esse episódio, temos um caso expressivo sobre como o poder legislativo funciona em relação às políticas adotadas no campo da segurança pública no estado. Mais do que uma esfera de crítica ou chancela às orientações governamentais, os debates e as intervenções no legislativo revelam o campo de forças que envolvem a temática, mobilizando não somente as lideranças políticas e as perspectivas que assumem, como, principalmente, os acenos às corporações e autoridades vinculadas ao sistema de segurança como um todo. As intervenções quando desse episódio indicam, igualmente, conforme pretendemos evidenciar, alguns dos elementos que compõem a lógica sob a qual atitudes como a do governador, assim como sua abordagem para o campo da segurança, são não somente naturalizadas como enquadradas como o que julgam ser o melhor momento da segurança no estado em décadas.

O ESTUDO DO LEGISLATIVO ESTADUAL

Historicamente, o poder legislativo é um dos objetos privilegiados dos estudos sobre política. Boa parte deles, no entanto, é focada no funcionamento e desempenho das casas legislativas no âmbito nacional. Essa é uma tendência evidente tanto na literatura internacional (Shugart; Carey, 1992; Lijphart; Rogowski, 1993) quanto na extensa produção de pesquisa empírica realizada no Brasil (Limongi, 2010). No caso brasileiro, especificamente, tal tendência é compreensível, sobretudo quando pensamos que o pacto federativo resultante da Constituição de 1988 acabou por preservar um forte protagonismo da União sobre as unidades federativas na abordagem e definição de diretrizes de uma série de campos de atuação pública, deixando a estas últimas margens relativamente estreitas de manobra. É nessa perspectiva que, mesmo quando o foco dos estudos se volta para políticas específicas, são o poder executivo federal e sua relação com o poder legislativo nacional que concentram a atenção dos estudiosos. Afinal, é a União que baliza e orienta as diretrizes, dispõe de recursos e incide na definição de escolhas e prioridades. Ainda assim, alguns estudos têm apontado a relevância de se conferir maior atenção aos padrões de funcionamento dos legislativos subnacionais, com destaque para as assembleias estaduais e suas relações com os respectivos poderes executivos (Tomio; Ricci, 2012; Santos, 2001). Endossamos essa perspectiva e destacamos que uma abordagem com esse recorte é especialmente relevante no que se refere à segurança pública.

A segurança pública, segundo Arretche (2013), seria um dos poucos campos em que a prevalência da União não é observada, restando aos governadores uma razoável margem de manobra para a definição de políticas e diretrizes administrativas. Ainda que sofram também aí de limitado acesso a recursos e se vejam impelidos, para a sua ampliação, a se adequar a planos nacionais, as unidades federativas dispõem de razoável margem de autonomia para a definição de orientações, balizamentos políticos e procedimentos administrativos. São os governadores as autoridades a quem as corporações policiais se reportam e que definem as diretrizes a serem encampadas.

Por outro lado, alguns dos principais temas debatidos no campo da segurança pública nos últimos anos são inegavelmente de abrangência e alçada federal. Questões como regulamentação do acesso e porte de armas, limites da menoridade penal, mudanças nos códigos penais têm, ainda que de forma intermitente, mobilizado parlamentares, autoridades do judiciário e opinião pública. Do mesmo modo, o art. 144 da Constituição Federal, que vincula as polícias militares estaduais ao Exército nacional, tem sido apontado

como um fator importante para a reprodução de um *ethos* que, entre outras consequências, fragilizaria a autoridade civil de governadores sobre as forças que, em tese, estariam sob sua autoridade (Soares, 2019).

Diante desse quadro jurídico, podemos afirmar que o campo da segurança pública acaba se constituindo em um caso de ambiguidade normativa, na esteira da qual a autoridade civil, definida pelo pacto federalista constitucional e encarnada na figura dos governadores, é exercida sob uma espécie de tutela federal que se ancora igualmente numa previsão constitucional. Tal tutela não se manifesta diretamente na determinação de rotinas administrativas ou orientação de políticas, mas através da reprodução de um *ethos* militarizado que, por sua vez, acaba incidindo sobre modos de funcionamento e operação, além de reproduzir estruturas cognitivas corporativas sobre a natureza do trabalho a ser encampado pelas forças policiais. O resultado mais imediato dessa ambiguidade normativa é perverso de diferentes formas.

Em primeiro lugar, projeta sobre as instituições de segurança elementos que dizem respeito à lógica estritamente militar, exercendo sobre elas uma influência que se traduz na incorporação da lógica da guerra e seus derivados no exercício de suas funções. Em segundo lugar, funciona como um dique para que o primado do poder civil se institua plenamente na cadeia hierárquica que preside o funcionamento do sistema de segurança pública. Quando, por diferentes razões, as diretrizes definidas pelo poder executivo estadual coincidem com os preceitos próprios da lógica militar, temos uma espécie de hipertrofia dessa última na abordagem da segurança pública. Esse tem sido o caso de sucessivos governos do estado do Rio de Janeiro nas últimas décadas. Quando, por outro lado, são efetuadas tentativas de afastamento da lógica militar para a abordagem da segurança pública, temos explicitadas as tensões inerentes à ambiguidade normativa a que nos referimos: instituições com um *ethos* fortemente marcadas pela lógica da guerra sendo constringidas a operar segundo marcos civis.

Em qualquer um dos casos, as tensões estão postas. Elas não se evidenciam na adoção de práticas quando há convergência, exatamente porque o alinhamento entre as diretrizes civis do executivo e o *ethos* das instituições por ele comandadas mascara a irredutibilidade de base entre ambas. O tensionamento se torna mais evidente quando o marco civil se afasta da lógica militarizada e tenta prevalecer sobre ela, conferindo à abordagem da segurança pública marcos distintos daqueles que prevalecem nas Forças Armadas. Nesses casos, os conflitos se evidenciam. Historicamente, a queda de braço tem pendido para a lógica militarizada e as agências civis que se antepõem a ela têm acumulado sucessivas derrotas. Há, contudo, os casos em que a lógica subnacional, encarnada na figura do chefe do executivo estadual, converge com os preceitos da guerra e do enfrentamento armado. As tensões intrainstitucionais se arrefecem, dando lugar, contudo, para uma outra modalidade de tensionamento: aquele que se dá entre as políticas oficiais e as instâncias da sociedade mais diretamente atingidas por elas.

Como, de qualquer forma, a definição das orientações e da política cabe às instâncias decisórias das unidades federativas, é para elas que devemos voltar os olhos para entender os elementos que são acionados empiricamente e que dão forma a essas tensões. Tais elementos são acessíveis por diversos meios. Eles estão presentes nos programas de governos. Eles podem ser encontrados explicitamente ou nas entrelinhas de discursos e pronunciamentos de titulares do executivo e de seus subordinados mais diretos. Observamos neles as direções, estratégias e os princípios norteadores de planos de ação, políticas de governo e construção de alianças. É compreensível, portanto, que sejam os governos estaduais, seus movimentos e estratégias o foco principal de atenção para os estudos dedicados às políticas de segurança e enfrentamento da violência.

Mas não são apenas eles que devem ser escrutinados. Uma vez reconhecida a centralidade do poder estadual nas abordagens para os temas da violência e da segurança pública, é importante divisar o papel de outras instâncias do poder estatal nesses arranjos. Daí, a importância aqui conferida a Assembleia Legislativa. Encontramos nas intervenções parlamentares elementos preciosos sobre não somente as políticas, mas, sobretudo, as tensões e ambivalências nelas contidas. Afinal, se, a despeito da ambiguidade constitucional e sua consequente ambiguidade normativa, cabe às unidades federativas gerir o campo da segurança pública política e administrativamente, é na observação do comportamento de seus diferentes poderes, e não apenas no plano do poder executivo, que poderemos flagrar os elementos que estruturam o campo e, em seu interior, disputam a hegemonia.

Como foi dito anteriormente, os estudos voltados para o poder legislativo são predominantemente focados nas assembleias nacionais. É desejável, contudo, uma igual atenção para o papel das casas legislativas subnacionais, sobretudo em contextos federativos em assuntos em que a autoridade dessas unidades locais se faz relevante. Com o que foi exposto até aqui, consideramos deixar evidente que é esse o caso da segurança pública no Brasil sob a Carta Constitucional de 1988. No que tange aos estudos legislativos estaduais, o caso do Rio de Janeiro desperta um interesse adicional. Segundo Santos (2001), diferentemente do que ocorre em outras unidades federativas, o poder legislativo do Rio de Janeiro goza de razoável autonomia frente ao poder executivo, dispondo, desse modo, de considerável capacidade decisória e de orientação política em sua atuação. Sendo assim, ainda que a atribuição de definir estratégias e orientar ações no campo da segurança resida no poder executivo, o reconhecimento do poder legislativo e de seus titulares tende a tornar mais complexa e a adensar a compreensão das dinâmicas em curso no estado. Dito de forma direta: o legislativo faz diferença na adoção de políticas bem como na correlação de forças entre o poder executivo estadual, a administração pública e diferentes corporações abrigadas no Estado.

O estudo do comportamento do poder legislativo do estado pode nos dizer muito sobre os rumos das políticas de segurança no Rio de Janeiro. O interesse nesse campo se dá em dois níveis. Em primeiro lugar, em sua dimensão mais óbvia, é importante observar a assembleia legislativa no desempenho de suas funções de produzir projetos, regulamentações e procedimentos destinados a balizar a atuação dos órgãos estaduais de segurança; dar suporte e/ou impor resistências às escolhas e aos projetos do poder executivo; atuar, enfim, como contraface do poder do Estado em sua relação com a sociedade e dos órgãos internos ao Estado entre si.

Que tipo de ações são formuladas nesse âmbito no que concerne à segurança pública? Quais são as tendências observadas ao longo de um período legislativo quanto ao que é proposto, debatido e aprovado em relação à segurança pública? Mesmo levando-se em conta que algumas das grandes questões que têm pautado o debate na área são de âmbito nacional, existe uma agenda de “rés do chão”, que diz respeito ao modo de atuar das instituições de segurança e concerne às prioridades de abordagem, cujo rumo e definições têm participação efetiva do poder legislativo.

Uma segunda dimensão das atividades da casa legislativa fluminense diz respeito aos discursos ali encampados. Neles podemos flagrar as diferentes posições assumidas pelos parlamentares no campo da segurança pública, os elementos que constituem sua *persona* pública, os públicos para os quais se dirigem, as alianças que tecem em sua atividade parlamentar e os adversários com quem se batem. Os diferentes discursos mobilizados no plenário da Alerj oferecem também um quadro das correlações de força que se estabelecem às margens do poder público na abordagem dos temas relativos a esse campo. É exatamente

este o foco da análise que faremos a seguir. Antes de chegar a ela, contudo, é importante destacar dois ou três pontos teóricos que nos parece reforçar a importância do estudo do discurso político, de maneira geral, e sua aplicação no campo dos debates sobre segurança pública no Rio de Janeiro.

DISCURSO POLÍTICO COMO CAMPO TEÓRICO E MÉTODO DE ANÁLISE EMPÍRICA

A análise do discurso político tem se revelado uma fonte importante de estudos sobre a política em diferentes aspectos e dimensões. As pesquisas desse campo se inscrevem numa vaga mais ampla que se instituiu a partir da chamada virada linguística (Orlandi, 2001; Maingueneau, 2017; Wood; Kroegerer, 2000). Na base dessa tendência, que tem início dos anos 1960 e princípios da década posterior, os fenômenos linguísticos, seus usos e práticas, são entendidos como fonte privilegiada de investigação da vida humana e das dinâmicas societárias. As ramificações e especializações daí decorrentes são inúmeras, destacando-se, dentre elas, os chamados estudos e análises do discurso (Fiorin, 1990; Taylor, 2001).

A despeito das variadas definições e apropriações de que se faz objeto desde seu surgimento, há sobre a análise do discurso alguns postulados que parecem compor um núcleo comum de entendimento sobre sua natureza e constituição. Em primeiro lugar, destaque-se a admissão de que a linguagem, tal como entendida nesse campo, não se resume apenas aos sistemas linguísticos e lexicais em seu uso escrito ou verbal. Embora aí embutidos, esses sistemas não esgotam o campo mais amplo do estudo de signos imagéticos, códigos gestuais e toda a gama de meios de expressão de que pode lançar mão o engenho humano em suas interações e atividades (Hall, 2016). A linguagem, assim, é entendida num sentido mais amplo do que aquele conferido aos estudos originais da linguística e outros campos convencionais de estudos da linguagem, ainda que o vasto legado desses campos jamais seja propriamente renegado ou tratado como matéria superada.

Quase como desdobramento desse primeiro postulado, admite-se o caráter transdisciplinar do campo, o que aproxima os estudos da linguagem a outros campos de conhecimento, como a sociologia, a filosofia, a antropologia e áreas afins. Pode-se dizer que os estudos e as análises de discurso aproximam e atravessam campos disciplinares diversos no que tange à adoção de métodos de pesquisa, de mobilização conceitual e de aporte teórico para a investigação de diferentes objetos.

Desses dois primeiros postulados deriva um terceiro, que se configura como a assunção de que a análise do discurso tem embutida em si uma constelação de áreas de estudos que ganham novas frentes de abordagem pela adoção da linguagem como objeto central de análise, modalidades de formulação de perguntas e acesso a problemas. Daí, a disponibilidade de diferentes campos temáticos entre os quais podemos situar a análise do discurso político como campo específico de investigação ou, como sugere Charaudeau (2018), o discurso político é um objeto de estudo que se encontra no centro de diferentes disciplinas.

Tomamos como dado que a análise do discurso político tal como definido pode ser uma chave interessante para tentarmos compreender alguns processos políticos, dentre os quais a persistência de certos padrões de atuação do Estado. No caso aqui tratado, nossa aposta é que a observação de determinados regimes discursivos observados na Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro nos fornece subsídios preciosos para entendermos padrões de abordagem pública para o problema da segurança no estado e, mais do que isso, chancela, reforça, legitima, estimula um *modus operandi* das instituições destinadas a

atuarem nesse campo, com destaque para as polícias estaduais. A assunção dessa aposta, julgamos, pode ter rendimento por várias razões.

Em primeiro lugar, como já assinalado, o legislativo estadual tem sido um campo relativamente negligenciado de observação sobre as escolhas de políticas de segurança para o estado. O simples movimento de voltar os olhos para essa esfera do poder público é, por si só, válido por, de certa forma, retirá-lo de um injustificável lugar de coadjuvante na concertação política estadual numa área tão sensível ao longo de décadas. Em segundo lugar, amplia o espectro de atores que, direta ou indiretamente, incidem para que escolhas sejam feitas e, no caso em questão, se repitam, a despeito dos problemas que lhes são inerentes e da relativa ineficácia de seus resultados. Finalmente, olhar não somente para o legislativo, mas para o que nele é dito por seus titulares, recoloca de forma qualificada a discussão das articulações entre o que é dito e o que se faz ou, para usar os termos convencionais de uma das questões centrais das análises do discurso político, das relações entre discurso e ação (Fairclough; Fairclough, 2012; Pêcheux, 2014; Courtine, 2006).

Como procedimento metodológico, fazemos uso de duas categorias bastante conhecidas e consagradas por diferentes escolas e correntes da análise do discurso: as noções de *corpora* e de contexto. Como assinala Maingueneau, entre outros, há uma diferença fundamental entre texto e *corpus*. Essa diferença

[...] marca a fronteira entre, de um lado, as práticas de comentários tradicionais que tentam interpretar textos legados por uma tradição e, de outro, as abordagens em termos de discurso, que se pretendem resultado das ciências humanas e sociais. Os analistas de discurso não estudam *obras*; eles constituem *corpora*, eles reúnem os materiais que julgam necessários para responder a este ou àquele questionamento explícito. (Maingueneau, 2017, p. 40).

No caso presente, nosso *corpus* é composto por um pequeno número de intervenções proferidas em plenário por um reduzido número de deputados estaduais, transcritas e disponibilizadas no site da Alerj, quando dos debates envolvendo o episódio descrito no início deste artigo. São exatamente o espaço do plenário da Assembleia Legislativa do estado e, mais restritamente, o momento imediatamente posterior ao episódio na Ponte Rio-Niterói também descrito que compõem o contexto em que as interações discursivas suscitam as intervenções aqui analisadas.

Desenvolvida e explorada de forma mais exaustiva, no campo da análise do discurso, a partir das formulações de van Dijk, a noção de contexto remete à ideia segundo a qual não somente o sentido dos discursos está condicionado a fatores como interação social, episódios comunicativos, entorno relevante, entornos situacionais, mas sua própria construção formal e sua recepção devem ser encaradas segundo esses prismas. Ou seja, é preciso olhar para além do discurso para entendermos a fala, o texto, a intervenção imagética como discursos (Van Dijk, 1977).

Não é o caso de recuperar aqui a longa e detalhada discussão sobre o conceito de contexto, sua diferença em relação à ideia de situação e sua aplicação nos diferentes campos das ciências sociais. Como é sabido, van Dijk destinou longos anos e ao menos três grades obras dedicadas ao tema (Van Dijk, 1977, 2008, 2009). Deixamos registrado apenas que foram inúmeras as suas contribuições, sobretudo no que se refere ao ambiente e às condições de seu entorno quando da enunciação de um discurso, ou de um pequeno conjunto deles, bem como as consequências esperadas por aqueles que os enunciam,

tendo em vista, inclusive, aqueles a quem se dirige. O que importa, e cabe, presentemente, é entender como as intervenções aqui exploradas estão circunscritas a um conjunto determinado de elementos em que, por um lado, determinadas estruturas e recursos discursivos são mobilizados para que posições e modalidades de organização do espectro político, no que toca à abordagem da violência e da segurança pública, sejam reiteradas e justificadas. Entendemos, simultaneamente, que alguns dos elementos enunciativos dos discursos analisados estão relacionados com mecanismos estruturais das relações de poder vigentes na sociedade fluminense, em particular, e brasileira, de forma geral. Dito de outra forma: nossa aposta analítica é que estamos lidando com atualizações de modalidades de poder que ultrapassam sua contingência e conjuntura.

A despeito dos recursos possibilitados pelos programas e softwares que agregam grande volume de materiais, optamos, aqui, por caminho mais convencional de operar com um *corpus* limitado que nos permite verticalizar a interpretação de mecanismos e estratégias discursivas mobilizadas em algumas poucas intervenções. Escolhas implicam sempre ganhos e perdas. Em nosso caso, seguimos trilha semelhante àquela explorada por representantes da chamada análise crítica do discurso, como Wodack e van Dijk. Mais especificamente, nos inspiramos em seus conhecidos estudos sobre a performance oratória de parlamentares em situação de sessão legislativa, comparada àquela desempenhada nos bastidores, no caso de Wodack (2012), e na fartamente explorada análise sobre o discurso de Tony Blair, na Câmara dos Comuns, para obter o apoio parlamentar à adesão britânica à guerra ao Iraque, realizado por van Dijk (2018). Ainda de van Dijk, também nos inspiramos no menos conhecido estudo em que ele explora o discurso racista do membro da Câmara Baixa do Parlamento Britânico, o conservador John Stokes, em 1989, ao defender mecanismos fortemente discricionários de controle de imigrantes (Van Dijk, 2002).

Contexto e estrutura, relações de poder e padrões discursivos. Buscamos nas páginas a seguir entender as formas pelas quais membros do poder legislativo fluminense abordam os temas da violência e da segurança pública em suas intervenções em plenário. Mais do que expressão de suas posições pessoais e políticas acerca dessas temáticas, os parlamentares destacados acenam para seu público e para outras instâncias de poder não somente suas opiniões, mas seu endosso a escolhas e procedimentos. Como esperamos que fique claro ao longo da exposição, a abordagem fortemente marcada pela lógica de intervenções armadas, orientada pelo uso da força por parte das polícias em praticamente qualquer tipo de intervenção, predomina e dá o tom de parcela expressiva das intervenções, tendo alguns deputados que assumem o protagonismo nesse processo.

Esses discursos são voltados, naturalmente, às bases eleitorais desses deputados, mas não somente. Eles são claramente endereçados aos profissionais de polícia e a outros atores do poder do Estado, tanto no poder executivo quanto para o sistema de justiça de maneira geral. Entendemos que são mais do que puramente retórica (a retórica nunca é puramente apenas uma única coisa), mas reiterações de programas de exercício de poder. Esses discursos trazem embutidos modelos de entendimento dos modos como funcionam e devem funcionar o corpo social, o estatuto de seus atores e o lugar estratégico ocupado por aqueles que detêm nacos do poder, entre os quais situam-se, invariavelmente, as polícias e sua “linguagem” da força.

Tratar do discurso político, como nos ensina Charaudeau (2018, p. 32): “[...] é tentar definir uma forma de organização da linguagem em seu uso e em seus efeitos psicológicos e sociais, no interior de determinado campo de práticas”. Diferentemente de outros campos de estudo da política, a análise do discurso político entende os discursos como as bases que tornam possível a emergência de uma racionalidade

política quanto à regulação dos fatos políticos já que, ainda nos termos do autor, a linguagem é o que motiva a ação, lhe orienta e lhe confere sentido (Charaudeau, 2018, p. 37, 39). Assumindo os postulados básicos estabelecidos por Charaudeau, deixamos de lado, ao menos parcialmente, a expectativa de entender o discurso político como simples espaço de acionamento de ideologias que reproduzem e perpetuam mecanismos de dominação, ainda que ele acabe atualizando-se também dessa forma. Além dessa característica, que já justificaria o interesse pelos seus acionamentos, entendemos os discursos investigados a seguir como elementos que conferem sentido e estimulam, em larga medida, os padrões que vigoram no Rio de Janeiro na abordagem da segurança pública.

Ao acompanhar as referências teóricas mobilizadas, o leitor deve identificar a combinação de diferentes correntes e perspectivas de análise do discurso político aqui mobilizadas. Entendida como corpo teórico/conceitual, campo disciplinar e recurso metodológico, a análise do discurso é encampada aqui como aliada importante no esforço de conferir inteligibilidade a eventos e padrões que frequentemente fogem ao entendimento e aviltam princípios elementares da ética e do bom senso. Para isso, levamos às últimas consequências a marca de origem desse campo: borrar fronteiras epistemológicas e mobilizar simultaneamente diferentes perspectivas teóricas, tendo em vista um empreendimento que, sendo teórico, está organicamente vinculado à ação, assim como seu próprio objeto de análise.

OS EMBATES E OS DISCURSOS

Retomemos, então, o mote inicial de nossa discussão. O trágico episódio ocorrido na manhã de agosto de 2019 na Ponte Rio-Niterói. Ainda no dia vinte, em sessão ordinária da assembleia, durante a ordem do dia, o deputado Rodrigo Amorim toma a palavra:

Obrigado, Presidente. Primeiramente, quero saudar os Soldados de Bolsonaro, o Politicamente Incorreto, o Direita Lagos e outros movimentos que estão nesta Casa hoje. Quero aproveitar o ensejo para parabenizar o Governador Wilson Witzel, assim como a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, o Coronel Nunes, do Batalhão de Operações Especiais, e também o *sniper*, grande policial militar que cancelou o CPF daquele vagabundo. Lamento que não tenha sido na cabecinha, mas a narrativa é de que não foi ceifada a vida de um marginal, mas de que foi preservada a vida de mais de trinta inocentes. Parabéns ao que considero a melhor política de Segurança Pública da história deste Estado (Amorim, 2019)⁵.

Firmando posição na linha de frente de apoio ao governador, o deputado do PSL busca utilizar expressões que foram consagradas pelo chefe do executivo ainda quando em campanha. Lamenta que o tiro mortal não tenha sido “na cabecinha”, refere-se ao sequestrador como “vagabundo” e refere-se à sua morte como “cancelamento de seu CPF”, expressão utilizada por grupos paramilitares e milícias quando tratam de alguém por eles executado no bojo de suas atividades criminais. O uso dessas expressões tem um claro efeito de rebaixamento moral da vítima e enfatiza o pouco valor que deve ser dado a sua vida.

5 Rodrigo Amorim em falas do plenário. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=57&url=L3RhcWFsZX-JqLm5zZi81ZDUwZDM5YmQ5NzYzOTFiODMyNTY1MzYwMDZhMjUwMj81NWZmOTNkMGNhMDBkYzUzODMyNTg0NWwMdc2NGI3Zj9PcGVuRG9jdW1lbnQ=. Acesso em: 11 jun. 2020 às 13h:30.

Na verdade, toda a curta intervenção do deputado Amorim revela o esvaziamento do conteúdo político da abordagem da segurança pública pelo governo e seu distanciamento de qualquer balizamento jurídico. O tratamento discursivo desloca o campo da segurança para uma esfera estritamente moral. A morte do “vagabundo” é o contraponto necessário à “preservação da vida de mais de trinta inocentes”. Esse é um elemento recorrente que pode ser tomado como recurso estruturante da abordagem do tema pelos setores parlamentares de apoio ao governo do estado naquele momento.

Assim como verificamos o deslocamento para a esfera moral do problema da segurança, temos nessa curta intervenção aqui destacada um sinal interessante sobre os receptores efetivos e virtuais a que o discurso do deputado se dirige. A menção a grupos organizados na abertura de seu discurso indica a presença de alguns de seus membros na galeria no momento em que o deputado se manifesta. Eles formam, ali, parte da claqué que com alguma frequência ocupa as galerias da casa legislativa durante seus trabalhos. Os nomes dos grupos – “Soldados de Bolsonaro”, “Politicamente Incorreto” e “Direita Lagos” – atestam não somente uma linhagem a que o deputado se filia, mas ilustram a atmosfera política de um contexto em que grupos de direita e identificados a lideranças e bandeiras reacionárias buscam ocupar espaço e marcar presença. Há, também, o que poderíamos chamar de receptores ausentes. Aqueles a quem o discurso se dirige, mesmo não se encontrando em plenário. A natureza desse tipo de destinatário nos parece muito relevante ao analisar discursos parlamentares. Temos recorrentemente a percepção de que os destinatários de suas falas não se encontram ali, em plenário. Mas a despeito de sua ausência física são eles os destinos primeiros do que se fala e pelo que se briga e ambas as modalidades de intervenção a eles chegará, a despeito de sua ausência.

No caso em questão, assim como em muitos dos discursos proferidos sobre segurança, as corporações policiais são o receptor. Esse é um traço dos discursos sobre segurança pública que atravessa diferentes posicionamentos políticos e ideológicos dentro da casa. Mesmo os deputados críticos às abordagens policiais e às políticas focadas no uso excessivo da força parecem modular suas críticas, enfatizar seu compromisso e seu respeito pelas corporações, enfatizar responsabilidades do poder civil. Nessa curta intervenção do deputado Amorim, o tom é congratulatório, valorizando a Polícia Militar do Rio de Janeiro, seu comandante e o atirador de elite que efetuou o tiro mortal.

Um terceiro elemento a destacar na intervenção selecionada é expressivo das modulações discursivas empregadas pelo deputado Amorim no fechamento de sua intervenção. Ao concluir seu discurso celebrando “a melhor política de segurança da história desse estado”, ele não apenas está reiterando seu apoio ao governo, mas redefinindo a natureza e o significado da ocorrência. O episódio deixa de ser tratado como um evento pontual, passando a ser entendido como uma espécie de versão metonímica da política de segurança. O aceno é claro: este deve ser um procedimento padrão, em que a vida dos inocentes está condicionada ao “cancelamento” dos criminosos e vagabundos.

O discurso de Amorim, a despeito de sua concisão, traz em si a base de apoio, a proclamação de protagonismo e o padrão orientador da política pública no campo da segurança, patenteando, simultaneamente, o alinhamento entre governo, casa legislativa e a sociedade civil que ocupa as galerias do plenário. De um lugar diametralmente oposto do espectro político, ainda no dia 20 de agosto, a deputada Mônica Francisco remete o episódio à política de segurança do estado:

[...] o gasto com Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro com inteligência foi de R\$ 1,5 mil. Isso fala muito para a gente. Nos cem primeiros dias do Governo Witzel foram gastos R\$ 2,3 bilhões em ações de segurança pública, ora midiáticas, ora genocidas.

Veja: R\$ 2,3 bilhões gastos nos cem primeiros dias e R\$ 1,5 mil gastos em inteligência. Ora, esperamos que a chegada do PPA, dia 31 de agosto, traga para nós um plano para a Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro que priorize a inteligência ao invés de contar mortos.

Não contamos mais as operações por dias, agora, se conta por horas: seis em oitenta horas mortos em nome de Deus. Invoca-se o nome de Deus para uma verdadeira carnificina. Usam-se palavras chavão como abate (Francisco, 2019)⁶.

Enquadrado o episódio numa visada mais geral da política de governo à ocasião, a deputada prossegue:

[...] o enterro de um jovem policial militar da pista e o enterro de um jovem de favela – seja do varejo da droga, seja inocente – você não sabe quem é o da favela e quem é o da polícia, porque são jovens negros mortos, descartados para uma política em que quem se serve desses corpos pobres, mal pagos, famintos, porque sei o que estou falando, sei que V. Exa. também sabe, pois, quando coordenava as ações da rede de instituições do Borel, muitas vezes tínhamos soldados da falecida Unidade de Polícia Pacificadora que às escondidas nos falavam das condições de humilhação a que eram submetidos ou submetidas.

E essa mesma política, esse programa que, há mais de 30 anos, no Estado do Rio de Janeiro, veja, em 20 anos de política genocida no Estado do Rio de Janeiro, nós perdemos mais de um milhão de pessoas (Idem)⁷.

Situado o episódio no quadro mais geral da abordagem do governo para o campo da segurança pública, a deputada vai além e dimensiona esta última ao histórico racista e classista que caracteriza as abordagens para o campo: “Os nossos jovens não chegam nem a 26. Tem quatro vezes mais chance de morrer um jovem negro do que um jovem branco, e 11 vezes mais chance de ser executado por arma de fogo” (Idem).

À dicotomia homens de bem/inocentes de um lado, bandido/vagabundo de outro, desenvolvida pelo deputado Amorim, a deputada Mônica Francisco contrapõe os eixos cor e classe como referência para uma abordagem também dicotômica. Há uma diferença notável na passagem do primeiro para o segundo bloco de intervenções. Se a abordagem do deputado Amorim desloca o foco da política de segurança para o plano estritamente moral, a intervenção da deputada Mônica Francisco retoma a natureza fundamentalmente política das escolhas feitas e renovadas, das quais o episódio, a despeito de aparentemente evanescer-se, figura como a repetição e reiteração daquilo que caracteriza a história da dominação no Brasil.

Ao referir-se aos “nossos jovens”, a deputada reforça o lugar de onde enuncia e, adicionalmente, traz para essa esfera os próprios policiais, cujos enterros não diferem em nada daqueles que são vítimas de suas operações. Curioso ponto de convergência entre discursos que tão ostensivamente explicitam divergências em tudo o mais: o confronto entre ambos revela a polícia como objeto de disputa. Os acenos para as corporações policiais ocorrem de diferentes lugares do espectro político, ainda que investidos de significados bastante distintos: heróis, segundo o deputado Amorim, vítimas na abordagem, de acordo com a deputada Mônica Francisco.

6 Mônica Francisco em falas do plenário. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=57&url=L3RhcWFsZX-JqLm5zZi81ZDUwZDM5YmQ5NzYzOTFiODMyNTY1MzYwMDZhMjUwMi81ODk0Y2Q2YzllNThiOTViODMyNTg0NWwMDdjM2ViZj9P-CGVuRG9jdW1lbmQ=. Acesso em: 11 jun. 2020 às 14h30.

7 Idem.

As intervenções ocorridas em plenário no próprio dia da tragédia foram escassas, se pensarmos na carga dramática envolvida no desenrolar de todo o enredo do sequestro até a morte do sequestrador. Mais escassas ainda são as alusões ao comportamento do governador, objeto de reparo quase solitário pela deputada Renata Souza:

Uma morte não se comemora – isso é uma tragédia. Uma morte lamenta-se. Lamenta-se, porque há famílias chorando. Por isso, Sr. Presidente, nos solidarizamos com todos e com todas, com as pessoas daquele ônibus. Cerca de 37 pessoas passaram por momentos terríveis, de dor, de horror.

Que essas pessoas, Sr. Presidente, possam, sim, ser acolhidas pelo Estado, assim como os familiares do sequestrador do ônibus. Porque não comemoramos morte alguma. Temos responsabilidade e estar em cargo público requer o mínimo de empatia por aqueles que sofrem, que sentem dor (Souza, 2019)⁸.

Mas ocorreram, também, expressões de apoio ao governador, como foi o caso do deputado Marcelo do seu Dino:

[...] Como muito bem disse o Governador, o ideal era que todos saíssem com vida. Infelizmente, eu digo infelizmente porque, como cristão, assim tenho que falar [...]
Hoje, parablenizo o Governador Wilson Witzel, pela sua atitude e pela sua coragem. Diferente, nobres Deputados, de outros governadores e políticos que estiveram à frente do Executivo, de ter o posicionamento de trilhar o bem e não de pensar apenas no que a opinião pública iria falar, de ter a certeza de que a atitude a ser tomada seria a mais correta. Imaginemos, hoje, se 39 pessoas morressem, qual seria o discurso que teríamos? Será que a polícia teria sido incompetente? Não teria tomado a atitude no momento certo? Não. [...] Parablenizo, mais uma vez, o Governador, que, diferentemente dos que defendem os direitos humanos, que só sabem valorizar vagabundos e bandidos, hoje, pediu para que a nossa Secretária, Major Fabiana, cuidasse de todos: da família desse jovem que perdeu a vida; e das 39 famílias que estavam lá. Até mesmo quando um marginal morre, a família vem sendo assistida. É dessa forma que se faz política (Ribeiro, 2019)⁹.

As alusões ao episódio também ocorreram no dia seguinte, embora de modo ainda mais rarefeito, até desaparecerem nas sessões subsequentes. O papel de esfera crítica e fiscalizadora do poder legislativo é aludido uma única vez. As poucas intervenções oscilam entre algumas críticas feitas ao governo e à atitude de seu titular no episódio, contrapostas por elogios ao chefe do Executivo, à sua abordagem para a segurança pública, cujo sucesso é metonimicamente expresso na ocorrência da Ponte Rio-Niterói, e ao trabalho da polícia definido como exitoso. Em comum, repitamos, os acenos às corporações policiais, tomadas como vítimas elas próprias de uma indefensável política marcada pelo signo da morte ou como portadoras de heroísmo e devoção à ordem pública.

O tema volta ao plenário menos de um mês depois. Mais especificamente no dia 10 de setembro, quando é votada a proposta de um conjunto de deputados pela concessão da Medalha Tiradentes ao atirador de

8 Renata Souza em falas do plenário. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=57&url=L3RhcWFsZXJqLm5zZi81ZDUwZDM5YmQ5NzYzOTFiODMyNTY1MzYwMDZhMjUwMi9lNWw1MDg3ZGMwYTU2ZDdkODMyNTg0NWwMDdjNmNjYz9PcGVuRG9jdW1lbnQ=. Acesso em: 7 jun. 2020 às 14h30.

9 Marcelo “do Seu Dino” Ribeiro. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=57&url=L3RhcWFsZXJqLm5zZi81ZDUwZDM5YmQ5NzYzOTFiODMyNTY1MzYwMDZhMjUwMi9hYjhmM2IzOGM0ZjU5YmQwODMyNTg0NWwMDc0NGQ4ND9PcGVuRG9jdW1lbnQ=. Acesso em: 10 jun. 2020 às 15h30.

elite da Polícia Militar que efetuara o disparo no episódio da Ponte Rio-Niterói. Embora tida como a maior honraria a ser concedida pela casa legislativa estadual, a Medalha Tiradentes é fartamente distribuída pela Alerj e não raro tem policiais e agentes de segurança como agraciados. Trata-se de um aceno dotado de razoável peso simbólico e funciona como um claro sinal de reconhecimento e distinção. As manifestações e declarações de voto são expressivas e agregam alguns componentes acerca dos posicionamentos e mecanismos discursivos mobilizados para a abordagem da segurança pública na Assembleia.

Não há votos contrários à concessão da honraria ao *sniper*. As resistências, brandas, à iniciativa se expressam em abstenções, algumas das quais assumidas juntamente a justificativas de voto. Essa tendência é expressiva de uma espécie de padrão em que mesmo as posturas críticas em relação às políticas de segurança ou às ações policiais são assumidas de forma cautelosa. Elas tendem a enfatizar o quanto o *status quo* vitimiza também as corporações e seus membros e o quanto as ações desviantes ou abusivas são expressivas apenas de setores minoritários das corporações. Ao justificar a abstenção pela bancada do PSOL, o deputado Flavio Serafini faz um longo discurso:

Presidente, por que a bancada do PSOL se absteve? Esse é um debate importante. Primeiramente, porque discordamos da vulgarização que está sendo feita de transformar mortes em palanque eleitoral, seja qual morte for: a morte de um policial, a morte provocada por um episódio dramático, como foi o do sequestro do ônibus. Isso está sendo feito constantemente, de forma vulgar.

O Governador do Estado do Rio de Janeiro chegou ao ponto de descer do helicóptero mexendo os bracinhos, como se estivesse comemorando um gol, pulando, correndo e tentando misturar o resultado daquela operação, uma operação tensa, que envolvia 39 reféns, que obrigou uma série de comandos técnicos a tomar decisões, com uma política de segurança que age nas favelas multiplicando o número de tiroteios e multiplicando o número de vítimas diariamente.

É importante destacar que não existe hoje, no mundo – no mundo –, nenhum país democrático que tenha o número de mortes provocadas pelos agentes de segurança semelhantes ao que tem o Estado do Rio de Janeiro. Nenhum país no mundo e nenhum Estado da federação. É uma política de segurança que mata muito. Mata muito a população; mata muito uma série de pessoas que não têm nada a ver com o tráfico de drogas, com a criminalidade, que simplesmente são pessoas pobres, que moram nas favelas e acabam sendo vítimas de ações que vão se tornando cada vez mais irresponsáveis. Esse é o debate que fazemos na área da Segurança pública.

Sobre esse episódio, em especial, abstinemo-nos por duas razões. A primeira é uso eleitoral vulgar que vem sendo feito desse episódio, desde o seu desfecho, pelo próprio Governador, que desceu do helicóptero dando pulos, estendendo o braço e, depois, misturou o significado daquela operação com o conjunto da sua política de Segurança.

A segunda, como já foi dito aqui pelo Deputado Luiz Paulo, esse uso eleitoral vulgar acaba expondo o próprio policial. Os policiais que não vinham tendo as suas identidades reveladas passaram a ter suas identidades reveladas por essas tentativas de homenagem. Isso é lamentavelmente vulgar!

O episódio em si foi trágico. Tratava-se de uma pessoa doente mental que estava colocando em risco a vida de outras 38 pessoas. Se o tiro que o abateu foi necessário ou não, quem vai dizer é a perícia. Como leigo, olhando aquilo, me pareceu que foi, mas não tenho como avaliar. Quem tem como avaliar é a perícia.

Esse nível de politização de episódios envolvendo mortes, envolvendo a vida de pessoas me parece vulgar e lamentamos. Felizmente, não morreu nenhum dos reféns, felizmente nenhum policial saiu ferido. Mas, obviamente, mesmo naquelas circunstâncias, uma morte não me parece motivo para comemoração e acho que essa homenagem vem muito no sentido do que tem sido um uso eleitoralmente vulgar de uma política de segurança que tem deixado muitas vítimas inocentes no Estado do Rio de Janeiro (Serafini, 2019)¹⁰.

A retórica cautelosa, que evita confronto aberto com as corporações ao mesmo tempo que critica fortemente a política de enfrentamento do governo Witzel, parece insuficiente para evitar o recurso à polarização. Os setores que dão sustentação ao governo, que, naquele contexto, representam os focos de apoio mais incisivos a políticas de enfrentamento armado e guerra ao crime, lançam mão recorrentemente de uma equação bastante conhecida no Rio de Janeiro. Segundo ela, as críticas à política do governo vêm da parte dos defensores dos direitos humanos que representam os setores inimigos das polícias e que estão associados aos criminosos. Todos esses elementos são enfeixados numa identidade síntese: a esquerda.

É interessante observar como o esforço de modulação discursiva dos críticos às políticas focadas nas operações armadas e no uso excessivo da força parece fracassar frente à resignificação de seu discurso por parte dos defensores da política de Witzel. A passagem da intervenção de Philippe Poubel (PSL), a seguir, é expressiva dessa estratégia:

Chegamos a um momento no nosso país em que os papéis se inverteram: o errado está certo e o certo está errado.

Mesmo com todos os problemas que estivesse atravessando, aquele marginal estava cometendo um crime: sequestrou um ônibus, fez 39 reféns, montou um artefato dentro do veículo para lhe tacar fogo e descumpriu duas vezes o acordo com os negociadores. Ainda assim, os defensores de vagabundos vêm aqui tentar minimizar a homenagem que vamos fazer a um dos atiradores.

Faço uma proposta: peguem marginais do nosso Estado, como o William e outros, e os levem para suas casas, levem-nos para morar com os senhores, deem casa e comida a eles. Aqui desqualificam uma ação perfeita do Bope e dos demais agentes de segurança envolvidos, alegando que ele era um doente mental. Ora, então, todos os dias há doentes mentais tirando a vida da sociedade de bem nas ruas, dos policiais.

Sr. Presidente, é uma vergonha essa inversão de valores! É uma vergonha o que a esquerda defende nesta Casa: desqualificar soldados, policiais que todos os dias estão nas ruas para defender e salvar as vidas de quem eles nem conhecem, colocando as suas próprias vidas em risco, e levantar a bandeira de vagabundos, marginais que aterrorizam o dia a dia da sociedade.

Deixo aqui os parabéns aos colegas parlamentares que votaram a favor da Medalha Tiradentes. Digo mais: são três medalhas! Vão ter que engolir: são três medalhas – às ações orquestradas sob o comando do governo Witzel três atiradores, mais a equipe, para quem vamos aprovar a moção de aplausos. Vão ter que me engolir! Peguem os seus vagabundos e os levem para morar em suas casas! (Poubel, 2019)¹¹.

10 Flávio Serafini, disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=57&url=L3RhcWFsZXJqLm5zZi81ZDUwZD-M5YmQ5NzYzOTFiODMyNTY1MzYwMDZhMjUwMi85YzM1Y2IxNGEwOTJmMzliODMyNTg0NWQwMDC3NTJkOD9PcGVuRG9jdW11bnQ=. Acesso em: 7 jun. 2020 às 15h30.

11 Felipe Poubel: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/66fc0a5f95422d0783257fee005df964?OpenForm&ParentUNID=9BD3E0D-BA958DFAD83258471005FE66B>. Acesso em: 10 jun. 2020 às 15h30.

A passagem da intervenção de um dos proponentes da premiação é eloquente. A inversão de valores a que se refere, “o errado está certo, o certo está errado”, reforça a natureza moral da segurança pública, segundo a abordagem de que é um representante eloquente. Tal natureza é base para o salto discursivo pelo qual a crítica à “política do abate”, as interpelações contra a versão tropical da biopolítica de que fala Aganbem (2010), que desumaniza e legitima a execução como forma preferencial de atuação no campo da segurança, a crítica a esse modelo, dizíamos, se torna simultaneamente mecanismo de desqualificação da polícia e solidariedade incondicional com “vagabundos”. Não somente a dicotomia entre vítimas inocentes e vagabundo é reforçada como os lugares dos demais atores são distribuídos: os defensores dos direitos humanos ficam com o segundo, contra a polícia que opera em defesa das primeiras.

É interessante notar que as críticas à política de segurança sob o governo Witzel são formuladas por deputados de diferentes matizes e partidos. O mesmo acontece quanto ao modelo padrão de comportamento das forças policiais sob o comando do então governador do estado. A subsunção desses posicionamentos a um espectro específico do continuum político ideológico, a esquerda, contudo, parece ter uma efetividade e uma eficácia argumentativa nada negligenciável. Tornada adjetiva, a qualificação “esquerda” é ela própria esvaziada de seu conteúdo político, figurando como indicador de uma degradação moral daqueles que conspiram contra a ordem e a cidadania dos homens de bem. Estes últimos estão nas galerias e perfilam com os policiais, vítimas das perfídias daqueles que, segundo tal argumentação, têm nos bandidos e marginais seus eleitores preferenciais.

No âmbito da Alerj, a esquerda tem um partido ou, para sermos mais exatos, traz o nome de um partido que não coincide com aquele que carrega este adágio no plano nacional. Curiosamente, na casa legislativa fluminense, diverso do que ocorre no plano nacional, não é o PT que traz essa marca. O foco dos dispositivos retóricos acionados em defesa da política de guerra é o PSOL. Esse é um ponto que merece desenvolvimento mais amplo e cuidadoso do que aquele que dispomos no espaço do presente trabalho. Merece, certamente, uma exploração à parte, dada a identidade política, retórica e estética que predomina nas fileiras psolistas fluminenses. Também em função de suas relações, quase nunca tranquilas, com a hegemonia que jamais se consagrou por parte do PT local, ao contrário do observado em âmbito nacional. Mencionamos esse ponto apenas para que não pareça ter passado despercebido e para assinalar os mecanismos pelos quais o discurso de suporte ao governo Witzel reforça a lógica do enfrentamento armado e da guerra ao crime.

A demonização da esquerda, bem como a desmoralização do ideário dos direitos humanos a ela associado, é, portanto, um trabalho erigido por uma oratória, circunscrita, incansável, estridente e, ao que tudo indica, ao menos parcialmente bem-sucedida. É importante reconhecer que há pouco de truculência no longo trabalho de urdidura das abordagens que têm predominado no campo da segurança pública historicamente no Rio de Janeiro. A despeito da brutalidade dos métodos prevaletentes, do reforço da exclusão e das práticas classistas e racistas daí resultantes e da disseminação de uma cultura inversa à promoção de sociabilidades mais solidárias e fraternas, é importante admitir o engenho com que a retórica de apoio a tais práticas demoniza, desqualifica e se sobrepõe àqueles que a enfrentam. Se a hegemonia obtida ao longo de décadas não é suficiente para reconhecermos nessa retórica suas “virtudes”, devemos ao menos observar os meios pelos quais tem sido tão eficiente, longa e bem-sucedida no campo simbólico.

Em primeiro lugar, é importante reiterar o deslocamento do debate da esfera política para o campo moral. A segurança pública se institui retoricamente como o lugar em que são confrontados os direitos e as garantias dos homens bons, carentes da proteção do Estado, frente à ignomínia de bandidos, marginais, vagabundos,

que encarnam o lado mau da sociedade contra a qual operam, segundo elemento da equação, os policiais. Estes não figuram somente como profissionais ou servidores do Estado, mas como heróis abnegados que se batem em favor da ordem e da lei. Também eles são abordados com tinturas de conteúdo moral, dado que são retratados pela alegada devoção e desprendimento com que se batem pela ordenação social.

Em segundo lugar, o acompanhamento das intervenções em plenário na Alerj soa como um bom laboratório de observação do processo de abastardamento por que tem passado a noção de direitos humanos ao longo de ao menos três décadas. Isso porque o deslocamento do debate para a esfera moral é sustentado por um dualismo, segundo o qual na equação em pauta só cabem dois lados. Não alinhados à lógica do enfrentamento armado, resta apenas o lado contrário às vítimas potenciais. O que vale dizer: o alinhamento com o crime, com a bandidagem e, conseqüentemente, com a desordem. Esse é o papel da “esquerda”, dos inimigos das polícias e dos defensores dos direitos humanos.

Qualquer analista minimamente atento pode perceber que a abordagem dicotômica no debate parlamentar sobre segurança pública é reducionista e não dá conta das nuances observadas em diferentes intervenções em plenário. Mas é importante destacar que essa é uma modalidade discursiva restrita a um pequeno grupo de parlamentares. Mais importante, tal dicotomia não resiste a uma observação mais geral da diversidade de matizes de abordagens expressas em plenário. São raros os posicionamentos abertamente críticos às polícias e quando ocorrem são, em geral, direcionados para as diretrizes definidas pelo poder executivo e não para as corporações propriamente ditas. No entanto, a lógica nós contra eles, que prevalece nos discursos dos defensores de políticas de guerra e de ações armadas, parece gozar de uma eficácia simbólica invejável.

Do mesmo modo, há tentativas, episódicas e relativamente isoladas, de enquadramentos focados em critérios técnicos para a discussão de casos e dramas como este, tratado aqui. A importância do investimento em recursos técnicos e de formação aparece mesmo em circunstâncias marcadas pela emoção de episódios dramáticos. Trata-se de intervenções que buscam claramente escapar da ideologização do debate, afastar-se dos apelos de ordem normativa e de princípios básicos de orientação das forças do Estado. Mas também elas parecem submergir no apelo dramático ao reconhecimento do caráter heroico dos trabalhos e feitos dos policiais, na abordagem moralizante, já destacada anteriormente. Ainda assim, ela prevalece como uma espécie de discurso padrão que se reproduz pela repetição exaustiva com que é enunciado.

É impossível mensurar o peso que essa tendência tem na adoção das políticas de segurança no estado. Por outro lado, é injustificável negligenciar a relevância que esse suporte legislativo oferece para a persistência de certas tendências e *modus operandi* das instâncias que operam no campo da segurança. Mais ainda, é preciso levar em conta o peso que a reprodução desses padrões discursivos tem nas reiteradas demonstrações de força e de autonomia das polícias, quando iniciativas inovadoras, por mais tímidas que sejam, são tentadas.

CONCLUSÃO

Com o que foi exposto anteriormente, temos um cenário estimulante para o aprofundamento das investigações e para tentativas de composição de quadros mais amplos de disputas e articulações discursivas sobre o campo da segurança e da violência no âmbito da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Por ora, cabe destacar o quanto é artificial a redução do campo a uma disputa dicotômica

entre dois campos, defensores dos direitos humanos/defensores do uso da força. As intervenções são mais matizadas do que essa redução esquemática e, mais importante, ela é uma construção mobilizada exclusivamente por um segmento, que, ao demonizar quaisquer posturas distintas, advoga o uso da violência e a lógica da guerra como recurso de abordagem para o setor.

A encampação de tal lógica desloca as disputas do campo político para uma ordem moral em que, cumulativamente, identificamos por um lado as ideias do bem, do bom cidadão, do trabalhador, contrapostos aos seus opostos. Dupla curiosidade: apenas o segundo grupo dispõe de um nome síntese. Trata-se da esquerda, nome dado àquilo que ameaça as virtudes públicas e as próprias instituições. Ela, segundo tal retórica, não somente defende “o mal”, mas é inimiga e desmoraliza os policiais.

Esse último aspecto da retórica aqui destacada ganha maior relevo quando constatamos, pelo discurso de parlamentares vinculados a partidos demonizados pela marca de esquerdistas, um cuidado acentuado em valorizar os policiais, destacar a importância de suas atribuições e situá-los como vítimas equivalentes àquelas que são objeto de intervenção letal por parte do Estado. É curioso e intrigante perceber que, rigorosamente, os alegados ataques às instituições policiais praticamente não existem no âmbito parlamentar, independentemente dos vínculos políticos e ideológicos de quem toma a palavra.

A questão que se impõe, portanto, é: como uma modulação discursiva encampada por um segmento relativamente reduzido do parlamento é capaz de obter tamanha força expressiva? Como, a despeito das evidências, os matizes implicados nas abordagens parlamentares para os temas da violência e da segurança pública são sufocados pelo dualismo encampado por um segmento parlamentar, contaminando os debates mais amplos e a própria esfera pública, atingindo mesmo posicionamentos mais informados sobre as temáticas? Finalmente, cabe o desafio de se inquirir a quais segmentos as diferentes enunciações são endereçadas para além do espaço do plenário.

As questões lançadas no parágrafo anterior sintetizam os primeiros desafios sugeridos pelo exercício levado a termo. Certamente, antes de que se chegue a respostas satisfatórias para eles, certamente outros desafios devem surgir do tipo de investigação aqui ensaiada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer**. O poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

ARRETCHE, Martha. Quando instituições federativas fortalecem o governo central?. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 95, p. 39-57, 2013.

ALERJ, site institucional, 2025. Informações sobre o processo legislativo e acervo de transcrições de sessões parlamentares e discursos. Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br/>. Acesso em 06 de mar. 2024.

BAND NEWS, emissora Band. Caso Ponte Rio-Niterói. Disponível na página verificada do Youtube da emissora em: <https://www.youtube.com/watch?v=OepJQPTk1fk> . Acesso em: 11 jun. 2020.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político**. Trad.: Dilson Ferreira da Cruz e Fabiana Komeau. São Paulo: Contexto, 2018.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – DE 5 DE OUTUBRO DE 1988. São Paulo, Ed. Atlas, 2023.

COURTINE, Jean-Jaques. **Metamorfoses do discurso político**. Derivas da fala pública. Trad. Carlos Piovenazi Filho; Nilton Milanez. São Carlos, 2006.

DEL RIO, Andrés; RODRIGUES, André. BOLSONARO: Angra dos Reis não é Cancún, é Tijuana. *In*: DEL RIO, Andrés; RODRIGUES, André. **O pior de nós**: reflexões sobre militares, direitas e pandemia nos dois primeiros anos do bolsonarismo no poder. Curitiba, CRV, 2021, p. 73-76.

EXAME, Grupo Abril. Caso Ponte Rio-Niterói. Disponível em: <https://exame.com/brasil/homem-armado-faz-refens-em-onibus-na-ponte-rio-niteroi/>. Acesso em 12 jun. 2020.

FAIRCLOUGH, Isabela; FAIRCLOUGH, Norman. **Political discourse analysis**: a method for advanced studies. London/New York: Routledge, 2012.

FIORIN, José Luiz. Tendências da análise do discurso. **Cadernos de Estudos de Linguística**, Campinas, v. 19, p. 173-179, jul./dez. 1990.

GRUPO RECORD. Disponível em: <https://noticias.r7.com/importadas/eleicoes-2018-quem-e-wilson-witzel-o-juiz-que-venceu-a-eleicao-de-governador-do-rio-com-discurso-radical-29102018> . Acesso em: 7 jun. 2020. Consulte também: BBC News Brasil, Grupo BBC, disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46013245>; <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45781425> . Acesso em: 7 jun. 2020.

HALL, Stuart. **Cultura e representação**. Rio de Janeiro: Ed. PUC/Apicuri, 2016.

LIJPHART, Arend; ROGOWSKI, Ronald; WEAVER, Kent. Separation of powers and the management of political cleavages. *In*: WEAVER, Kent; ROCKMAN, Bert (Eds.). **Do institutions matter**. Government capabilities in United States and abroad. Washington DC: Brooking Institution, 302-344, 1993.

LIMONGI, Fernando. Estudos legislativos. *In*: MARTINS, Carlos Benedito; LESSA, Renato. **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil**. Ciência Política. São Paulo: Anpocs/Ciência Hoje/Discurso Editorial/Barcarolla, p. 163-189, 2010.

MAIGUENEAU, Dominique. **Discurso e análise do discurso**. Trad.: Sírio Possenti. São Paulo: Parábola Editorial, 2017.

ORLANDI, Eni P. **Análise de discurso**. Princípios e procedimentos. Campinas, Ed. Pontes, 2001.

R7, Grupo Record. Falas de Witzel sobre segurança pública. Disponível em: <https://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/wilson-witzel-defende-tiro-na-cabeca-de-criminosos-com-fuzil-01112018> . Acesso em: 11 jun. 2020.

PÊCHEUX, Michel. **Análise de discurso**. Ed. Eni Puccinelli Orlandi. Campinas, Ed. Pontes, 2014.

RODRIGUES, André; MARINHO, Leandro. Violência policial como plataforma ideológica no Rio de Janeiro. *In*: FOGO CRUZADO, Relatório anual. Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Fogo Cruzado, 2022. P. 5-17.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo nos estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

SCHUGART, Matthew; CAREY, John. **Presidents and assemblies**: constitutional design and electoral dynamics. New York: Cambridge University Press, 1992.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar**. Rio de Janeiro, Boitempo, 2019.

SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade Libertária**. Rio de Janeiro, Lumen-Juris, 2006.

TAYLOR, Stephanie. Evaluating and applying Discourse Analytic research. *In*: WETHERELL, Margaret; TAYLOR, Stephanie; YATES, Simeon. (Eds.). **Discourse as Data: a guide for analysis**. London: Sage Publications, 2001, p. 311-330.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Lima; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, n. 41, p. 193-217, fev. 2012.

VAN DIJK, Teun. **Discurso e poder**. Trad.: Judith Hoffnagel e Karina Falcone. São Paulo: Contexto, 2018.

VAN DIJK, Teun. **Society and discourse: how social contexts influence text and talk**. New York/Cambridge/Melbourne/Madrid/Cape Town/Singapore/São Paulo: Cambridge University Press, 2009.

VAN DIJK, Teun. **Discourse and context: a sociocognitive approach**. New York/Cambridge/Melbourne/Madrid/Cape Town/Singapore/São Paulo: Cambridge University Press, 2008.

VAN DIJK, Teun. Political discourse and political cognition. *In*: CHILTON, Paul; SCHÄFFNER, Christina (Eds.). **Politics as text and talk: analytic approaches to political discourse**. Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins Publishing Company, 2002, p. 203-237.

VAN DIJK, Teun. **Text and context: explorations in the semantics and pragmatics of discourse**. London: Longman, 1977.

VEJA, Grupo Abril. Falas de Witzel sobre segurança pública. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/wilson-witzel-a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo/>. Acesso em: 11 jun. 2020.

WODACK, Ruth. Politics as usual: investigating political discourse in action. *In*: GEE, James Paul; RANDFORD, Michael. **The Routledge handbook of discourse analysis**. London/New York: Routledge, 2012, p. 525-540.

WOOD, Linda; KROEGER, Rolf. **Doing discourse analysis: methods for studying action in talk and text**. London: Sage Publications, 2000.

ARTIGO

PADRÕES ESPACIAIS E CONVERGÊNCIA DA TAXA DE HOMICÍDIOS NO ESTADO DE SÃO PAULO¹

GUSTAVO NAVARRO MARTINS FONSECA

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

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

E-mail: gustavofonseca633@gmail.com

ALEXANDRE LOPES GOMES

Doutor em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo, é Professor Titular do Departamento de Economia da UFSCar. Seus interesses de pesquisa se concentram em Economia Aplicada, com ênfase em Equilíbrio Geral Computável e Modelos de Insumo-Produto.

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

E-mail: algomes@ufscar.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-7758-3134>

GUSTAVO CARVALHO MOREIRA

Professor da Esalq/USP, economista com mestrado pela UFV, doutorado pela USP e pós-doutorado no KTH (Suécia). Especialista em métodos quantitativos e análise de dados para Ciências Sociais.

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

E-mail: gustavomoreira@usp.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-9526-0267>

Contribuições dos autores: Gustavo Navarro Martins Fonseca atuou na concepção e delineamento do estudo; Revisão bibliográfica e fundamentação teórica; Redação do manuscrito; Análise e interpretação dos dados. Alexandre Lopes Gomes atuou na concepção e delineamento do estudo; Análise e interpretação dos dados; Revisão crítica do conteúdo. Gustavo Carvalho Moreira atuou na coleta e organização dos dados; Análise e interpretação dos dados; Revisão crítica do conteúdo.

Data de Recebimento: 29/10/2023 **Data de Aprovação:** 28/11/2024

DOI: 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.2090

RESUMO

Este estudo investigou os padrões espaciais das taxas de homicídios e avaliou a hipótese de convergência em microrregiões do estado de São Paulo. Utilizando ferramentas de Análise Exploratória de Dados Espaciais (AEDE) e o modelo espacial de β -convergência com dados em painel, examinou-se a dinâmica dos homicídios em 63 microrregiões paulistas de 1980 a 2020. Os indicadores LISA evidenciaram a redução de clusters Baixo-Baixo e o surgimento de clusters Alto-Alto e Alto-Baixo no interior do estado, indicando um movimento de interiorização dos homicídios. Além disso, o modelo de β -convergência indicou uma tendência à homogeneização das taxas de homicídio entre as microrregiões. Esses resultados ressaltam a importância de estratégias de segurança pública focalizadas na redução dos homicídios em áreas

¹ Esta pesquisa constitui uma adaptação da monografia de conclusão de curso do primeiro autor, elaborada no âmbito do curso de Ciências Econômicas na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar-Sorocaba). Foi aprovada em agosto de 2023, sob a orientação e contribuição dos coautores.

persistentemente afetadas, bem como medidas preventivas em regiões com maior suscetibilidade a taxas elevadas de homicídio, considerando a tendência observada de convergência.

Palavras-chaves: Padrões espaciais da violência. Convergência de crimes. Prevenção de crimes. Criminalidade e violência.

SPATIAL PATTERNS AND CONVERGENCE OF HOMICIDE RATES IN THE STATE OF SÃO PAULO

ABSTRACT

This study investigated the spatial patterns of homicide rates and assessed the convergence hypothesis in microregions of the state of São Paulo. Using tools of Spatial Exploratory Data Analysis and the spatial β -convergence model with panel data, the dynamics of homicides were examined in 63 microregions of São Paulo from 1980 to 2020. The LISA indicators revealed a reduction in Low-Low clusters and the emergence of High-High and High-Low clusters in the interior of the state, indicating a movement of homicides inward. Additionally, the β -convergence model indicated a tendency toward homogenization of homicide rates among microregions. These results highlight the importance of targeted public safety strategies to reduce homicides in consistently affected areas, as well as preventive measures in regions with higher susceptibility to elevated homicide rates, considering the observed convergence trend.

Keywords: Spatial patterns of violence. Crime convergence. Crime prevention. Criminality and violence.

INTRODUÇÃO

O crime e a violência são preocupações constantes na sociedade brasileira, sendo um tema central em diversas discussões políticas e econômicas, pelo fato de que tais fenômenos impactam diretamente o bem-estar da sociedade e representam um obstáculo ao desenvolvimento econômico. Os custos associados a esses problemas abrangem diversas dimensões, tanto financeiras quanto não financeiras. Incluem-se aqui despesas significativas do setor público e privado voltadas para o combate ao crime, a redução do turismo, a diminuição da atratividade de investimentos, a deterioração da qualidade de vida, os impactos psicológicos decorrentes do trauma e, nos casos mais extremos, a perda de vidas em homicídios, entre outros aspectos (Justus; Kassouf, 2008).

No que diz respeito aos homicídios, um delito que causa danos irreparáveis, o Brasil se destaca de maneira desfavorável no âmbito global. Ao longo de sua história, o país tem sido notório por apresentar taxas elevadas de homicídios, mantendo-se acima de 20 mortes a cada 100 mil habitantes entre 1992 e 2020 (Ipea, 2023). Entre os anos de 1980 e 2022, o país atingiu o ponto mais alto dessas estatísticas em 2018, registrando uma taxa de homicídios de 31,1, o que o tornou o país com o maior número absoluto de mortes no mundo naquele ano (OMS, 2023).

Dada a gravidade do fenômeno, a literatura empírica sobre o tema tem apresentado contribuições para entender as causas e consequências da criminalidade no Brasil, bem como estratégias para o combate e a prevenção. De modo geral, há o entendimento da necessidade de uma abordagem sistêmica para amenizar esse complexo problema, convergindo para uma visão multidisciplinar que envolva investimentos em educação, cultura, emprego e renda, na tomada de decisão baseada em evidências, no aparato da

segurança pública, na repressão qualificada, dentre outros aspectos (e.g. Kahn, 1999; Cerqueira; Lobão, 2004; Shikida *et al.*, 2006; Justus; Kassouf, 2012, 2013; Oliveira; Arcaro, 2016; Ferreira; Mattos; Terra, 2016; Becker; Kassouf, 2017; Loureiro *et al.*, 2018; Barros *et al.*, 2019).

Uma estratégia de particular interesse para os formuladores de políticas públicas diz respeito à análise da dinâmica espacial dos crimes. Isso porque, reconhecidamente, os crimes tendem a se concentrar no espaço, tornando algumas regiões como *hotspots* ou aglomerações do crime (Farrell, 2015). Entender a dinâmica espacial dos crimes permite aos formuladores de políticas de segurança pública uma alocação mais eficiente de recursos, prevenção orientada a problemas, intervenções eficazes e, como consequência, melhoria do bem-estar da população.

Por essa razão, o objetivo deste artigo consistiu em analisar os padrões espaciais relacionados às taxas de homicídios nas 63 microrregiões do estado de São Paulo durante os anos de 1980 a 2020. Especificamente, pretendeu-se: i) Identificar agrupamentos de homicídios entre as microrregiões do estado, bem como observar a dinâmica dessas concentrações ao longo do tempo; e ii) Avaliar se houve um processo de convergência das taxas de homicídio entre as microrregiões do estado, onde as áreas previamente mais afetadas pela violência se tornaram menos violentas ao longo do tempo.

O estado de São Paulo representa um estudo de caso significativo no âmbito nacional. Isso ocorre devido ao fato de que, durante a década de 1980, São Paulo figurava como um dos cinco estados com as mais elevadas taxas de homicídio no país. Contudo, essa tendência foi revertida a partir dos anos 2000 e, desde 2005 até 2020, tem consistentemente figurado entre os estados com as menores taxas de homicídio no Brasil (Ipea, 2023). Isso tem contribuído, por hipótese da presente pesquisa, para tornar os índices de homicídio mais uniformes entre as diferentes regiões geográficas do estado. A literatura menciona uma variedade de fatores que desempenharam um papel nessa transformação em São Paulo, tais como aspectos socioeconômicos, políticas públicas, programas sociais e elementos demográficos (Mello; Schneider, 2007; Hartung, 2009; Biderman; Mello; Schneider, 2010; Justus; Kassouf, 2012; Cerqueira, 2014; Cerqueira; Moura, 2014; Mello, 2015; Cabral, 2016; Justus *et al.*, 2018).

Esta pesquisa contribui para a literatura ao analisar os padrões espaciais das taxas de homicídios nas microrregiões do estado de São Paulo ao longo de um extenso período, de 1980 a 2020. O foco no estado de São Paulo como estudo de caso é especialmente relevante devido ao notável progresso na redução das taxas de homicídios ao longo do tempo. Essa escolha possibilita uma contribuição adicional para a literatura ao examinar essa mudança de dinâmica e suas particularidades espaciais, oferecendo evidências que podem favorecer tanto a manutenção quanto a melhoria dos resultados obtidos, além de auxiliar outras regiões que enfrentam desafios semelhantes.

Este trabalho está organizado em quatro seções, além desta introdução. A segunda seção aborda a revisão da literatura sobre pesquisas relacionadas à criminalidade e espaço, com foco em estudos que aplicaram a metodologia AEDE e investigaram a convergência de diferentes indicadores de criminalidade. A terceira seção descreve a metodologia utilizada neste estudo. A quarta seção apresenta os resultados e a discussão da análise exploratória espacial e do teste de convergência. A quinta seção conclui o estudo com considerações finais e sugere análises adicionais para aprofundar a compreensão dos fenômenos abordados.

REVISÃO EMPÍRICA DA CONVERGÊNCIA ESPACIAL DA CRIMINALIDADE

Esta seção tem como finalidade apresentar uma breve revisão de estudos conduzidos sobre o tema da criminalidade e sua evolução no contexto espacial. Portanto, apresentam-se pesquisas que se debruçaram sobre a violência em níveis regional e municipal, com ênfase em estudos que empregaram a metodologia AEDE em suas análises e abordam a questão da convergência sobre as taxas de criminalidade.

Messner *et al.* (1999) examinaram a distribuição de homicídios em 78 condados da região metropolitana de St. Louis, nos EUA. Os autores conduziram análises exploratórias de dados em dois períodos (1984-1988 e 1988-1993), identificando padrões espaciais significativos de criminalidade, incluindo clusters “Alto-Alto” em áreas urbanizadas próximas a St. Louis. No segundo período, um novo cluster emergiu próximo à cidade, sugerindo possível difusão hierárquica de criminalidade a partir de centros urbanos.

Flores e Villarreal (2015) investigaram a evolução da criminalidade no México, focando em padrões de difusão espacial de homicídios. Os autores utilizaram técnicas AEDE de 2005 a 2010. A pesquisa revela aglomerados espaciais com altas taxas de homicídio em áreas específicas do país, que se difundiram para municípios vizinhos. Notavelmente, os municípios que contribuíram para essa disseminação não viram uma redução significativa na criminalidade durante o período analisado, mantendo níveis persistentemente elevados.

Galeano (2018) estudou a criminalidade em Medellín, Colômbia, focando na dimensão intraurbana. A autora utilizou modelos de regressão com dependência espacial e AEDE para identificar os fatores determinantes da criminalidade. Os resultados destacam o papel da configuração espacial da cidade na violência, com condições precárias de moradia e proporção de imigrantes como fatores significativos.

León (2021) investigou os padrões espaciais de homicídios na região Norte da América Central durante a pandemia da Covid-19. Utilizando dados de criminalidade de Guatemala, El Salvador e Honduras, para 2019 e 2020, o autor aplicou técnicas de AEDE, incluindo o Índice Moran Global/Local e o indicador LISA, para identificar padrões criminais. Os resultados mostram uma diminuição geral nos homicídios devido às medidas de *lockdown*, porém, um aumento em municípios identificados como *hotspots*, devido às mudanças na organização social provocadas pelas restrições governamentais. A pesquisa também destaca a difusão da violência de áreas urbanas maiores para cidades menores, como Zacapa na Guatemala e Yoro em Honduras.

Focando nos estudos realizados em nível nacional, Almeida, Haddad e Hewings (2005) estudaram os padrões de criminalidade em Minas Gerais em 1995, analisando mais de 750 municípios através de uma abordagem exploratória de dados. Os autores descobriram uma distribuição não aleatória dos crimes, com uma autocorrelação positiva no espaço. A ferramenta LISA foi utilizada para identificar clusters espaciais locais, tanto positivos quanto negativos, em todo o estado. Houve uma tendência de concentração do crime em áreas urbanas densamente povoadas, sugerindo uma possível ligação entre as taxas de criminalidade e o processo de urbanização.

Almeida (2007) utilizou modelos de análise exploratória espacial e econometria espacial para estudar a dinâmica da criminalidade em São Paulo em 2001. Com a estatística I de Moran, procurou identificar a autocorrelação espacial entre os 645 municípios paulistas e mapear a criminalidade por tipo. Os resultados mostram ausência de autocorrelação espacial ao analisar cada tipo de crime individualmente, mas houve

correlação espacial ao considerar crimes contra a pessoa e o patrimônio de forma agregada. A Região Metropolitana de São Paulo destacou-se como a área com maior concentração de criminalidade.

No contexto da investigação sobre a convergência das taxas de crimes no território brasileiro, Justus e Santos Filho (2011) investigaram a convergência das taxas de homicídio no Brasil, utilizando um modelo de β -convergência. Ao analisarem as taxas de criminalidade nas microrregiões brasileiras de 1991 a 2005, os autores observaram uma tendência de convergência ao longo do tempo. Isso sugere uma possível redução das disparidades regionais, indicando que as taxas de criminalidade têm a tendência de aumentar mais rapidamente em áreas menos violentas do que em regiões com maior incidência de violência.

Almeida e Guanziroli (2013) analisaram as taxas de crimes violentos contra o patrimônio e de homicídios por 100 mil habitantes nos municípios de Minas Gerais em 2000. Utilizando testes de σ e β -convergência, investigaram a hipótese de convergência condicional das taxas de criminalidade no estado. Os resultados não rejeitam essa hipótese, indicando que os municípios com taxas mais elevadas de criminalidade inicialmente viram uma redução ou um crescimento limitado em suas taxas. Por outro lado, os municípios com baixos níveis de violência registraram um aumento nos crimes violentos e homicídios ao longo do período analisado.

O estudo realizado por Souza, Rocha e Chaves (2019) investigou a hipótese de convergência das taxas de criminalidade (homicídios) nas microrregiões do Nordeste do Brasil. Utilizando dados de 187 microrregiões entre os anos de 2001 e 2015 e aplicando uma metodologia espacial para dados em painel, os resultados demonstram a convergência das taxas de criminalidade para um determinado nível de equilíbrio a ser atingido em aproximadamente 9 anos.

Montini, Monte e Becker (2021) investigaram a hipótese de convergência das taxas de homicídio entre os municípios brasileiros de 2005 a 2019. Utilizando modelos de β -convergência com dados em painel e considerando efeitos espaciais, os resultados indicam uma crescente velocidade de convergência absoluta das taxas de homicídio no país. Isso sugere uma tendência de homogeneização ao longo do tempo, com as taxas de homicídio nos municípios e nas microrregiões se tornando mais uniformes.

Aransiola, Ceccato e Justus (2022) investigaram a hipótese de convergência nas taxas de homicídio nos municípios brasileiros entre 2000 e 2017. Seus resultados apontam para uma aceleração da velocidade de convergência no Brasil, especialmente entre 2010 e 2017, atribuída ao aumento da violência nas regiões Norte e Nordeste do país.

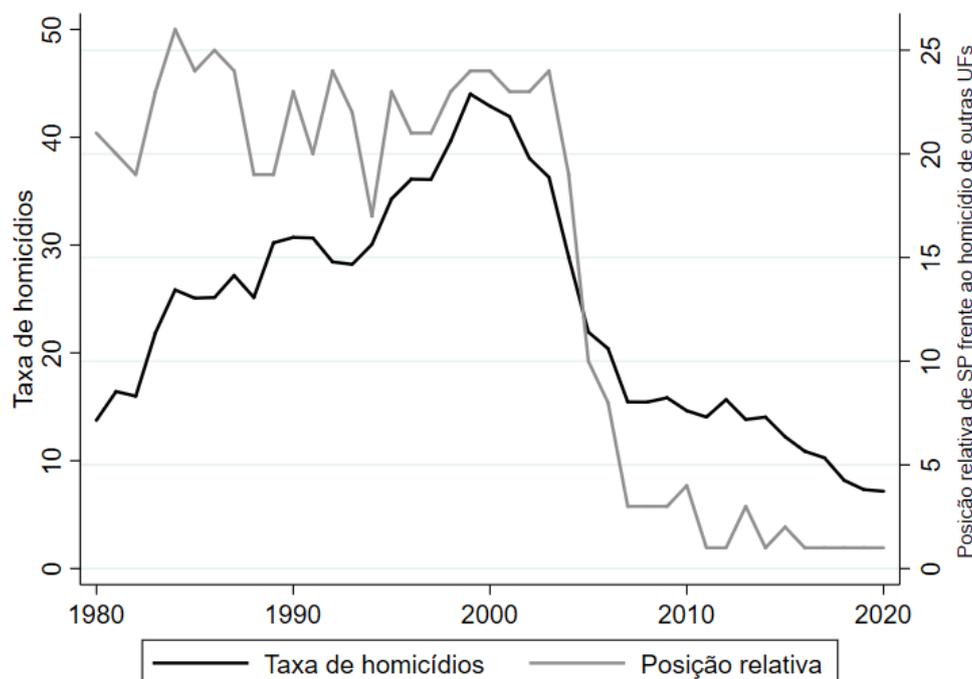
METODOLOGIA

ÁREA DE ESTUDO E FONTE DOS DADOS

De acordo com o Ipea (2023), em 2020, o estado de São Paulo registrou uma taxa de 7,2 homicídios a cada 100 mil habitantes, o que representa uma cifra três vezes inferior à média nacional de 23,2. A Figura 1 apresenta a trajetória das taxas de homicídios dolosos no estado de São Paulo no período de 1980 a 2020, bem como sua posição em relação aos demais estados brasileiros. Antes dos anos 2000, São Paulo figurava entre os estados mais violentos do Brasil, porém, essa tendência foi revertida, tornando-se consistentemente um dos estados com menor taxa de homicídio a partir de 2005.

FIGURA 1

Taxa de homicídios no estado de São Paulo e posição relativa frente às taxas de homicídios das demais unidades da Federação (1980-2020)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Ipea (2023).

Os dados sobre as taxas de homicídio utilizados nesta pesquisa abrangem o período de 1980 a 2020 e foram obtidos através do Ipea (2023), compilados com base no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). Entre 1979 e 2005, a classificação de homicídios considerou os códigos da Classificação Internacional de Doenças (CID) E960-E978, abrangendo homicídios e lesões intencionais contra outras pessoas, além dos códigos E990-E999, relacionados a intervenções legais. A partir de 2005, os códigos X85-Y09, que envolvem agressões, e Y35, indicando intervenções legais, passaram a ser considerados. A quantidade de homicídios foi ajustada à população de cada unidade territorial, utilizando informações atualizadas da contagem populacional do IBGE. Para esta análise, foi selecionada a distribuição das taxas de homicídio nas 63 microrregiões do estado (Figura 2). A escolha de um período temporal amplo, de 41 anos, visa evitar distorções decorrentes de anos atípicos com alta ou baixa ocorrência de homicídios.

FIGURA 2

Microrregiões do estado de São Paulo



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Os dados cartográficos utilizados na criação dos gráficos, mapas e AEDE foram obtidos da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Fundação Seade, 2023), que fornece bases georreferenciadas com os limites territoriais das microrregiões do estado de São Paulo.

ABORDAGEM EMPÍRICA

AUTOCORRELAÇÃO ESPACIAL

O primeiro passo de um estudo de dados espaciais é testar a hipótese de que os dados espaciais são distribuídos aleatoriamente, ou seja, identificar se o valor de uma variável em uma região é ou não dependente de valores em localidades vizinhas. A estatística de autocorrelação espacial global utilizada foi o I de Moran, expressa conforme Equação (1) (Cliff; Ord, 1981):

$$I_t = \left(\frac{n}{S_0} \right) \left(\frac{z_t W z_t}{z_t z_t} \right), t=1,2,3\dots n \quad (1)$$

Em que:

z_t é um vetor de n observações para o ano t na forma de desvio em relação à média;

W é uma matriz de peso espacial onde os elementos w_{ii} são os elementos que na diagonal principal são iguais a zero, enquanto os elementos w_{ij} indicam a forma como a região i está espacialmente conectada com a região j ;

S_0 é um escalar igual à soma de todos os elementos de W .

Quando a soma dos elementos de cada linha for igual a 1 e a matriz for normalizada na linha, a Equação (1) é representada pela Equação (1.1):

$$I_t = \left(\frac{z_t' W z_t}{z_t' z_t} \right), t=1,2,3 \dots n \quad (1.1)$$

Os valores de I_t na Equação (1.1) medem a associação espacial existente em um conjunto dos dados, com seu valor variando de -1 a 1. Valores próximos de zero sinalizam que não há autocorrelação espacial entre valores de uma variável e seus vizinhos. Quando positivos, por sua vez, indicam a presença de autocorrelação espacial, em que o valor de uma variável tende a ser semelhante aos valores de seus vizinhos (Brasil, 2007).

A respeito da matriz W , essa é uma matriz quadrada que contém os pesos espaciais de cada unidade geográfica sobre a outra. Dessa forma, o elemento w_{ij} indica a influência espacial que a região j exerce sobre a região i . Quando a matriz W é construída, independente do critério utilizado, ela é tratada como um fator exógeno (Tyszler, 2006).

As matrizes de pesos espaciais podem ser moldadas de diferentes maneiras e esquemas para determinar fronteiras e distâncias. Para observar a robustez dos resultados e selecionar a matriz mais adequada para a análise empírica, foram utilizadas oito matrizes de pesos espaciais: Rainha (Queen), Torre (Rook) e k vizinhos mais próximos, com 1, 2, 3, 4, 5 e 10 vizinhos, seguindo o procedimento adotado por Souza, Rocha e Chaves (2019).

Uma matriz de pesos contígua é classificada como Rainha (Queen) quando se considera as fronteiras físicas e os vértices como contíguos, enquanto a matriz Torre (Rook) desconsidera o resultado dos vértices. Em contrapartida, a matriz dos k vizinhos mais próximos $w_{ij}(k)$ baseia-se na distância geográfica das regiões, medida em quilômetros (Almeida, 2012). Trata-se de uma matriz binária com a formulação expressa pela Equação (2):

$$w_{ij}(k) = \begin{cases} 1 & \text{se } d_{ij} \leq d_i(k) \\ 0 & \text{se } d_{ij} > d_i(k) \end{cases} \quad (2)$$

Em que: $d_i(k)$ é a distância de corte para região i , para que esta tenha k vizinhos, ou seja, $d_i(k)$ é a menor distância aceitável para que a localidade i tenha o número determinado de k vizinhos. As regiões serão consideradas vizinhas caso estejam dentro da região de corte predeterminada.

INDICADORES LOCAIS DE ASSOCIAÇÃO ESPACIAL (LISA)

Complementou-se a análise do cálculo do I de Moran com as estatísticas LISA (*Local Indicators of Spatial Association*), que foi aplicada para os anos selecionados de 1980, 2000 e 2020. Essa técnica é utilizada para testar a hipótese nula de distribuição aleatória, comparando os valores de cada localização específica com os valores de seus vizinhos, ou seja, verificar para cada observação a existência de clusters espaciais estatisticamente significantes (Anselin, 1995, 1996).

Existem várias técnicas LISA e, neste trabalho, foi utilizada a Estatística Local de Moran I, pois esta possibilita a decomposição do padrão de associação espacial em quatro categorias, correspondendo aos quatro quadrantes do diagrama de Moran. Nesse diagrama, o primeiro quadrante, *High-High* ou Alto-Alto (AA), mostra região de altos valores para a variável, com valores acima da média, assim como seus vizinhos. O segundo quadrante, *Low-Low* ou Baixo-Baixo (BB), representa locais com baixos valores em relação à média, acompanhados de vizinhos com baixos valores. Na diagonal secundária tem-se Alto-Baixo (AB) e Baixo-Alto (BA), valores próximos de -1, que correspondem à autocorrelação espacial negativa, ou seja, valores baixos são cercados por valores elevados (*Low-High* ou Baixo-Alto) e valores elevados são cercados por valores baixos (*High-Low* ou Alto-Baixo) (Anselin, 2019).

A estatística LISA, tendo como base o Local de Moran I, pode ser descrita conforme Equação (3):

$$I_{it} = \frac{(x_{it} - \mu_t)}{m_0} \sum_j w_{ij} (x_{jt} - \mu_t) \quad (3)$$

$$\text{Com } m_0 = \frac{(x_{it} - \mu_t)^2}{n}.$$

Adicionalmente, x_{it} é a observação da variável de interesse na região i para o ano t , μ_t é a média das observações entre as regiões no ano t e x_{jt} é a observação da variável de interesse nas regiões j , vizinhas de i , para o ano t .

A hipótese nula do teste de hipótese gerado pela estatística LISA é a de ausência de autocorrelação espacial nas variáveis, ou seja, quanto mais próximo de 1 for I_{it} , a tendência é de que haja uma alta autocorrelação espacial nas observações. Por outro lado, quanto mais próximo I_{it} for do valor de -1, maior será a dispersão dos dados, indicando, assim, a ausência de associação espacial na variável estudada. Para a interpretação, valores de I_{it} positivos indicam localidades com vizinhos de valores semelhantes (AA ou BB). Em contrapartida, valores de I_{it} negativos indicam localidades com vizinhos de valores distintos (AB ou BA) (Anselin, 1995).

ANÁLISE DA CONVERGÊNCIA ESPACIAL DA TAXA DE HOMICÍDIOS

Para examinar a convergência das taxas de homicídio no estado de São Paulo de 1980 a 2020, foi empregado o teste de convergência β absoluto, conforme utilizado por Souza, Rocha e Chaves (2019) e Montini, Monte e Becker (2021) em dados em painel. Foram ajustados dois modelos: um considerando a dependência espacial da variável dependente (Modelo SAR) e outro considerando a dependência espacial nos erros (Modelo SEM). Esses dois modelos, por sua vez, foram estimados com oito matrizes de pesos espaciais: Rainha (Queen), Torre (Rook) e os k vizinhos mais próximos, com 1, 2, 3, 4, 5 e 10 vizinhos, selecionando para análise e apresentação aquele modelo com matrizes espaciais com os menores valores de AIC (*Akaike Information Criterion*) e BIC (*Bayesian Information Criterion*). Adicionalmente, cada modelo foi estimado considerando efeitos fixos e aleatórios, seguido pelo teste de Hausman para escolha do modelo mais apropriado.

O modelo de convergência para dados em painel, sem considerar efeitos espaciais, é dado pela Equação (4):

$$\ln\left(\frac{y_{it}}{y_{i,t-1}}\right) = \alpha + \beta \ln y_{i,t-1} + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

Em que $y_{i,t}$ e $y_{i,t-1}$ indicam as taxas de homicídio da microrregião i no ano t e no ano $t-1$, respectivamente. O componente μ_i representa as características não observáveis constantes no tempo e ε_{it} são os erros independentes e identicamente distribuídos. O coeficiente β representa a estimativa do valor a ser considerado para o cômputo da taxa de convergência dos homicídios.

Considerando a dependência espacial nas taxas de homicídio microrregionais, o modelo é reformulado conforme Equação (5):

$$\ln\left(\frac{y_{i,t}}{y_{i,t-1}}\right) = \alpha + \beta \ln y_{i,t-1} + \rho \mathbf{W} \ln\left(\frac{y_{i,t}}{y_{i,t-1}}\right) + \mu_i + \varphi_{it} \quad (5)$$

Em que \mathbf{W} representa a matriz de ponderação espacial. O termo de erro φ_{it} da Equação (5) é dado por $\varphi_{it} = \lambda \mathbf{W} + \varepsilon_{it}$. Se $\rho \neq 0$ e $\lambda = 0$, tem-se um modelo com *lag* espacial (SAR). Se $\rho = 0$ e $\lambda \neq 0$, tem-se um modelo com erro espacial (SEM).

Segundo Sala i Martín (1996), a taxa de convergência θ é obtida por meio da Equação (6):

$$\theta = \frac{\ln(\beta+1)}{-t} \quad (6)$$

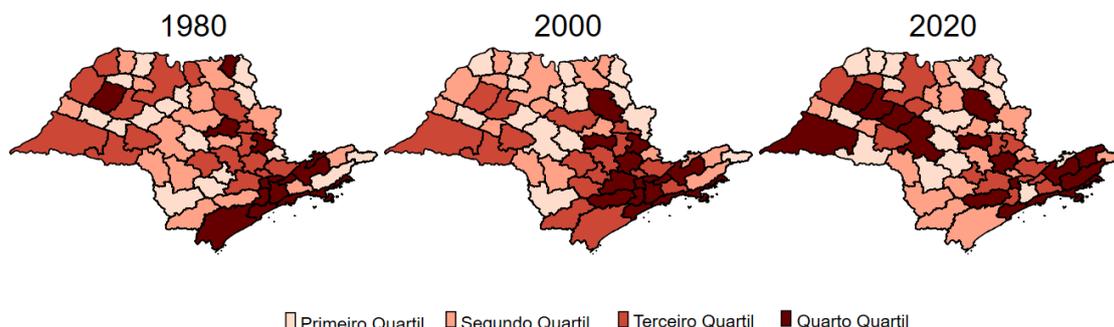
Em que β é o coeficiente estimado nas equações (4) e (5) e t é o número de anos na análise (41 anos).

Um outro parâmetro relevante na avaliação da convergência é conhecido como meia-vida (MV). Esta métrica corresponde ao tempo necessário para que metade da discrepância entre o estado inicial e o estado estacionário das taxas de homicídio seja eliminada. O seu cálculo é expresso pela Equação (7):

$$MV = \frac{\ln(2)}{\theta} \quad (7)$$

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Figura 3 representa a distribuição das taxas de homicídio nas microrregiões do estado de São Paulo nos anos de 1980, 2000 e 2020, divididas em quatro grupos (quartis), de acordo com a distribuição dos homicídios para cada ano. Pela Figura 3, observa-se que algumas regiões mantiveram as taxas de homicídio mais elevadas ao longo de todo o período de análise, como é o caso das microrregiões de São José dos Campos, Itanhaém, Santos e Caraguatatuba, cujos municípios permaneceram no quarto quartil durante os três anos apresentados. Por outro lado, ocorreram mudanças substanciais em algumas regiões, notadamente na Região Metropolitana de São Paulo. Em 1980 e 2000, a área da capital era uma das mais violentas do estado. No entanto, é perceptível que, em 2020, a microrregião já havia migrado para o primeiro quartil, exibindo taxas comparativamente baixas em relação ao restante do estado. Além disso, regiões vizinhas, como Itapeverica da Serra, Guarulhos e Mogi das Cruzes, passaram a pertencer ao terceiro quartil.

FIGURA 3**Distribuição espacial da taxa de homicídios no estado de São Paulo (1980-2020)**

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Ainda de acordo com a Figura 3, é perceptível uma maior dispersão das taxas de homicídio por todo o território paulista ao longo dos anos. Em 2020, regiões que anteriormente eram consideradas pouco violentas, como o Centro-Oeste e o Noroeste paulista, testemunharam um notável aumento nas taxas de homicídio, resultando em várias microrregiões situadas no terceiro ou quarto quartil. Para ilustrar essa dinâmica, podemos considerar o exemplo da região de Araçatuba, no Oeste paulista, cuja taxa de homicídios era de 7,8 em 2000, mas aumentou para 18 em 2020. Por outro lado, a taxa de homicídios na capital paulista era de mais de 40 em 2000, mas, em 2023, atingiu cerca de 6 mortes por 100 mil habitantes (Instituto Sou da Paz, 2023). Esse resultado oferece evidências adicionais, a nível estadual, do fenômeno de interiorização da violência, que já havia sido observado em nível nacional e regional por outros estudos (Justus; Santos Filho, 2011; Waiselfisz, 2011; Souza; Rocha; Chaves, 2019; Montini; Monte; Becker, 2021; Aransiola; Ceccato; Justus, 2022).

Os resultados da estatística I de Moran para o estado de São Paulo são apresentados na Tabela 1, abrangendo todos os anos da análise e considerando oito diferentes matrizes de pesos espaciais. Observa-se que, para a maioria dos períodos analisados, os valores calculados foram positivos e estatisticamente significantes, indicando a presença de autocorrelação positiva das taxas de homicídio entre as microrregiões do estado. Isso sugere que as microrregiões com altas taxas de homicídio tendem a ser circundadas por vizinhos com taxas igualmente elevadas, enquanto as microrregiões com baixas taxas de homicídio estão cercadas por vizinhos que também apresentam taxas mais baixas. Adicionalmente, o Índice de Moran diminuiu ao longo do tempo, o que pode indicar uma possível redução na concentração das taxas de homicídio nos anos analisados.

TABELA 1

Coeficientes de I Moran para a taxa de homicídios, considerando distintas matrizes de pesos espaciais

Ano	K = 1		K = 2		K = 3		K = 4		K = 5		K = 10		Queen		Rook	
	I	P-v	I	P-v	I	P-v	I	P-v								
1980	0,32	0,03	0,26	0,01	0,26	0,00	0,33	0,00	0,34	0,00	0,28	0,00	0,11	0,00	0,31	0,03
1981	0,44	0,00	0,27	0,01	0,26	0,00	0,35	0,00	0,36	0,00	0,26	0,00	0,12	0,00	0,36	0,01
1982	0,36	0,02	0,32	0,00	0,30	0,00	0,35	0,00	0,35	0,00	0,31	0,00	0,14	0,00	0,33	0,02
1983	0,55	0,00	0,50	0,00	0,47	0,00	0,51	0,00	0,50	0,00	0,42	0,00	0,17	0,00	0,50	0,00
1984	0,48	0,00	0,42	0,00	0,40	0,00	0,47	0,00	0,48	0,00	0,40	0,00	0,16	0,00	0,44	0,00
1985	0,49	0,00	0,46	0,00	0,43	0,00	0,49	0,00	0,48	0,00	0,40	0,00	0,17	0,00	0,47	0,00
1986	0,69	0,00	0,62	0,00	0,56	0,00	0,59	0,00	0,58	0,00	0,49	0,00	0,20	0,00	0,65	0,00
1987	0,53	0,00	0,42	0,00	0,41	0,00	0,47	0,00	0,47	0,00	0,39	0,00	0,16	0,00	0,46	0,00
1988	0,69	0,00	0,54	0,00	0,51	0,00	0,57	0,00	0,56	0,00	0,47	0,00	0,21	0,00	0,62	0,00
1989	0,74	0,00	0,62	0,00	0,56	0,00	0,62	0,00	0,58	0,00	0,48	0,00	0,21	0,00	0,68	0,00
1990	0,60	0,00	0,49	0,00	0,50	0,00	0,57	0,00	0,54	0,00	0,44	0,00	0,19	0,00	0,52	0,00
1991	0,69	0,00	0,57	0,00	0,53	0,00	0,59	0,00	0,57	0,00	0,46	0,00	0,21	0,00	0,60	0,00
1992	0,58	0,00	0,47	0,00	0,44	0,00	0,50	0,00	0,49	0,00	0,42	0,00	0,19	0,00	0,52	0,00
1993	0,71	0,00	0,57	0,00	0,53	0,00	0,58	0,00	0,56	0,00	0,46	0,00	0,20	0,00	0,64	0,00
1994	0,82	0,00	0,60	0,00	0,55	0,00	0,59	0,00	0,56	0,00	0,44	0,00	0,21	0,00	0,72	0,00
1995	0,78	0,00	0,65	0,00	0,60	0,00	0,65	0,00	0,61	0,00	0,52	0,00	0,23	0,00	0,70	0,00
1996	0,76	0,00	0,65	0,00	0,59	0,00	0,62	0,00	0,60	0,00	0,49	0,00	0,22	0,00	0,69	0,00
1997	0,57	0,00	0,56	0,00	0,53	0,00	0,59	0,00	0,59	0,00	0,49	0,00	0,21	0,00	0,52	0,00
1998	0,62	0,00	0,57	0,00	0,53	0,00	0,57	0,00	0,59	0,00	0,49	0,00	0,22	0,00	0,58	0,00
1999	0,63	0,00	0,57	0,00	0,54	0,00	0,59	0,00	0,59	0,00	0,48	0,00	0,21	0,00	0,58	0,00
2000	0,45	0,00	0,48	0,00	0,46	0,00	0,52	0,00	0,52	0,00	0,45	0,00	0,19	0,00	0,41	0,00
2001	0,57	0,00	0,52	0,00	0,52	0,00	0,55	0,00	0,52	0,00	0,46	0,00	0,20	0,00	0,52	0,00
2002	0,53	0,00	0,50	0,00	0,50	0,00	0,53	0,00	0,53	0,00	0,48	0,00	0,21	0,00	0,51	0,00
2003	0,50	0,00	0,49	0,00	0,52	0,00	0,52	0,00	0,50	0,00	0,45	0,00	0,20	0,00	0,47	0,00
2004	0,52	0,00	0,47	0,00	0,49	0,00	0,48	0,00	0,47	0,00	0,43	0,00	0,20	0,00	0,48	0,00
2005	0,52	0,00	0,36	0,00	0,38	0,00	0,37	0,00	0,36	0,00	0,29	0,00	0,15	0,00	0,46	0,00
2006	0,27	0,06	0,27	0,01	0,30	0,00	0,30	0,00	0,31	0,00	0,29	0,00	0,13	0,00	0,26	0,06
2007	0,46	0,00	0,43	0,00	0,43	0,00	0,45	0,00	0,46	0,00	0,40	0,00	0,18	0,00	0,44	0,00
2008	0,17	0,22	0,22	0,04	0,27	0,00	0,25	0,00	0,25	0,00	0,27	0,00	0,10	0,00	0,18	0,19
2009	0,56	0,00	0,51	0,00	0,49	0,00	0,47	0,00	0,46	0,00	0,46	0,00	0,21	0,00	0,55	0,00
2010	0,46	0,00	0,32	0,00	0,30	0,00	0,30	0,00	0,28	0,00	0,22	0,00	0,10	0,00	0,45	0,00
2011	0,13	0,34	0,22	0,04	0,22	0,01	0,22	0,00	0,25	0,00	0,23	0,00	0,09	0,00	0,16	0,24
2012	0,38	0,01	0,38	0,00	0,42	0,00	0,42	0,00	0,41	0,00	0,33	0,00	0,15	0,00	0,39	0,01
2013	0,21	0,14	0,25	0,02	0,27	0,00	0,26	0,00	0,28	0,00	0,25	0,00	0,09	0,00	0,24	0,08
2014	0,29	0,05	0,22	0,04	0,23	0,01	0,21	0,01	0,23	0,00	0,23	0,00	0,11	0,00	0,29	0,04
2015	0,22	0,11	0,13	0,15	0,16	0,04	0,16	0,02	0,18	0,00	0,16	0,00	0,07	0,00	0,21	0,11
2016	0,22	0,12	0,13	0,19	0,12	0,12	0,10	0,13	0,12	0,06	0,06	0,11	0,02	0,03	0,21	0,13
2017	0,02	0,83	0,05	0,54	0,01	0,76	0,05	0,41	0,05	0,32	0,04	0,24	0,00	0,27	0,01	0,86
2018	-0,11	0,52	-0,08	0,58	-0,02	1,00	-0,03	0,84	0,02	0,61	0,02	0,42	-0,01	0,56	-0,12	0,46
2019	0,10	0,44	0,01	0,84	0,09	0,27	0,06	0,33	0,10	0,11	0,04	0,25	0,02	0,04	0,08	0,49
2020	0,26	0,06	0,07	0,42	0,13	0,10	0,07	0,25	0,12	0,06	0,06	0,11	0,03	0,00	0,24	0,08

Nota: I representa o valor I de Moran; p-v: p-valor. K indica a matriz com a respectiva quantidade de vizinhos considerada.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

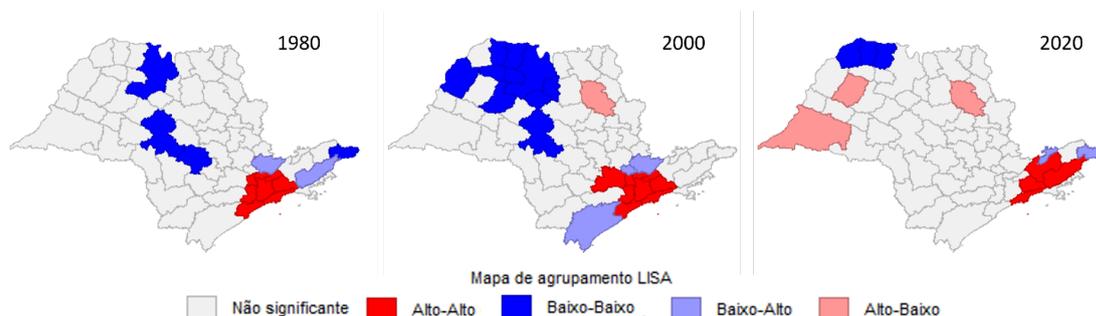
Por meio da utilização dos indicadores I-Moran Local, com um nível de significância estatística de 5%, e considerando matrizes espaciais do tipo *Queen*, a Figura 4 exibe os mapas de clusters LISA para a taxa de homicídios nos anos de 1980, 2000 e 2020. Esses mapas destacam quatro categorias distintas de clusters espaciais: Alto-Alto, Baixo-Baixo, Alto-Baixo e Baixo-Alto, além de regiões desprovidas de associações espaciais estatisticamente significantes.

Padrões espaciais e convergência da taxa de homicídios no estado de São Paulo

Gustavo Navarro Martins Fonseca, Alexandre Lopes Gomes e Gustavo Carvalho Moreira

FIGURA 4

Mapa de clusters LISA para a taxa de homicídios em São Paulo, 1980, 2000 e 2020



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Ao examinar os mapas da Figura 4, destaca-se que, em 1980, há uma concentração de clusters do tipo Alto-Alto, indicando microrregiões com altas taxas de homicídio e vizinhos similares, notavelmente na região de São Paulo e arredores, abrangendo microrregiões como Osasco, Itapeverica da Serra, Itanhaém, Santos, Mogi das Cruzes, Guarulhos e Franco da Rocha. Também são identificados clusters do tipo Baixo-Baixo, caracterizando regiões com baixas taxas de homicídio e vizinhos semelhantes, como em São José do Rio Preto, Bananal, Botucatu e Bauru.

Em 2000, percebe-se uma expansão das concentrações do tipo Baixo-Baixo na região Noroeste do estado, e os clusters do tipo Alto-Alto continuam predominantes, especialmente próximos à capital, com uma leve expansão em direção ao interior, destacando-se a microrregião de Sorocaba e um cluster do tipo Alto-Baixo em Ribeirão Preto. As microrregiões identificadas como Baixo-Alto são Registro, Jundiaí e Bragança Paulista. Em 2020, o padrão espacial de concentração dos clusters tipo Alto-Alto mudou, com a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte concentrando as aglomerações das taxas de homicídio. As microrregiões identificadas como Alto-Alto foram Santos, Mogi das Cruzes, São José dos Campos e Paraíba do Sul. Houve uma redução significativa dos clusters do tipo Baixo-Baixo em relação a 2000, com apenas duas microrregiões significativas mantendo aglomerações de baixas taxas de homicídio (Votuporanga e Fernandópolis), além de um novo cluster em Jales. Houve também um aumento dos clusters do tipo Alto-Baixo, identificados em Presidente Prudente, Araçatuba e Ribeirão Preto.

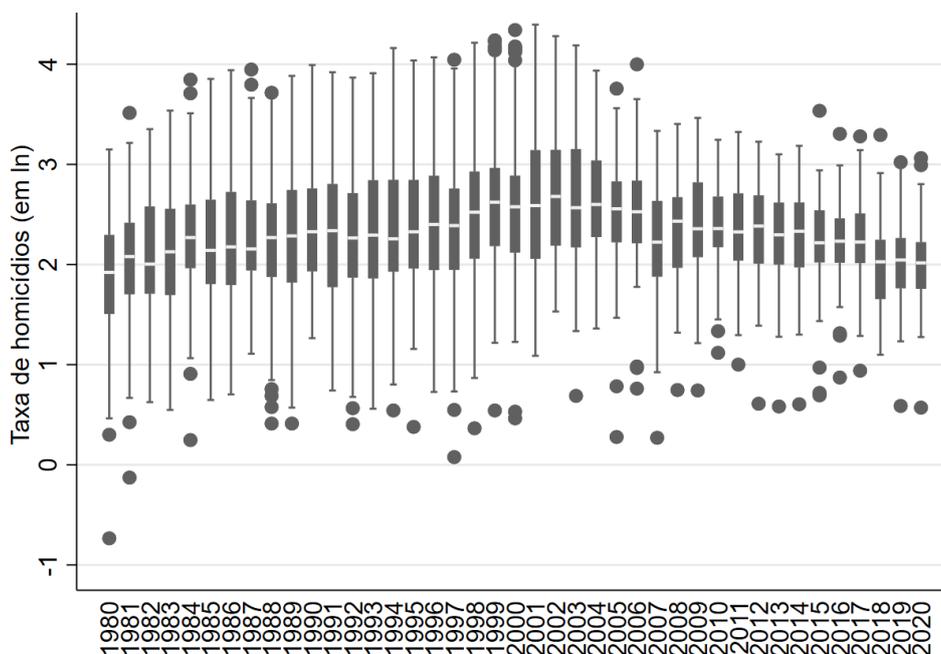
A notável diminuição dos clusters do tipo Baixo-Baixo, juntamente com o surgimento de novos clusters do tipo Alto-Alto e Alto-Baixo no interior do estado de São Paulo, durante o período analisado, ratifica um processo de interiorização das taxas de homicídio, sugerindo uma convergência em direção a um equilíbrio, reduzindo as disparidades entre as microrregiões. A análise LISA também confirma a persistência de regiões em clusters Alto-Alto, como é o caso da grande região de São José dos Campos. Essa persistência chama a atenção para a necessidade de uma política de segurança pública estadual mais direcionada a essa região.

A Figura 5 apresenta a evolução da dispersão dos homicídios ao longo dos períodos, utilizando um gráfico do tipo *box-plot*. Essa representação fornece evidências de uma redução na disparidade entre as taxas de homicídio nos municípios. É notável uma diminuição na variabilidade dos dados, em que os valores mínimos e máximos se aproximam ao longo do tempo. Além disso, a altura da barra mostrada em cada ano indica que a variação entre o 25º e o 75º percentil das taxas de homicídios nos municípios paulistas

diminuiu consideravelmente no período de 1980 a 2020. Os círculos representam municípios com taxas de homicídios classificadas como *outliers*.

FIGURA 5

Dispersão da taxa de homicídios (box-plot) nos municípios do estado de São Paulo entre 1980 e 2020



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

A Tabela 2 revela os resultados do modelo de convergência estimado. São mostradas as estimativas obtidas por meio de modelos de efeitos fixos e aleatórios para modelos em painel sem dependência espacial, bem como modelo com dependência espacial da variável dependente (SAR) e no termo de erro (SEM). O teste de Hausmann indicou a rejeição da utilização dos modelos de efeitos aleatórios em todos os casos apresentados. Além disso, a Tabela 2 exibe os resultados considerando a matriz de ponderação espacial do tipo Queen. A adoção dessa matriz foi motivada pelo fato de que os modelos correspondiam aos menores critérios de informação AIC e BIC. Os resultados de AIC e BIC para as estimativas que utilizaram as outras matrizes de ponderação espacial estão disponíveis na Tabela A1 do apêndice. Portanto, seguindo o teste de Hausman e os resultados AIC e BIC, o modelo mais apropriado para análise é o modelo SEM de efeitos fixos.

TABELA 2

Estimativas do modelo de convergência espacial da taxa de homicídios no estado de São Paulo

	Efeitos Fixos			Efeitos Aleatórios		
	Painel	SAR	SEM	Painel	SAR	SEM
constante	1,220*** (0,042)	-	-	1,122*** (0,053)	1,113*** (0,053)	1,298*** (0,060)
β	-0,520*** (0,018)	-0,517*** (0,017)	-0,596*** (0,019)	-0,478*** (0,019)	-0,475*** (0,019)	-0,554*** (0,020)
ρ	-	0,626*** (0,185)	-	-	0,649*** (0,186)	-
λ	-	-	1,672*** (0,127)	-	-	1,606*** (0,136)
θ	1,8%	1,8%	2,2%	0,6%	1,6%	2,0%
Meia-vida	38,7	39,1	31,4	117,5	44,2	35,2
AIC	2247,3	2238,5	2126,4	2499,0	2489,5	2399,4
BIC	2259,0	2256,0	2143,9	2522,4	2518,6	2428,6
Hausman	563,6***	43,4***	41,7***	563,6***	43,4***	41,7***

Nota: β representa o coeficiente para o cálculo da convergência; ρ denota o coeficiente estimado para a variável dependente espacialmente defasada; λ representa a estimativa do coeficiente para o erro espacialmente defasado; θ é o indicador de convergência anual calculado com base em β . Erro-padrão entre parênteses. *** representa valores estatisticamente significativos ao nível de 99%.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Ao analisar os coeficientes estimados nos modelos da Tabela 2, observa-se que β é negativo para todos os casos. Tal resultado indica que a hipótese de β -convergência das taxas de homicídio das microrregiões não pode ser rejeitada, ou seja, as taxas de homicídio nas microrregiões estão se tornando cada vez mais homogêneas ao longo dos anos. Sendo assim, as taxas de homicídio tendem a crescer mais rapidamente nas regiões menos violentas do que nas regiões mais violentas, de forma que, com o passar dos anos, o crescimento do crime atinge uma taxa de equilíbrio. Além disso, observa-se que o coeficiente de defasagem espacial do termo do erro (λ) é positivo, o que indica que os efeitos não modelados das microrregiões vizinhas afetam positivamente as taxas de crescimento dos homicídios nas microrregiões para o período de 1980 a 2020.

Com um valor de β igual a -0,596 para o modelo SEM de efeitos fixos, podemos estimar uma taxa de convergência da taxa de homicídios de 2,2% ao ano. O tempo de meia-vida (MV) calculado nesse contexto é de cerca de 31,4 anos, ou seja, esse é o tempo necessário para que ocorra uma redução de 50% na diferença entre as taxas de homicídio nas microrregiões de São Paulo.

Complementando os resultados da Tabela 2 com os demais resultados obtidos nesta pesquisa, a análise LISA revelou uma redução nas concentrações espaciais do tipo Baixo-Baixo, acompanhada pelo surgimento de novos clusters do tipo Alto-Baixo. Isso indica uma diminuição no número de regiões consideradas seguras durante o período mais recente e reforça o processo de convergência da taxa de homicídios no estado. Esses padrões de convergência das taxas criminais também foram observados em estudos anteriores, utilizando tanto uma abordagem de convergência absoluta quanto condicional, como apresentado nos estudos de Justus e Santos Filho (2011); Almeida e Guanzioli (2013); Montini, Monte e Becker (2021); e Aransiola, Ceccato e Justus (2022).

Portanto, em termos gerais, apesar de algumas áreas continuarem a exibir níveis persistentemente elevados de violência, como é o caso do Litoral Norte do estado, a tendência à homogeneização das taxas de homicídio, conforme evidenciado pelo indicador de β -convergência, requer uma análise abrangente de todo o território. Deve-se ter em mente a possibilidade de convergência das regiões menos violentas para tornarem-se mais violentas ao longo do tempo. Essas informações podem auxiliar os tomadores de decisão a investirem em estratégias de prevenção de homicídios nas regiões que apresentam tendência de crescimento da violência, mesmo que ainda não tenham atingido níveis alarmantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa evidenciam a presença de agrupamentos de homicídios ao longo do período estudado e ratificam a hipótese de convergência nas taxas de homicídio. Essas descobertas corroboram estudos anteriores conduzidos em âmbito nacional, oferecendo evidências de que essa relação também se manifesta em nível estadual. Portanto, a hipótese desta pesquisa não foi refutada; ou seja, a homogeneização das taxas de homicídio no estado de São Paulo foi identificada, acompanhada pela observação de uma tendência de interiorização das taxas de homicídio.

As implicações desses resultados para políticas públicas são evidentes, uma vez que oferecem orientação aos formuladores para abordarem não apenas os aglomerados de homicídios dentro do estado de São Paulo, mas também para enfrentarem a questão da convergência desse fenômeno nas microrregiões. Essa abordagem holística deve incluir estratégias não apenas de combate, mas também de prevenção de homicídios.

Uma das limitações do estudo reside na utilização de modelos de convergência absoluta, sem considerar as principais causas subjacentes à convergência das taxas de homicídio em nível regional. Portanto, recomenda-se que pesquisas futuras abordem essa lacuna, o que não apenas contribuiria para uma compreensão mais profunda desse fenômeno, mas também abriria caminho para o desenvolvimento de estratégias mais eficazes no enfrentamento desse problema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Eduardo. **Econometria espacial aplicada**. Campinas: Alínea, 2012.

ALMEIDA, Eduardo; HADDAD, Eduardo; HEWINGS, Geoffrey. The spatial pattern of crime in Minas Gerais: an exploratory analysis. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 9, n. 1, p. 39-55, 2005.

ALMEIDA, Marco Antônio Silveira de. **Análise exploratória e modelo explicativo da criminalidade no estado de São Paulo: interação espacial** (2001). 2007. 85 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.

ALMEIDA, Marco Antônio Silveira de; GUANZIROLI, Carlos Enrique. Análise exploratória espacial e convergência condicional das taxas de crimes em Minas Gerais nos anos 2000. *In: Anais do XLI Encontro Nacional de Economia*. Foz do Iguaçu: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia – Anpec, 10-13 dez. 2013.

Padrões espaciais e convergência da taxa de homicídios no estado de São Paulo

Gustavo Navarro Martins Fonseca, Alexandre Lopes Gomes e Gustavo Carvalho Moreira

ANSELIN, Luc. Local indicators of spatial association – LISA. **Geographical Analysis**, v. 27, n. 2, p. 93-115, 1995. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1538-4632.1995.tb00338.x>.

ANSELIN, Luc. Interactive techniques and exploratory spatial data analysis. **Regional Research Institute Working Papers**, 200, p. 253-266, 1996.

ANSELIN, Luc. The Moran scatterplot as an ESDA tool to assess local instability in spatial association. *In*: FISCHER, Manfred; SCHOLTEN, Henk; UNWIN, David (Eds.). **Spatial Analytical Perspectives on GIS**. London; Bristol, PA: Taylor & Francis, 2019, p. 111-126.

ARANSIOLA, Termidayo James; CECCATO, Vania; JUSTUS, Marcelo. Growth of lethal violence in Brazil 2000–2017: a space-temporal analysis of homicides. **Journal of Contemporary Criminal Justice**, v. 38, n. 1, p. 34-55, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1177/10439862211034343>.

BARROS, Pedro Henrique Batista de; BAGGIO, Isadora Salvalaggio; STEGE, Alysso Luiz; HILGEMBERG, Cleise Maria de Almeida Tupich. Economic development and crime in Brazil: a multivariate and spatial analysis. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 1-22, 2019.

BECKER, Kalinca Léia; KASSOUF, Ana Lúcia. Uma análise do efeito dos gastos públicos em educação sobre a criminalidade no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 1, p. 215-242, 2017.

BIDERMAN, Ciro; MELLO, João Manuel Pinho de; SCHNEIDER, Alexandre Alves. Dry laws and homicides: evidence from the São Paulo metropolitan area. **The Economic Journal**, v. 120, n. 543, p. 157-182, 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. **Introdução à estatística espacial para a saúde pública**. Brasília: Ministério da Saúde, 2007.

CABRAL, Maria Viviana de Freitas. **Avaliação do impacto do Infocrim sobre as taxas de homicídios dos municípios paulistas**: uma aplicação do método de diferenças em diferenças espacial. 2016. 120 f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

CERQUEIRA, Daniel. **Causas e consequências do crime no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. (Prêmio BNDES de Economia).

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 233-269, 2004.

CERQUEIRA, Daniel; MOURA, Rodrigo Leandro de. O efeito das oportunidades no mercado de trabalho sobre as taxas de homicídios no Brasil. *In*: CORSEUIL, Carlos Henrique; BOTELHO, Rosana Ulhôa (Orgs.). **Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014, p. 267-90.

CLIFF, Andrew David; ORD, John Keith. **Spatial processes**: models & applications. London: Pion, 1981.

FARRELL, Graham. Crime concentration theory. **Crime Prevention and Community Safety**, v. 17, n. 4, p. 233-248, 2015.

FERREIRA, Luís; MATTOS, Enlison; TERRA, Rafael. O papel das guardas municipais na redução da criminalidade: evidências empíricas para um painel de municípios paulistas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 151-180, 2016.

FLORES, Miguel; VILLARREAL, Amado. Exploring the spatial diffusion of homicides in Mexican municipalities through exploratory spatial data analysis. **Cityscape**, v. 17, n. 1, p. 35-50, 2015.

FUNDAÇÃO SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados. **Portal GeoSeade** (2023). Disponível em: <https://portalgeo.seade.gov.br/>. Acesso em: out. 2023.

GALEANO, Valentina Franco. **Análisis espacial de la criminalidad a nivel intra-urbano: el caso de Medellín, Colombia**. 2018. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Departamento de Economía, Universidad EAFIT, Medellín, 2018.

HARTUNG, Gabriel Chequer. **Ensaio em Demografia e Criminalidade**. 2009. 108 p. Tese (Doutorado em Economia) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Sou da Paz Analisa**. Dados online (2023). Disponível em: <https://sdpa.shinyapps.io/sdpa/>. Acesso em: out. 2023.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Homicídios** (2023). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/filtros-series/1/homicidios>. Acesso em: out. 2023.

JUSTUS, Marcelo; KASSOUF, Ana Lúcia. Estudos econômicos das causas da criminalidade no Brasil: evidências e controvérsias. **EconomiA**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 343-372, 2008.

JUSTUS, Marcelo; KASSOUF, Ana Lúcia. Avaliação de Impacto do Estatuto do Desarmamento na Criminalidade: Uma abordagem de séries temporais aplicada à cidade de São Paulo. **Economic Analysis of Law Review**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 307-322, 2012.

JUSTUS, Marcelo; KASSOUF, Ana Lúcia. A cointegration analysis of crime, economic activity, and police performance in São Paulo city. **Journal of Applied Statistics**, v. 40, n. 10, p. 2087-2109, 2013.

JUSTUS, Marcelo; SANTOS FILHO, Jonas Irineu dos. Convergência das taxas de crimes no território brasileiro. **EconomiA**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 131-147, 2011.

JUSTUS, Marcelo; CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro; KAHN, Tulio; MOREIRA, Gustavo Carvalho. The “São Paulo Mystery”: the role of the criminal organization PCC in reducing the homicide in 2000s. **EconomiA**, Brasília, v. 19, n. 2, p. 201-218, 2018.

KAHN, Tulio. Os custos da violência: quanto se gasta ou deixa de ganhar por causa do crime no estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 42-48, 1999.

LEÓN, Pablo David Yup de. Análisis espacial de violencia homicida en la región norte de Centroamérica (2019-2020). **Revista Latinoamericana Estudios de la Paz y el Conflicto**, v. 2, n. 4, p. 99-114, 2021.

LOUREIRO, Paulo; MOREIRA, Tito; NASCIMENTO, Antônio; ELLERY JR., Roberto. Does the political party in the government increase intentional homicide in Brazil?. **Review of Development Economics**, v. 22, n. 2, p. 706-726, 2018.

MELLO, João Manoel Pinho de. Does drug illegality beget violence? Evidence from the crack-cocaine wave in São Paulo. **Economía**, v. 16, n. 1, p. 157-185, 2015.

MELLO, João Manoel Pinho de; SCHNEIDER, Alexandre. Age structure explaining a large shift in homicides: the case of the state of São Paulo. **Departamento de Economia da PUC-Rio**, Rio de Janeiro, Texto para Discussão, n. 549, 2007.

Padrões espaciais e convergência da taxa de homicídios no estado de São Paulo

Gustavo Navarro Martins Fonseca, Alexandre Lopes Gomes e Gustavo Carvalho Moreira

MESSNER, Steven F.; ANSELIN, Luc; BALLER, Robert D.; HAWKINS, Darnell F.; DEANE, Glenn; TOLNAY, Stewart E. The spatial patterning of county homicide rates: An application of exploratory spatial data analysis. **Journal of Quantitative Criminology**, v. 15, n. 4, p. 423–450, 1999.

MONTINI, Felipe; MONTE, Edson Zambon; BECKER, Kalinca Léia. A trajetória da violência no Brasil: uma análise dos padrões espaciais e da convergência das taxas de homicídios nos municípios. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, Curitiba, v. 15, n. 4, p. 579-606, 2021.

OLIVEIRA, Cristiano Aguiar de; ARCARO, Daiane Arende. Efeitos de dissuasão do mercado de trabalho sobre o crime na região metropolitana de Porto Alegre. **Economic Analysis of Law Review**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 577-597, 2016.

OMS – Organização Mundial da Saúde. **Estimates of rate of homicides** (per 100 000 population) (2023). Disponível em: <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/estimates-of-rates-of-homicides-per-100-000-population>. Acesso em: out. 2023.

SALA I MARTÍN, Xavier. The classical approach to convergence analysis. **The Economic Journal**, v. 106, n. 437, p. 1019-1036, 1996.

SHIKIDA, Peri Francisco Assis; ARAÚJO JR., Ari Francisco de; SHIKIDA, Cláudio; BORILLI, Salette Polônia. Determinantes do comportamento criminoso: um estudo econométrico nas Penitenciárias Central, Estadual e Feminina de Piraquara (Paraná). **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 125-148, 2006.

SOUZA, Helson Gomes de; ROCHA, Stalys Ferreira; CHAVES, Fellipy Augusto Holanda. Convergência espacial da criminalidade nas microrregiões do Nordeste brasileiro. **Econômica**, Niterói, v. 21, n. 2, p. 9-32, 2019.

TYSZLER, Marcelo. **Econometria espacial: discutindo medidas para a matriz de ponderação espacial**. 2006. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006

WAISELFIZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

APÊNDICE A

TABELA DE RESULTADOS AIC E BIC PARA DISTINTAS MATRIZES DE PONDERAÇÃO ESPACIAL

TABELA APÊNDICE A

Resultados AIC e BIC para distintas matrizes de ponderação espacial

Matriz	SAR RE		SEM RE		SAR FE		SEM FE	
	AIC	BIC	AIC	BIC	AIC	BIC	AIC	BIC
K = 1	2500,0	2529,2	2494,2	2523,4	2248,4	2265,9	2240,9	2258,4
K = 2	2500,6	2529,7	2489,2	2518,4	2249,0	2266,5	2233,9	2251,4
K = 3	2499,8	2528,9	2480,2	2509,3	2248,2	2265,7	2222,6	2240,1
K = 4	2500,5	2529,7	2482,7	2511,9	2248,9	2266,4	2225,1	2242,6
K = 5	2499,7	2528,8	2477,2	2506,3	2248,1	2265,6	2218,4	2235,9
K = 10	2498,2	2527,4	2454,2	2483,4	2246,8	2264,3	2189,5	2207,0
Rook	2499,2	2528,3	2473,1	2502,3	2247,6	2265,1	2213,5	2231,0
Queen	2489,5	2518,6	2399,4	2428,6	2238,5	2256,0	2126,4	2143,9
Menores valores	Queen							

Nota: K denota a matriz com o número correspondente de vizinhos considerados. RE e FE representam os modelos de efeitos aleatórios e fixos, respectivamente. SAR e SEM indicam os modelos com dependência espacial na variável dependente e no erro, respectivamente.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

ARTIGO

CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES E NOS SERVIÇOS DE DENÚNCIAS DE VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

MARIA ALICE DA ROCHA PIAZZA

Mestre e doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. Áreas de interesse: políticas de transferência de renda, competição eleitoral e comportamento eleitoral.

País: Brasil **Estado:** Rio Grande do Sul **Cidade:** Porto Alegre

Email: m.alicepiazza@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-1174-1352>

SERGIO SIMONI JUNIOR

Professor do Departamento e do Programa de Ciência Política da USP, doutor em Ciência Política pela mesma instituição. Áreas de interesse: competição eleitoral, políticas de transferência de renda, políticas sociais, comportamento eleitoral, sistema partidário, instituições políticas.

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

Email: sergiojr_ssj@yahoo.com.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-1984-9528>

Contribuições dos(as) autores(as): Maria Alice da Rocha Piazza atuou na concepção da pesquisa, análise e interpretação dos dados, redação e revisão do texto. Sergio Simoni Jr. atuou na concepção da pesquisa, análise e interpretação dos dados, redação e revisão do texto.

Agradecimentos: Agradecemos o apoio da Fundação José Luiz Egydio Setúbal, no nome de Marcos Paulo de Lucca Silveira, para a realização desta pesquisa.

Data de Recebimento: 30/10/2023 **Data de Aprovação:** 28/11/2024

DOI: 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.2091

RESUMO

Levando em consideração os números alarmantes sobre a violência praticada nos últimos anos contra crianças e adolescentes no Brasil e os obstáculos enfrentados pelas instituições que integram o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, é importante analisar a percepção da população em relação às instituições e aos serviços de combate à violência infantil. Este estudo investiga quais fatores individuais estão associados à confiança na polícia militar, delegacia, no disque denúncia/Disque 100, e conselho tutelar, com testes de regressões multinomiais a partir de dados coletados pelo *survey* intitulado "Percepções de violência", que entrevistou 2.212 pessoas acima de 18 anos, de variadas classes sociais e regiões do país. Os resultados indicam que características socioeconômicas e demográficas, como raça/etnia e região, e a utilização prévia da instituição e do serviço contribuem para a confiança nas instituições.

Palavras-chave: Confiança nas instituições. Serviços de denúncias de violência. Direitos das crianças e adolescentes.

TRUST IN INSTITUTIONS AND SERVICES FOR REPORTING VIOLENCE AGAINST CHILDREN AND ADOLESCENTS IN BRAZIL

ABSTRACT

Considering the alarming statistics regarding violence perpetrated against children and adolescents in Brazil in recent years, as well as the challenges faced by the institutions within the Child and Adolescent Rights Guarantee System, it is important to analyze the public's perception of institutions combating child violence. We investigated which individual factors are associated with trust in the military police, police stations, helpline (disque denúncia/Disque 100), and guardianship council, using multinomial regression tests based on data collected from the survey titled "Perceptions of Violence," which interviewed 2,212 individuals above 18 years of age from various social classes and regions of the country. The results indicate that socio-economic and demographic characteristics, such as race/ethnicity and region, as well as prior utilization of the institution/service, contribute to trust in these institutions.

Keywords: Trust in institutions. Reporting services for abuse. Rights of children and adolescents.

INTRODUÇÃO

Informações do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2022) apontam que, no ano de 2021, a taxa de crianças e adolescentes (0-17 anos) vítimas de maus-tratos e crimes relacionados à lesão corporal em casos de violência doméstica, sobretudo na faixa entre 0 a 14 anos, é extremamente elevada. Conforme esse Anuário, o crime de estupro de vulnerável corresponde a 75,5% de casos de estupro no país, sendo um dos crimes de maior incidência – seguido de maus-tratos –, cometidos, principalmente, em ambiente doméstico, que faz das meninas as principais vítimas.

Essas estatísticas evidenciam a importância de instituições que possam combater e proteger crianças e adolescentes da violência. No Brasil, há um complexo sistema intersetorial e interdisciplinar chamado Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), cujos objetivos são promover, defender e garantir direitos às crianças e adolescentes. Fazem parte do SGDCA as instituições de saúde, educação e segurança, juntamente com outros órgãos, como a assistência social, os serviços de disque-denúncias, organizações não governamentais conveniadas, e outros diversos setores da administração pública e de níveis de governo.

Para cumprir com seus objetivos, o SGDCA conta com três linhas estratégicas, quais sejam: a efetivação das normas já existentes, como a Convenção dos Direitos da Criança (Organização das Nações Unidas, 1989); o Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990) e a própria Constituição Federal (Brasil, 1988); a implementação e o fortalecimento das instituições responsáveis pela manutenção do Sistema; e a oferta de acesso aos mecanismos que garantem os direitos dessa população (Unicef, 2021). Em 2017, a Lei nº 13.431 e, posteriormente, o Decreto nº 9.603/2018 estabeleceram importantes princípios que contribuíram para fortalecer o papel do SGDCA na prevenção, no atendimento e no enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes, sejam elas vítimas ou testemunhas de casos de violência.

No entanto, as instituições integrantes do SGDCA enfrentam uma série de desafios no exercício de suas responsabilidades. Dentre os principais problemas apontados pela literatura estão: a deficiência de fluxos e protocolos de atendimento; a dificuldade de articulação entre os órgãos, serviços, programas

e equipamentos, para o atendimento integrado e coordenado de proteção (Farinelli; Pierini, 2016); a necessidade de treinamento e capacitação continuada às equipes que atendem a essa população (Unicef, 2021), entre outros. Além disso, houve nos últimos anos uma série de retrocessos e desmonte de políticas públicas, como a redução de recursos voltados para a assistência de crianças e adolescentes (Inesc, 2022; Andion; Gonsalves; Magalhães, 2023), que podem ter contribuído para minar ainda mais a estrutura de proteção e gerar elevados índices de violência contra esse grupo.

Levando em consideração os números alarmantes sobre a violência praticada nos últimos anos contra crianças e adolescentes, os obstáculos enfrentados pelas instituições que integram o SGDCA e o desmonte de políticas públicas, é importante analisar a percepção da população em relação a essas instituições de combate à violência e quais são seus determinantes. O *survey* realizado pela Fundação José Luiz Egydio Setúbal e pelo Instituto Galo da Manhã, aplicado pela Ipsos no mês de dezembro de 2021, intitulado “Percepções de violência”, fez uma série de perguntas relacionadas ao conceito de infância, às formas e às práticas de educar, às ações adotadas em situação hipotética de maus-tratos contra crianças, às experiências familiares dos entrevistados, ao conhecimento, à utilização e à confiança nas instituições de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência (Ipsos, 2021).

Com base nas informações do *survey*, o objetivo deste trabalho é compreender quais fatores individuais estão associados à confiança na polícia militar, delegacia, no disque denúncia/Disque 100 e conselho tutelar. Essas instituições são os principais canais que recebem denúncias de violência contra crianças e adolescentes. A polícia, a delegacia – principalmente aquelas especializadas nesses crimes – e o conselho tutelar são as instituições mais próximas do cidadão para o encaminhamento de denúncias de violência. Além disso, o disque denúncia/Disque 100 é também um importante instrumento para a realização de denúncias de violações de direitos humanos contra esse grupo. Somente no segundo semestre do ano de 2022, os canais de atendimento telefônico, como o Disque 100, plataforma de denúncias de violações de direitos humanos vinculado ao Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, receberam mais de 60 mil denúncias de violência contra crianças e adolescentes (Brasil, 2023).

Sendo assim, partimos do pressuposto de que, a princípio, é desejável que as instituições sejam confiáveis aos cidadãos, mas isso pode depender: de sua performance, ou da percepção de sua performance; de características individuais das pessoas; da sua experiência prévia com as instituições; da proximidade com crianças e adolescentes, como pais e profissionais que lidam diretamente com esse público; e, também, com o legado de abusos sofridos na infância. Para captar se esses fatores estão associados à confiança nas instituições que recebem denúncias e que combatem a violência, realizamos regressões multinomiais. Os principais resultados indicam que os fatores mais relevantes associados à confiança nas instituições são: sexo, idade, região, se tem filhos, se utilizou a instituição e raça/etnia. Em comparação com habitantes das regiões Norte e Sudeste, moradores da região Centro-Oeste confiam mais nos principais canais de denúncias; pessoas que já utilizaram ou gostariam de ter utilizado desconfiam menos do que aqueles que não utilizaram; pessoas com filhos e mulheres confiam mais na polícia e delegacia; e minorias raciais confiam menos na polícia.

Relacionamos essas evidências com alguns possíveis mecanismos causais e com resultados de outras pesquisas. Primeiro, as estimativas são compatíveis com as diferentes trajetórias recentes das taxas gerais de violência nas regiões do país, como dito adiante; e com a maior incidência com que homens e minorias raciais sofrem com a violência, o encarceramento e o racismo institucional. Segundo, reforçamos o achado de outras pesquisas que consideram que a confiança e a avaliação positiva das instituições são

influenciadas pela utilização dos seus serviços (IBGE, 2020; Figueiredo; Torres; Bichir, 2006). Terceiro, consideramos razoável o resultado de que a proximidade com crianças e adolescentes, em especial pessoas com filhos, contribui para a confiança em algumas instituições. Porém, em relação à idade, encontramos que pessoas nas faixas de maior idade confiam menos nas instituições do que as mais novas, sugerindo que os efeitos desse fator na confiança nem sempre correspondem ao que é observado em algumas pesquisas relatadas adiante.

O trabalho está dividido em quatro partes, a contar com esta introdução. No segundo tópico, abordamos aspectos teóricos sobre como as instituições atuam e como isso pode contribuir para adquirir a confiança da população, além de pesquisas que abordam fatores individuais associados à confiança. Na terceira parte, são apresentadas as estatísticas sobre conhecer, confiar e ter utilizado a polícia, a delegacia, o disque denúncia/Disque 100 e o conselho tutelar, serviços que recebem denúncias e combatem a violência; tratamos sobre o desenho de pesquisa utilizado; e expomos os principais resultados. Na conclusão, são discutidos os fatores que influenciam a confiança nas instituições analisadas, reforçando a relevância da interação entre os indivíduos e as instituições para essa confiança e, por fim, mencionamos nossa agenda de pesquisa sobre o tema.

DINÂMICA DAS INSTITUIÇÕES E FATORES QUE INFLUENCIAM NA CONFIANÇA

Está amplamente consolidado, em diferentes disciplinas, que as instituições exercem um papel importante em diferentes esferas do mundo social, político e econômico (Hall; Taylor, 2003). Algumas vertentes analíticas têm ressaltado, em particular, que a confiança que os cidadãos têm nas instituições condiciona o seu próprio funcionamento, notadamente as instituições democráticas, como partidos políticos, parlamento, tribunais, dentre outras¹. De acordo com Rothstein (2018), em cenários de baixa confiança nas instituições públicas, a sociedade pode ficar presa em um ciclo de retroalimentação de corrupção, desconfiança e desigualdade. Além disso, a ausência de confiança nas relações entre sociedade e instituições pode provocar barreiras de acesso às instituições – havendo diferentes obstáculos para diferentes grupos, os serviços prestados também tendem a ser desiguais (Monney; Houston, 2008).

Um aspecto menos sublinhado, no entanto, é a importância da confiança na efetividade de instituições, públicas ou privadas, que não têm caráter diretamente político ou representativo (Bachmann; Inkpen, 2011), particularmente as que buscam combater aspectos perversos do *status quo* de uma sociedade, como a violência infantil. O elemento essencial consiste em que, para cumprir suas atribuições e seus objetivos, as instituições necessitam de apoio e de serem vistas como legítimas, para ao menos uma parcela da sociedade, sendo a confiança aspecto central dessa equação.

Adotamos a definição de confiança advinda de Möllering (2006a), que estabelece que a confiança é

um processo contínuo de construção com base na razão, rotina e reflexividade, suspendendo a vulnerabilidade social e a incerteza irredutível à medida que são favoravelmente resolvidas, e mantendo assim um estado de expectativa favorável em relação às ações e intenções de outros mais ou menos específicos. (Möllering, 2006a, p. 111, tradução nossa).

1 Para uma discussão feita pela literatura brasileira, ver: Moisés (2010); Moisés; Meneguello (2013), dentre outros.

Sendo assim, a confiança parte de uma expectativa positiva de avaliação, seja de habilidades, competências, benevolência ou integridade, do confiado; e, também, de um salto de fé por parte daquele que (potencialmente) confia, superando as incertezas e a vulnerabilidade que podem ocorrer nas relações sociais (Möllering, 2006b; Fulmer; Gelfand, 2012).

A dinâmica desenvolvida entre as instituições públicas com a população – diferente da que é estabelecida com as instituições propriamente políticas – envolve duas características: (1) há um acordo sobre quais os compromissos que essas instituições devem cumprir; e (2) esse acordo deve ser continuamente cumprido (PNUD, 2021). Logo, as instituições podem garantir a confiança quando desempenham regularmente os compromissos para os quais foram designadas.

Conforme Raaphorst e Van De Walle (2018), o declínio da confiança da população nas instituições públicas tem relação com alguns comportamentos, quais sejam: (a) denúncias e sinalizações de problemas que existem em uma organização pública; (b) agressão contra servidores públicos, seja ela uma agressão física, psicológica ou qualquer outra forma de abuso; (c) acionamento de processos jurídicos contra as instituições públicas; e (d) não utilização de serviços públicos e/ou sua substituição por outros meios mais convenientes. Podemos associar esse último comportamento, no caso brasileiro, à crescente influência e confiança que instituições privadas, como igrejas evangélicas, que muitas vezes oferecem serviços e benefícios que poderiam ser oferecidos pelo Estado, contribuindo para a percepção de melhoria de vida dos fiéis, além de mitigar os efeitos da exclusão social, com incentivo às práticas associativistas (Lavalle; Castelo, 2004).

Tendo em vista que a interação entre a população e os agentes se dá em um meio institucionalizado, a confiança pode ser alcançada por intermédio de normas e rotinas dessas instituições, que envolvem acordos de nível macro, e construída mediante informações baseadas em experiências e múltiplas interações (Bachmann; Inkpen, 2011). Assim, quando os indivíduos dizem confiar nas instituições, eles não estão necessariamente dizendo que confiam nos agentes que representam os sistemas de educação, segurança ou saúde, por exemplo, mas no funcionamento do sistema, seja ele um conjunto abstrato ou formado por estruturas de organização concretas (Bachmann, 2018).

Porém, além da confiança se basear em aspectos mais gerais relacionados às instituições, ela também pode estar vinculada às experiências e interações que os cidadãos têm com as organizações e seus representantes. De Oliveira Junior (2011) sugere que o grau de confiança dos cidadãos nas instituições é influenciado não só pela percepção que se tem do desempenho da instituição como um todo, mas também da atuação em situações específicas. De acordo com o autor, a percepção específica, ou seja, a avaliação sobre o atendimento realizado por membros de uma instituição, pode afetar a percepção mais geral a respeito dessa instituição. Assim, entendemos também que a confiança nas instituições é “resultado das percepções dos cidadãos quanto à eficácia e adequação às funções para as quais são idealizadas” (De Oliveira Junior, 2011, p. 8). Com dados que permitem fazer relação entre qualidade, satisfação e confiança da população nos serviços públicos em países da América Latina, Güemes (2019) mostra que, embora os níveis de desenvolvimento do serviço público no Brasil e no Chile sejam altos, a satisfação e a confiança no serviço são baixas; situação diferente do Uruguai, onde os três indicadores apresentam relação positiva.

Em pesquisas na área de segurança pública, há evidências de que o contato dos cidadãos com as instituições provocam impacto na confiança. Os resultados da pesquisa feita por De Oliveira Júnior (2011) confirmam que as percepções gerais e específicas que a população tem sobre o desempenho das

instituições policiais influenciam nas estimativas sobre a confiança. Porém, a depender do tipo de relação estabelecida entre população e instituições de segurança – como acionamento da polícia para chamado de socorro ou de informações, abordagem por *blitz*, visualização de ações políticas nas comunidades, dentre outras –, a confiança e a avaliação dos serviços prestados podem variar. Em estudo realizado no município de Porto Alegre/RS, os entrevistados que acionaram a polícia mostraram ter mais confiança na corporação; enquanto a avaliação dos que foram abordados é negativa e a confiança é menor (Rolim; Herman, 2018). A avaliação e a confiança têm índices piores também quando relacionadas com presença de ação policial constante em comunidades (Zilli; Couto, 2017). Resultados da pesquisa de Sampaio *et al.* (2019), no estado de São Paulo, revelam que o aumento na incidência de crimes não afeta a confiança na instituição policial em casos de pessoas com experiência anterior com a polícia.

A confiança nas instituições também tem como importantes determinantes as características sociodemográficas, especialmente idade, renda e escolaridade. Pesquisas sobre confiança nas instituições de segurança, como os estudos de Pinheiro (1997), Belli (2004), Costa (2004) e Rothstein e Uslaner (2005), demonstram que pessoas com menor renda têm maior desconfiança na polícia². A cor da pele também é um preditor em termos de confiança na polícia – tanto no Brasil, como em outros países –, conforme as pesquisas de Sampaio *et al.* (2019) e Warren (2008). Nesse caso, pessoas negras tendem a desconfiar das organizações policiais. Russo, Azzi e Faveri (2018) apontam a relação existente entre idade e confiança, na qual os jovens, no Brasil, confiam mais nas instituições de ordem e policiamento do que em instituições democráticas.

Outros fatores que podem influenciar a confiança nas instituições, mais especificamente nas que atendem ocorrências de violência contra crianças e adolescentes, são questões relacionadas à proximidade com esse grupo, como no caso de pessoas que têm filhos ou dos que trabalham diretamente com crianças e adolescentes, como professores, babás e profissionais de saúde. Consideramos que a confiança nessas instituições por parte dos pais e da família é essencial para que as denúncias cheguem até esses canais de atendimento, isso porque é no âmbito familiar que são registrados os maiores índices de violência (FBSP, 2022). Em relação àqueles que trabalham com crianças, cabe salientar que os profissionais dos sistemas de saúde, educação e outros têm papel fundamental na identificação de maus-tratos, uma vez que esses ambientes são considerados as portas de entrada para denúncias de casos de violência (Reinach; Burgos, 2021; FBSP, 2022) e responsáveis pela identificação e pelo acompanhamento das vítimas.

Ainda, a falta de confiança nas instituições pode ser impactada pela violência sofrida pelos indivíduos na infância, com consequências que os acompanham durante a vida adulta. Evidências apontam que o legado de violência nas vítimas tem relação, por exemplo, com danos psicológicos e comportamentais (Heilmann *et al.*, 2021; Norman *et al.*, 2012; Brasil, 2010). Martsolf e Draucker (2008) sugerem que adultos que foram vítimas de abuso e violência na infância têm maior dificuldade em confiar nas pessoas. Assim, como consequências dos abusos e das violências vividas na infância, é possível que não só a confiança interpessoal seja afetada, mas a institucional também.

Em suma, a confiança é importante para o funcionamento das instituições. No contexto dos serviços públicos, é fundamental considerar se a confiança nas instituições está diretamente ligada à sua utilização pela população. Ela pode ser influenciada tanto pelo desempenho quanto por aspectos culturais, de crença e por fatores socioeconômicos dos indivíduos.

2 Resultado oposto é encontrado na pesquisa de Silva e Beato (2013), que sugerem que níveis de escolaridade mais altos e maior renda têm efeito negativo na confiança na polícia no estado de Minas Gerais.

MODELO ANALÍTICO E RESULTADOS

A partir da discussão realizada acima, nosso modelo analítico considera as seguintes dimensões como importantes para a confiança individual nas instituições: a experiência prévia com as instituições; as características socioeconômicas e demográficas; a proximidade com crianças e adolescentes, como as pessoas que têm filhos e profissionais de educação, saúde e cuidadores, por exemplo, que lidam diretamente com esse público; e, por fim, o legado de abusos sofridos na infância. Para captar se esses fatores estão associados à confiança nas instituições que recebem denúncias e que combatem a violência, utilizamos o *survey* "Percepções de violência", que entrevistou 2.212 pessoas acima de 18 anos, de variadas classes sociais e regiões do país.

Dentre as perguntas feitas, a população respondeu sobre os serviços que podem auxiliar crianças e adolescentes em situação de risco, violência ou abuso. As instituições apresentadas aos entrevistados foram: abrigo/ONG, psicólogo/aconselhamento, assistente social/CRAS, polícia militar, delegacia, UBS/hospital/clínica, curandeiro tradicional, disque denúncia/Disque 100, igreja, escola e conselho tutelar. Neste trabalho, nos concentramos apenas nos resultados referentes à polícia, delegacia, disque denúncia/Disque 100 e conselho tutelar³.

Primeiro, apresentamos as distribuições para as variáveis *conhecer*, *utilizar* (experiência prévia) e *confiar*, em cada uma dessas instituições e, em seguida, apresentamos os resultados das regressões multinomiais⁴.

As perguntas direcionadas aos entrevistados foram:

- SOS1. – “Pensando agora em alguns serviços que poderiam ajudar crianças e adolescentes em situação de risco, violência ou abuso, por favor me diga quais desses serviços você conhece”.
- SOS1.1. – “E você já utilizou ou teria usado algum desses serviços, se soubesse da possibilidade de utilizá-lo em alguma situação de risco, violência ou abuso de crianças?”.
- SOS.2 – “E o quanto você diria que confia nessas instituições ou serviços?”.

Conforme a Tabela 1, verifica-se que grande parte dos entrevistados afirma conhecer a polícia, a delegacia, o disque denúncia/Disque 100 e o conselho tutelar como serviços que poderiam ajudar em situação de violência infantil. No entanto, o disque denúncia/Disque 100 se distingue dos demais, no que tange o conhecimento e uso pelos respondentes; dentre as quatro instituições, ele é o menos conhecido e, conseqüentemente, o que foi menos utilizado. Porém, é aquele com maior percentual de entrevistados que, ainda que não tenham utilizado, gostariam de tê-lo feito. O conselho tutelar é o mais conhecido, também é um dos que os entrevistados mais recorreram e por quem a população tem maior confiança. Por outro lado, as instituições de segurança pública, embora bastante conhecidas e utilizadas, são as que possuem os maiores percentuais de desconfiança. Isso pode estar relacionado com as características dos indivíduos e a experiência prévia com as instituições, conforme já mencionamos anteriormente, assim como com outras questões que são apresentadas a partir dos testes de regressões multinomiais a seguir.

3 A análise das demais instituições será objeto de futuros trabalhos.

4 Regressões multinomiais são empregadas quando a variável dependente é categórica e apresenta mais de duas categorias. Importante notar que sempre uma das categorias é deixada de fora como referência. Long e Freese (2001) afirmam que esse é um modelo bastante usado, ainda que envolva uma interpretação complexa. Uma maneira de facilitar a interpretação é estimar efeitos marginais médios, o que fazemos neste artigo.

TABELA 1

Percentual de entrevistados que conhecem, confiam e utilizaram a polícia, a delegacia, o disque denúncia/Disque 100 e o conselho tutelar

	Conhece (%)			
	Polícia Militar	Delegacia	Disque denúncia/Disque 100	Conselho Tutelar
Sim	89,65	89,28	78,89	90,24
Não	10,35	10,72	21,11	9,76
Total	100,00	100,00	100,00	100,00
	Utilização (%)			
	Polícia Militar	Delegacia	Disque denúncia/Disque 100	Conselho Tutelar
Já usou	20,07	20,23	11,54	20,18
Não usou, mas gostaria de ter usado	7,97	6,90	10,21	9,01
Não usou	71,96	72,87	78,25	70,81
Total	100,00	100,00	100,00	100,00
	Confiança (%)			
	Polícia Militar	Delegacia	Disque denúncia/Disque 100	Conselho Tutelar
Confia em parte/totalmente	72,09	71,83	73,00	79,74
Não confia, nem desconfia	8,20	7,96	9,08	7,14
Desconfia em parte/totalmente	19,71	20,21	17,92	13,12
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria, a partir de Ipsos (2021).

Para cada instituição, foram elaborados modelos multinomiais para entender os determinantes da confiança, sendo a categoria de referência “não confia, nem desconfia”. Nossas variáveis explicativas são: renda, sexo, raça/etnia, região, idade, religião, se o entrevistado trabalha/trabalhou com criança, se tem filhos, se utilizou a instituição/serviço, se teve experiência com castigos na infância e escolaridade. Para cada um desses fatores há uma categoria de referência. No caso do sexo do respondente, a categoria é “masculino”; para renda domiciliar é “até 1 salário mínimo”; para escolaridade é “analfabeto/primário incompleto”; para região é “Norte”; para idade é “18 a 24 anos”; para raça/etnia é “branco”; para religião é “católico”; para se o(a) entrevistado(a) tem filhos é “não”; para trabalho com criança é “não trabalha com criança”; para utilizou instituição/serviço é “já usou”; e para experiência com castigos é “não”. Para melhor visualização dos resultados das regressões multinomiais, apresentamos, em três conjuntos de gráficos, os riscos relativos com intervalos de confiança de 95%. Os resultados em forma de tabela se encontram no Anexo A.

Os fatores mais relevantes associados à confiança nas instituições que representam os principais canais de denúncias de violência contra crianças e adolescentes são sexo, região, se tem filhos e se utilizou a instituição/serviço. No Gráfico 1, especificamente no caso de instituições/serviços da polícia e da delegacia, as mulheres têm menos chances do que os homens de confiar em parte/totalmente (e também de desconfiar em parte/totalmente)⁵ do que de não confiar, nem desconfiar; ou seja, a probabilidade de confiar ou desconfiar

5 A partir daqui, utilizamos o termo confiar para nos referir a “confiar em parte/totalmente” e o termo desconfiar para “desconfiar em parte/totalmente”. Alternamos a utilização dos termos neutro e indiferente para nos referir a “não confiar, nem desconfiar”.

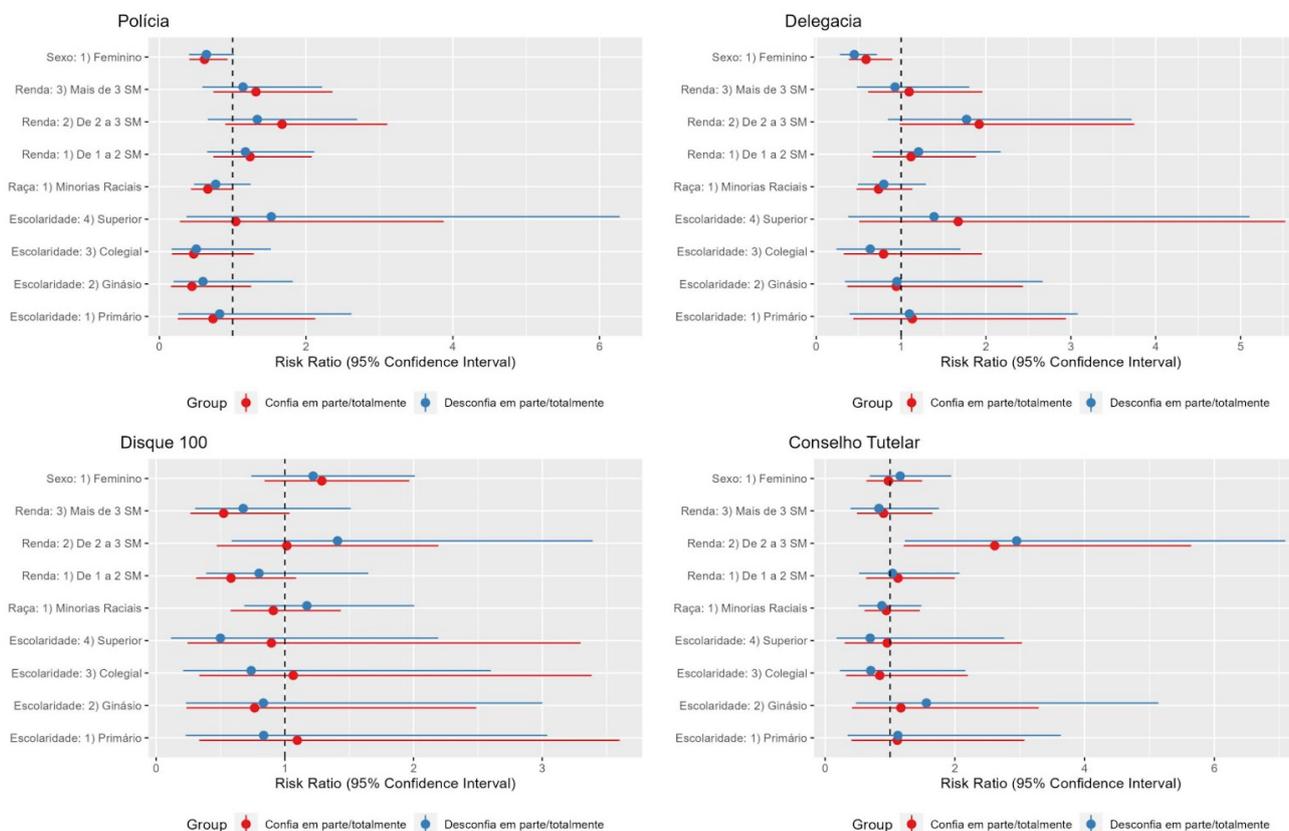
nessas instituições é menor do que ser neutra a elas. Ainda, a raça também é um fator importante para a confiança na polícia. Quando comparados com as respostas dos entrevistados brancos, os que fazem parte das minorias raciais têm menos chances de confiar na polícia do que de ser neutro a ela.

No Gráfico 2, destacamos que, para todas as instituições, os indivíduos da região Nordeste têm maior probabilidade seja de confiar, seja de desconfiar, quando comparado aos da região Norte, categoria de referência da variável; ao passo que os habitantes das regiões Centro-Oeste e Sul têm mais chance de confiar na polícia, na delegacia e no disque denúncia/Disque 100. A idade dos entrevistados também indica ser um fator relevante para a desconfiança nas instituições, especialmente para aqueles que estão na faixa dos 35 a 44 anos.

No Gráfico 3, os resultados das regressões indicam que, quando comparamos com aqueles que já utilizaram a delegacia, os que não utilizaram (e os que não utilizaram, mas gostariam) têm maior probabilidade de ser indiferente à instituição. Resultado semelhante encontramos para pessoas que não utilizaram, mas gostariam de ter utilizado, o disque denúncia/Disque 100, comparando com aquelas que já o utilizaram. Além disso, indivíduos que não utilizaram têm menos chances de desconfiar desse canal do que aqueles que já utilizaram; enquanto pessoas com filhos têm mais chances de confiar na polícia, na delegacia e – com menor grau de significância estatística – no conselho tutelar do que ser neutra a elas, quando comparada com aquelas que não têm filhos. Por fim, ressaltamos que há efeitos isolados para raça e experiência com castigos em relação à confiança na polícia e no conselho tutelar, respectivamente.

GRÁFICO 1

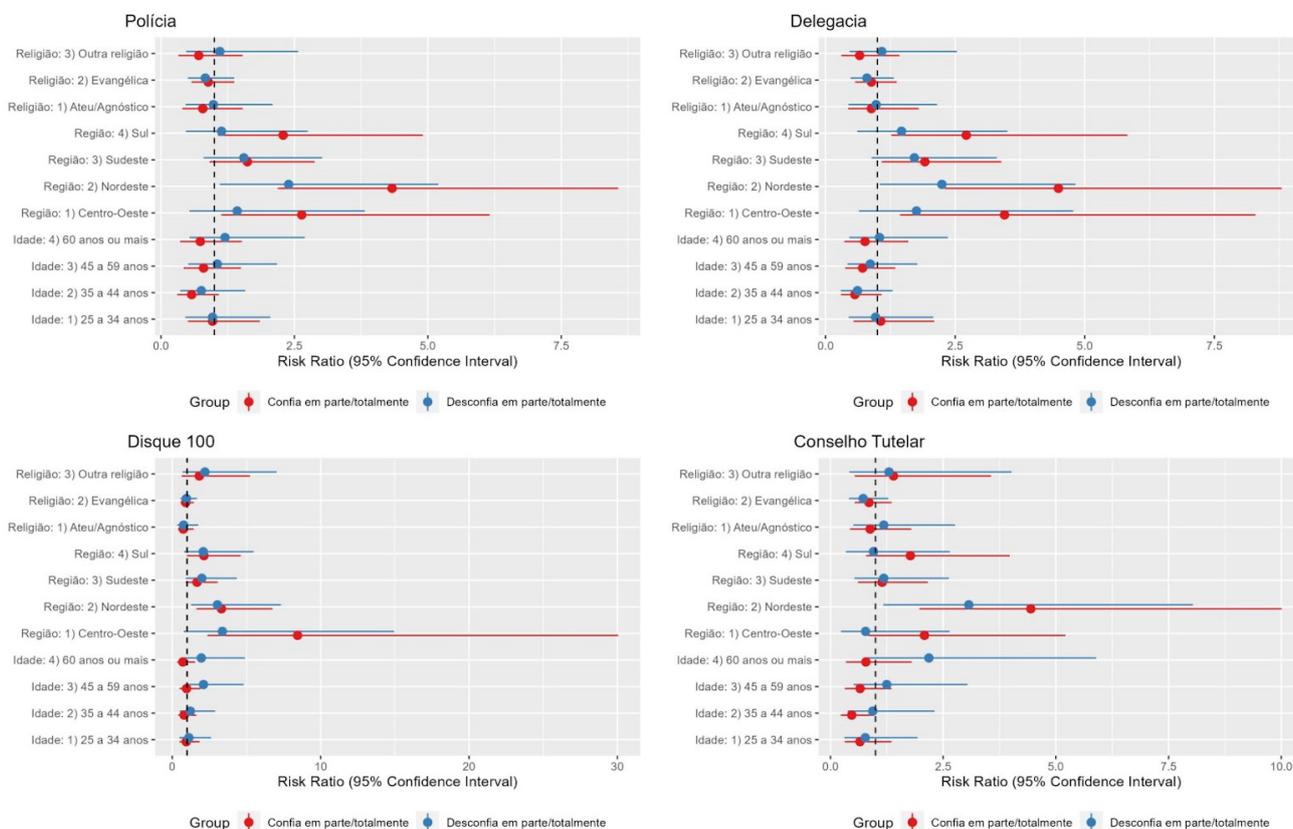
Confiança nas instituições de acordo com sexo, renda, raça e escolaridade



Fonte: Elaboração própria, a partir de Ipsos (2021).

GRÁFICO 2

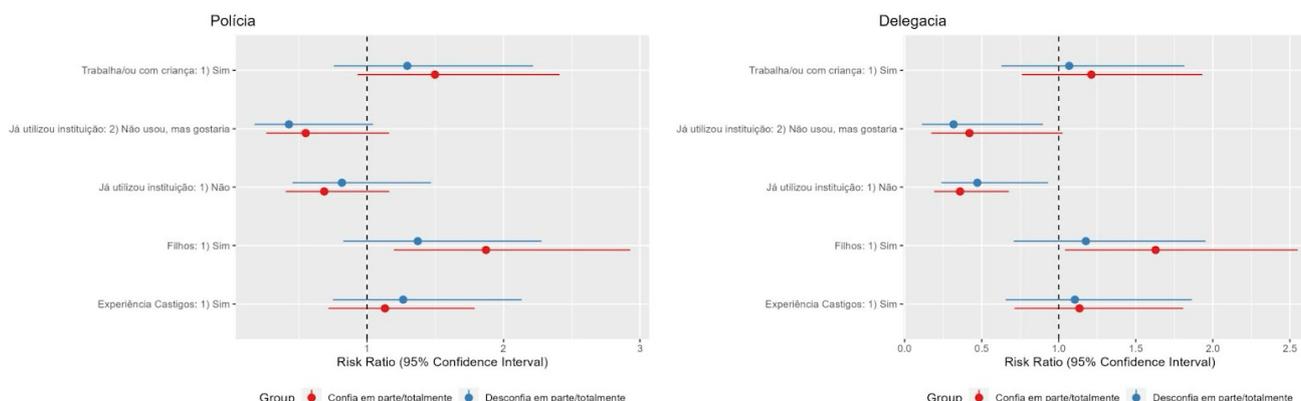
Confiança nas instituições, de acordo com religião, região e idade



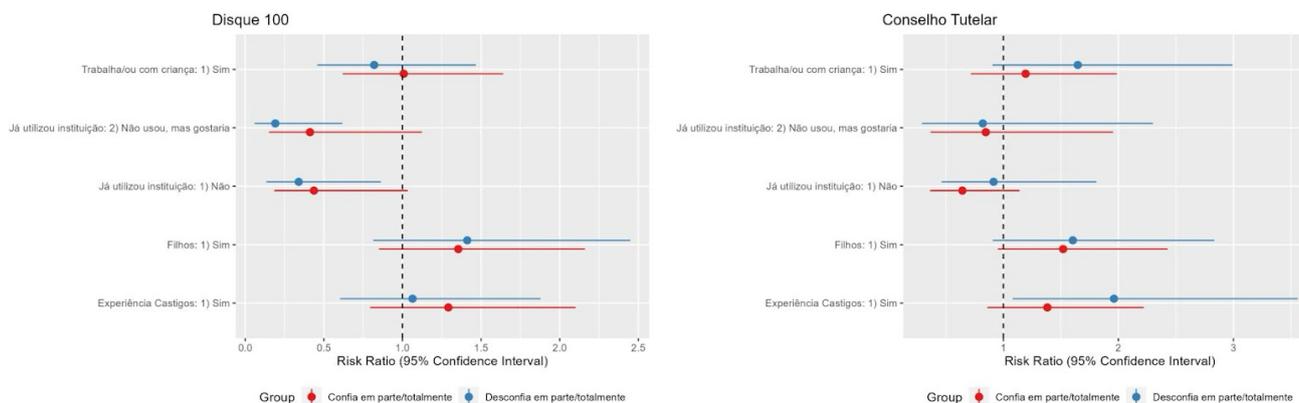
Fonte: Elaboração própria, a partir de Ipsos (2021).

GRÁFICO 3

Confiança nas instituições, de acordo com trabalhar com criança, ter utilizado a instituição, ter filhos, experiência com castigos



Continua



Fonte: Elaboração própria, a partir de Ipsos (2021).

Como as regressões multinomiais estimam uma série de equações, procedemos com a apresentação do efeito marginal médio (AME, na sigla em inglês) das variáveis, de forma a melhor indicar o efeito na probabilidade de confiar ou não nas instituições. O cálculo consiste em estimar o comportamento de cada categoria de cada variável em relação à confiança (e desconfiança) nas instituições. Optamos por apresentar aqui somente as diferenças entre categorias estatisticamente significativas a pelo menos 10% para as variáveis citadas anteriormente⁶.

Em relação à região, conforme consta no Quadro 1, os indivíduos do Nordeste e Centro-Oeste do país têm maior probabilidade de confiar em todas as instituições do que os do Norte. Nota-se, também, que as pessoas do Centro-Oeste confiam mais em todas as instituições do que as do Sudeste, e mais no disque denúncia/Disque 100 do que os habitantes da região Sul. Estes confiam mais na polícia, na delegacia e no conselho tutelar do que os indivíduos do Sudeste. Entrevistados desta última região confiam menos em todas as instituições do que os do Nordeste.

É um desafio explicar a ocorrência desses fenômenos. Procurar por um padrão de confiança a partir das regiões indica, por exemplo, que o Centro-Oeste, quando comparado às outras regiões, parece ter mais confiança nas instituições. Esse dado é condizente com o baixo número de protocolos recebidos pelos canais de denúncias de violação de direitos humanos, quando comparado com demais regiões (Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023). Ademais, isso pode estar relacionado com a redução das taxas de violência na região, dado que no Centro-Oeste houve uma queda na taxa de mortes violentas intencionais nos últimos dez anos (FBSP, 2022).

Por outro lado, no Norte do país, a taxa de mortes violentas intencionais aumentou. No Amapá, a polícia foi responsável por mais de 30% das mortes violentas (FBSP, 2022). Além disso, o aumento da violência letal na Amazônia, devido aos conflitos fundiários e/ou relacionados ao tráfico, pode ter contribuído para minar a confiança nas instituições na região. Porém, ainda que esse mecanismo possa fazer sentido para compreender a (des)confiança em instituições de combate à violência infantil, ressaltamos que os cinco estados com maior registro de morte por intervenções policiais – quais sejam: AP, SE, GO, RJ, BA – estão distribuídos em praticamente todas as regiões do país (FBSP, 2022).

⁶ No Anexo A, constam o AME para todas as variáveis que foram incluídas nas regressões e que tiveram resultados estatisticamente significativos.

QUADRO 1

AME confiança nas instituições, de acordo com região

		POLÍCIA	DELEGACIA	DISQUE 100	CONS. TUTELAR
	Confia em parte/totalmente				
Região	Nordeste vs Norte	0.157***	0.178***	0.088**	0.102***
	Sul vs Norte	0.141***	0.148***	-	-
	Centro-Oeste vs Norte	0.139***	0.166***	0.185***	0.118***
	Sudeste vs Nordeste	-0.117***	-0.116***	-0.065**	-0.095***
	Centro-Oeste vs Nordeste	-	-	0.097***	-
	Sul vs Sudeste	0.101***	0.085***	-	0.081***
	Centro-Oeste vs Sudeste	0.099***	0.104***	0.162***	0.111***
	Centro-Oeste vs Sul	-	-	0.125***	-
	Desconfia em parte/totalmente				
Região	Nordeste vs Norte	-0.063*	-0.077**	-	-
	Sul vs Norte	-0.080**	-0.071*	-	-
	Centro-Oeste vs Norte	-	-0.077*	-0.065*	-0.074**
	Sudeste vs Nordeste	0.067***	0.074***	-	-
	Centro-Oeste vs Nordeste	-0.085***	-	-0.069**	-0.046*
	Sul vs Sudeste	-	-0.069**	-	-0.057***
	Centro-Oeste vs Sudeste	-0.073**	-0.074**	-0.095***	-0.079***
	Centro-Oeste vs Sul	-	-	-0.073**	-
	Não confia, nem desconfia				
Região	Nordeste vs Norte	-0.094***	-0.101***	-0.093***	-0.073***
	Sul vs Norte	-0.061*	-0.076**	-0.069*	-
	Sudeste vs Norte	-	-0.060*	-	0.062***
	Centro-Oeste vs Norte	-0.070**	-0.089***	-0.120***	-
	Sudeste vs Nordeste	0.049***	0.042***	0.040**	-
	Sul vs Nordeste	-	-	-	0.037**
	Centro-Oeste vs Sudeste	-	-	-0.067***	-
	Centro-Oeste vs Sul	-	-	-0.052**	-

Notas: *, **, *** indicam $p < 0,1$; $p < 0,05$; $p < 0,01$, respectivamente.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Ipsos (2021).

Acerca da relação entre a confiança nas instituições e idade dos entrevistados, fica evidente que, principalmente, as faixas dos que têm 35 a 44 anos e dos que têm 60 anos ou mais confiam menos (desconfiam mais) na polícia, no disque denúncia/Disque 100 e no conselho tutelar do que pessoas que têm entre 18 a 24 anos, e até mesmo dos que têm entre 25 a 34 anos, de acordo com o Quadro 2. No caso da delegacia, a faixa dos 35 a 44 anos confia menos do que indivíduos entre 25 a 34 anos. Esses resultados contrastam com o que De Oliveira Junior (2011) e Silva e Beato (2013) encontraram em suas pesquisas – voltadas para a confiança nas instituições de segurança pública –, mas de certa maneira é similar ao relatado por Russo *et al.* (2018).

QUADRO 2

AME confiança nas instituições, de acordo com idade

		POLÍCIA	DELEGACIA	DISQUE 100	CONS. TUTELAR
		Confia em parte/totalmente			
Idade	35 a 44 anos vs 18 a 24 anos	-0.064*	-	-	-0.093***
	45 a 59 anos vs 18 a 24 anos	-	-	-0.082**	-0.070**
	60 anos ou mais vs 18 a 24 anos	-0.078**	-	-0.129***	-0.104***
	35 a 44 anos vs 25 a 34 anos	-0.052*	-0.057*		-0.062**
	45 a 59 anos vs 25 a 34 anos	-	-	-0.064**	-
	60 anos ou mais vs 25 a 34 anos	-0.076**	-	-0.111***	-0.073**
	60 anos ou mais vs 35 a 44 anos	-	-	-0.079*	-
		Desconfia em parte/totalmente			
Idade	35 a 44 anos vs 18 a 24 anos	-	-	-	0.053**
	45 a 59 anos vs 18 a 24 anos	-	-	0.087***	0.051**
	60 anos ou mais vs 18 a 24 anos	0.055*	-	0.117***	0.099***
	35 a 44 anos vs 25 a 34 anos	-	-	0.072***	0.044*
	45 a 59 anos vs 25 a 34 anos	-	-	-	0.042*
	60 anos ou mais vs 25 a 34 anos	0.055*	-	0.102***	0.089***
	45 a 59 anos vs 35 a 44 anos	-	-	0.049*	-
60 anos ou mais vs 35 a 44 anos	-	-	0.079**	-	
		Não confia, nem desconfia			
Idade	De 35 a 44 anos vs 18 a 24 anos	-	0.038*	-	0.040*
	De 35 a 44 anos vs 25 a 34 anos	-	0.041*	-	-

Notas: *, **, *** indicam $p < 0,1$; $p < 0,05$; $p < 0,01$, respectivamente.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Ipsos (2021).

O Quadro 3 estima a probabilidade de confiar ou desconfiar da polícia, da delegacia e do conselho tutelar quando o entrevistado afirma ter ou não filhos. Ainda que uma parcela significativa da violência cometida contra crianças e adolescentes ocorra em âmbito familiar, supomos que pessoas com filhos, devido à proximidade e ao contato com grupo infantil, entendem mais sobre a importância dos serviços de atendimento de denúncias e, por isso, confiam mais nessas instituições do que aqueles que não tem filho. Conforme nossas expectativas, os resultados indicam que indivíduos sem filhos confiam menos (e, por sua vez, desconfiam mais) nos serviços prestados pela polícia e delegacia. Ao passo que, em relação ao conselho tutelar, eles não confiam, nem desconfiam mais do que pessoas com filhos.

QUADRO 3

AME confiança nas instituições, de acordo com ter filhos

		POLÍCIA	DELEGACIA	CONS. TUTELAR
		Confia em parte/totalmente		
Tem filhos	Não vs Sim	-0.070***	-0.066***	-
		Desconfia em parte/totalmente		
Tem filhos	Não vs Sim	0.035*	0.156*	-
		Não confia, nem desconfia		
Tem filhos	Não vs Sim	0.036***	0.058*	0.024*

Notas: *, **, *** indicam $p < 0,1$; $p < 0,05$; $p < 0,01$, respectivamente.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Ipsos (2021).

Os resultados indicam que a relação estabelecida entre a instituição – a partir da utilização dela – e a população é um importante componente para explicar as estimativas sobre confiança nos modelos. Em geral, aqueles que já utilizaram ou não utilizaram, mas gostariam de tê-lo feito, desconfiam menos do que aqueles que não utilizaram nenhuma delas e nem gostariam de tê-lo feito, conforme Quadro 4. Embora a pergunta não considere as razões que levaram os entrevistados a utilizar as instituições, em particular a polícia ou delegacia, o impacto dessa interação apresenta efeitos positivos naqueles que recorreram a elas e também naqueles que gostariam de ter recorrido.

No entanto, no caso do disque denúncia/Disque 100, há um resultado que surpreende: quem não utilizou, mas gostaria, desconfia menos do serviço do que aqueles que já utilizaram. Cabe salientar que o disque denúncia/Disque 100 é um serviço vinculado à esfera federal, que recebe e encaminha denúncias de violação de direitos humanos para órgãos competentes. Portanto, evidências que relacionam a (des)confiança no serviço com a utilização podem estar associadas a outras questões, como a rapidez com que outros órgãos respondem às denúncias encaminhadas pelo disque denúncia/Disque 100. Infelizmente, as informações disponibilizadas pelo Painel de Dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos não permitem saber para quais instituições foram encaminhadas as denúncias, nem como ou quanto tempo levou para o acompanhamento e a conclusão dos casos.

QUADRO 4

AME confiança nas instituições, de acordo com ter utilizado a instituição

		POLÍCIA	DELEGACIA	DISQUE 100	CONS TUTELAR
		Confia em parte/totalmente			
Utilizou inst.	Não vs Já usou	-	-0.077***	-	-0.051**
	Não vs Não usou, mas gostaria	-	-0.072*	-	-
		Desconfia em parte/totalmente			
Utilizou inst.	Não vs Não usou, mas gostaria	0.056*	0.068**	0.052**	-
	Não usou, mas gostaria vs Já usou	-	-	-0.092**	-
		Não confia, nem desconfia			
Utilizou inst.	Não usou, mas gostaria vs Já usou	-	0.046*	0.054**	-
	Não vs Já usou	-	0.050***	0.044***	-

Notas: *, **, *** indicam $p < 0,1$; $p < 0,05$; $p < 0,01$, respectivamente.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Ipsos (2021).

A confiança na polícia e delegacia também pode ser explicada pelo sexo dos respondentes, de acordo com o Quadro 5. Em um país onde os homens correspondem à grande parte da população encarcerada (Brasil, 2022) e sofrem mais com violência policial (FBSP, 2022) do que as mulheres, parece razoável esperar que eles tenham uma perspectiva mais negativa sobre as instituições de segurança. Nossos resultados indicam que mulheres desconfiam menos ou são mais neutras em relação a essas instituições. Ainda, quando calculamos o AME para raça, os coeficientes apontam que minorias raciais confiam menos na polícia, confirmando resultados obtidos em outros estudos.

QUADRO 5

AME confiança nas instituições, de acordo com sexo e raça

		POLÍCIA	DELEGACIA
	Confia em parte/totalmente		
Raça	Minorias vs Brancos	-0.040*	-
	Desconfia em parte/totalmente		
Sexo	Feminino vs Masculino	-	-0.047**
	Não confia, nem desconfia		
Sexo	Feminino vs Masculino	0.031**	0.038***
Raça	Minorias vs Brancos	0.025*	-

Notas: *, **, *** indicam $p < 0,1$; $p < 0,05$; $p < 0,01$, respectivamente.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Ipsos (2021).

Por fim, identificamos que pessoas que sofreram com castigos na infância têm maior probabilidade de desconfiar dos serviços do conselho tutelar do que aqueles que não sofreram, conforme consta nos quadros do Anexo A, enquanto para as outras instituições os efeitos não foram estatisticamente significativos. Os conselhos tutelares, responsáveis pela proteção dos direitos de crianças e adolescentes em nível municipal, enfrentam desafios significativos que podem comprometer sua eficácia e a confiança da comunidade. Isso inclui lacunas na capacitação técnica dos conselheiros para lidar com situações complexas, como violência sexual, resultando em intervenções inadequadas que podem aumentar o risco de revitimização (Cantalice, 2011). Além disso, a heterogeneidade na criação e gestão dos Conselhos pelos municípios contribui para condições precárias de funcionamento, com muitos operando em espaços físicos inadequados e carentes de recursos básicos, como telefone e transporte, essenciais para a rede de proteção infantojuvenil (Cantalice, 2011; Garcia; Oliveira, 2017; Pase *et al.*, 2020). Portanto, é compreensível que a violência sofrida na infância possa afetar a confiança desses indivíduos quando adultos em uma instituição fundamental para a manutenção da defesa da população infantojuvenil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi analisar quais – e em que medida – fatores individuais estão associados à confiança nas instituições que atuam como os principais canais de denúncias de violência contra crianças e adolescentes. A partir de regressões multinomiais aplicadas às variáveis que compõem o *survey* “Percepções de violência”, as evidências são que os fatores mais relevantes associados à confiança nas instituições são: sexo, idade, região, se tem filhos, raça/etnia, e se utilizou a instituição/serviço.

Um ponto importante para o funcionamento apropriado das instituições é a relação desenvolvida com as pessoas que utilizam os serviços prestados e como essa interação pode desempenhar um papel importante na confiança que a população tem nas instituições. Nossos testes convergem com aquilo que é considerado por parte da literatura: ter utilizado ou ter experiência/contato com uma instituição afeta a percepção e, por sua vez, a confiança nela. Embora nossos dados não permitam saber o motivo e nem como se relacionaram, os efeitos dessa interação têm reflexos positivos na confiança.

Quando analisamos o efeito das características individuais dos entrevistados na confiança nas instituições, levamos em consideração não só os maus-tratos contra crianças e adolescentes, mas também aspectos mais gerais sobre violência no país. Percebemos que, principalmente no caso das instituições de segurança pública, os indícios sobre a confiança (e desconfiança) nos serviços podem estar relacionados: com as taxas de violência, de acordo com as regiões – inclusive violência policial; ao gênero das pessoas que estão encarceradas e que sofrem mais com a violência; além da raça, que dialoga também com pesquisas que tratam sobre discriminação e racismo institucional (Barros, 2021; Anunciação; Bonfim; Ferreira, 2020) e como essas práticas impactam na confiança de determinados grupos.

Além disso, não encontramos resultados estatisticamente significativos que associam a confiança nas instituições com a variável “trabalha/trabalhou com criança”, porém identificamos que há diferença nos níveis de confiança na polícia e delegacia entre os que têm filhos e os que não têm. A idade demonstra ser um fator que merece atenção, uma vez que encontramos um contraste entre nossos resultados comparados com outras pesquisas. Outras características, como renda e escolaridade, que alguns estudos indicam ser bons preditores de confiança, não apresentam resultados significativos na maioria dos casos, nem padrões que possam explicar a confiança nos serviços da polícia, da delegacia, do disque denúncia/Disque 100 e do conselho tutelar.

Por fim, cabe salientar que esta pesquisa contribui para o campo de estudos que trata sobre confiança nas instituições, apresentando resultados que reforçam evidências encontradas em outros trabalhos e outras que pedem mais aprofundamento. Além disso, o *survey* ainda possibilita que nossa agenda de pesquisa se estenda para a análise da confiança em outras instituições que compõem a estrutura de proteção aos direitos das crianças e adolescentes, tais como escolas e serviços de saúde.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDION, Carolina; GONSALVES, Aghata Karoliny Ribeiro; MAGALHÃES, Thiago Gonçalves. 30 anos de direitos da criança e do adolescente: uma análise da trajetória da política pública no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 29, n. 1, p. 226-269, abr. 2023.

ANUNCIAÇÃO, Diana; BONFIM, Leny Alves; FERREIRA, Tiago. “Mão na cabeça!”: abordagem policial, racismo e violência estrutural entre jovens negros de três capitais do nordeste. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 29, n. 1, fev. p. 1-13, 2020.

BACHMANN, Reinhard. Institutions and trust. In: SEARLE, Rosalind; NIENABER, Ann-Marie; SITKIN, Sim (Eds.). **The Routledge Companion to Trust**. Nova Iorque: Routledge, 2018, p. 218-227.

BACHMANN, Reinhard; INKPEN, Andrew. Understanding institutional-based trust building processes in inter-organizational relationships. **Organization Studies**, v. 32, n. 2, p. 281-301, fev. 2011.

BARROS, Geová da Silva. Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 134-155, nov. 2021.

BELLI, Benoni. Violência Policial e Segurança Pública: democracia e continuidade autoritária no Brasil contemporâneo. **Impulso**, Piracicaba, v. 15, n. 37, p. 17-34, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 abr. 2022.

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: seção 1, Brasília, DF, ano 128, n. 135, p. 13563, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 03 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Impacto da violência na saúde das crianças e adolescentes**: prevenção de violências e promoção da cultura de paz. Você é a peça principal para enfrentar este problema. 1. ed. 1. reimp. Brasília: MS, 2010. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/impacto_violencia_saude_crianças_adolescentes.pdf. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 65, p. 1, 5 abr. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm. Acesso em: 03 abr. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 5, 11 dez. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9603.htm. Acesso em: 03 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Sisdepen– Sistema Nacional de Informações Penais. **13º Ciclo** – Infopen. Secretaria Nacional de Políticas Penais; Sisdepen, dez. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-analiticos/br/brasil-dez-2022.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Painel de Dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-de-dados>. Acesso em: 24 maio 2023.

CANTALICE, Luciana Batista de Oliveira. A produção do conhecimento em torno dos Conselhos Tutelares: uma análise de teses e dissertações. In: SOUZA FILHO, Rodrigo de; SANTOS, Benedito Rodrigues dos; DURIGUETTO, Maria Lúcia (Orgs.). **Conselhos Tutelares**: desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2011, p. 39-56.

COSTA, Naldson Ramos da. Ofício de polícia, violência policial e luta por cidadania em Mato Grosso. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 111-118, 2004.

DE OLIVEIRA JUNIOR, Almir. Dá para confiar nas polícias? Confiança e percepção social da polícia no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 6-22, 2011.

FARINELLI, C. C.; PIERINI, A. J. O Sistema de Garantia de Direitos e a Proteção Integral à criança e ao adolescente: uma revisão bibliográfica. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 35, p. 63-86, 2016.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **16º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=15>. Acesso em: 6 jul. 2025.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; TORRES, Haroldo da Gama; BICHIR, Renata Mirandola. A conjuntura social brasileira revisitada. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 75, p. 173-183, 2006.

FULMER, Ashley; GELFAND, Michele. At what level (and in whom) we trust. **Journal of Management**, v. 38, n. 4, p. 1167-1230, maio 2012.

GARCIA, Joana; OLIVEIRA, Camila. Aspectos da (des)proteção de crianças e adolescentes no Brasil uma leitura sobre as demandas dirigidas aos Conselhos Tutelares. **Ser Social**, Brasília, v. 19, n. 40, p. 146-167, 2017.

GÜEMES, Cecilia. "Wish you were here" trust in public administration in Latin America. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 6, p. 1067-1090, 2019.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HEILMANN, Anja; MEHAY, WATT, Richard; KELLY, Ivone; DURRANT, Joan; TURNHOUT, Jillian van. Physical punishment and child outcomes: a narrative review of prospective studies. **The Lancet**, v. 398, n. 10297, p. 355-364, 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Saúde 2019**: atenção primária à saúde e informações antropométricas. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 66 p.

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. A conta do desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União 2021. **Inesc**, 11 abr. 2022. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/acontadodesmonte/>. Acesso em: 2 ago. 2023.

IPSOS. **Percepções de violência**. Pesquisa. Fundação José Luiz Edygio Setúbal; Instituto Galo da Manhã, 2021.

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela. Benesses desse mundo: associativismo religioso e inclusão socioeconômica. **Novos Estudos**, São Paulo, n.68, p. 73-93,2004.

LONG, Scott; FREESE, Jeremy. **Regression Models for Categorical Dependent Variables using Stata**. College Station, TX: Stata Press, 2001.

MARTSOLF, Donna; DRAUCKER, Claire Burke. The legacy of childhood sexual abuse and family adversity. **Journal of Nursing Scholarship**, v. 40, n. 4, p. 333-340,2008.

MOISÉS, José Álvaro (Org.). **Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?**. São Paulo: Edusp, 2010.

MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel (Orgs.). **A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: Edusp, 2013.

MÖLLERING, Guido. The leap of faith. In: MÖLLERING, Guido. **Trust: Reason, Routine, Reflexivity**. Bingley, UK: Emerald Group Publishing, 2006a, p.105-126.

MÖLLERING, Guido. Trust, Institutions, Agency: towards a neoinstitutional theory of trust. In: BACHMANN, Reinhard; ZAHEER, Akbar. **Handbook of trust research**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006b, p. 355-376.

MOONEY, Gavin; HOUSTON, Shane. Equity in health care and institutional trust: a communitarian view. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 5, p. 1162-1167,2008.

NORMAN, Rosana; BYAMBAA, Munkhtsetser; DE, Rumna; BUTCHART, Alexander; SCOTT, James; VOS, Theo. The long-term health consequences of child physical abuse, emotional abuse, and neglect: a systematic review and meta-analysis. **PLOS Medicine**, v. 9, n. 11, p. 1-31, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre os Direitos da Criança. Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 03 abr. 2022.

PASE, Hemerson Luiz; CUNHA, Gabriele Padilha; BORGES, Márcia Leite; PATELLA, Ana Paula Dupuy. O Conselho Tutelar e as políticas públicas para crianças e adolescentes. **Cadernos Ebape.Br**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 1000-1010, 2020.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 43-52, maio 1997.

PNUD –Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Trust in public institutions: a conceptual framework and insights for improved governance programming**. A conceptual framework and insights for improved governance programming. Oslo/Noruega: PNUD, 2021. Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/oslo_governance_centre/Trust-in-Public-Institutions-Policy-Brief_FINAL.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.

RAAPHORST, Nadine; VAN DE WALLE, Steven. Trust in and by the public sector. *In*: SEARLE, Rosalind; NIENABER, Ann-Marie; SITKIN, Sim (Eds.). **The Routledge Companion to Trust**. Nova Iorque: Routledge, 2018, p. 469-482.

REINACH, Sofia; BURGOS, Fernando. Violência contra Crianças e Adolescentes no Brasil: a urgência da parceria entre educação e segurança pública. *In*: FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **15º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2021, p. 230-255.

ROLIM, Marcos Flávio; HERMANN, Daiana. Confiança nas polícias: percepção dos residentes e desafios para a gestão. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 20, n. 48, p. 188-211, 2018.

ROTHSTEIN, Bo. How the trust trap perpetuates inequality. **Scientific American**, 1 nov. 2018. Disponível em: <https://www.scientificamerican.com/article/how-the-trust-trap-perpetuates-inequality/>. Acesso em: 3 maio 2023.

ROTHSTEIN, Bo; USLANER, Eric. All for All: Equality, Corruption, and Social Trust. **World Politics**, v. 58, n. 1, p. 41-72, 2005.

RUSSO, Guilherme; AZZI, Roberta Gurgel; FAVERI, Charlene. Confiança nas instituições políticas: diferenças e interdependência nas opiniões de jovens e população brasileira. **Opinião Pública**, Campinas, v. 24, n. 2, p. 365-404, 2018.

SAMPAIO, Joelson Oliveira; BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira; PIERI, Renan Gomes de; CUNHA, Luciana Gross. Does Concern about Local Crime affect People's Trust in the Police?. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, São Paulo, v. 49, n. 4, p. 661-686, 2019.

SILVA, Geélison; BEATO, Cláudio. Confiança na polícia em Minas Gerais: o efeito da percepção de eficiência e do contato individual. **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 118-153, 2013.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Diagnóstico do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: Unicef, 2021. 44 p. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/diagnostico-do-sistema-de-garantia-de-direitos-da-crianca-e-do-adolescente#:~:text=Realizado%20pelo%20UNICEF%20e%20pela,Praia%20Grande%20e%20S%C3%A3o%20Vicente>. Acesso em: 23 mar. 2023.

WARREN, Patricia. Perceptions of police disrespect during vehicle stops: a race-based analysis. **Crime & Delinquency**, v. 57, n. 3, p. 356-376, maio 2008.

ZILLI, Luís Felipe; COUTO, Vinícius Assis. Servir e proteger: determinantes da avaliação pública sobre a qualidade do trabalho das polícias militares no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 32, n. 3, p. 681-700, 2017.

ANEXO A: RESULTADOS DAS REGRESSÕES MULTINOMIAIS

TABELA 1

Regressão multinomial: fatores que impactam a confiança na polícia e na delegacia

	POLÍCIA		DELEGACIA	
	Confia em parte/ totalmente	Desconfia em parte/totalmente	Confia em parte/ totalmente	Desconfia em parte/totalmente
Renda Domiciliar - Até 1 SM				
De 1 a 2 SM	1.237 [0.736, 2.079]	1.174 [0.652, 2.114]	1.116 [0.661, 1.883]	1.205 [0.669, 2.173]
De 2 a 3 SM	1.673 [0.900, 3.108]	1.335 [0.661, 2.696]	1.919* [0.983, 3.748]	1.771 [0.844, 3.716]
Mais de 3 SM	1.317 [0.735, 2.360]	1.141 [0.588, 2.218]	1.095 [0.612, 1.958]	0.928 [0.478, 1.803]
Sexo - Masculino				
Feminino	0.616** [0.409, 0.930]	0.642* [0.405, 1.019]	0.587** [0.384, 0.896]	0.448*** [0.280, 0.716]
Escolaridade - Analfabeto/Primário Incompleto				
Primário	0.732 [0.252, 2.125]	0.823 [0.258, 2.618]	1.132 [0.436, 2.941]	1.098 [0.391, 3.081]
Ginásio	0.445 [0.158, 1.253]	0.595 [0.192, 1.842]	0.943 [0.365, 2.437]	0.951 [0.339, 2.669]
Colegial	0.469 [0.171, 1.289]	0.504 [0.167, 1.519]	0.793 [0.322, 1.954]	0.636 [0.238, 1.699]
Superior	1.043 [0.281, 3.876]	1.526 [0.371, 6.275]	1.672 [0.506, 5.527]	1.388 [0.377, 5.105]
Região - Norte				
Centro-Oeste	2.637** [1.129, 6.160]	1.428 [0.534, 3.819]	3.452*** [1.437, 8.292]	1.753 [0.644, 4.777]
Nordeste	4.330*** [2.189, 8.566]	2.393** [1.102, 5.197]	4.492*** [2.294, 8.799]	2.244** [1.044, 4.820]
Sudeste	1.619 [0.910, 2.878]	1.553 [0.799, 3.019]	1.916** [1.082, 3.391]	1.713 [0.888, 3.304]
Sul	2.290** [1.068, 4.907]	1.134 [0.467, 2.751]	2.715** [1.266, 5.824]	1.465 [0.611, 3.509]
Idade - 18 a 24 anos				
25 a 34 anos	0.966 [0.504, 1.854]	0.966 [0.455, 2.050]	1.064 [0.541, 2.095]	0.964 [0.447, 2.077]
35 a 44 anos	0.575* [0.304, 1.085]	0.756 [0.362, 1.579]	0.566* [0.297, 1.079]	0.616 [0.293, 1.293]
45 a 59 anos	0.798 [0.425, 1.499]	1.055 [0.512, 2.174]	0.714 [0.378, 1.346]	0.864 [0.422, 1.770]
60 anos ou mais	0.737 [0.359, 1.514]	1.200 [0.534, 2.697]	0.761 [0.363, 1.596]	1.040 [0.458, 2.359]
Raça/Etnia - Branco				
Minorias Raciais	0.661* [0.431, 1.015]	0.769 [0.474, 1.246]	0.734 [0.475, 1.134]	0.796 [0.490, 1.291]

Continua

Religião - Católica				
Ateu/Agnóstico	0.783 [0.400, 1.533]	0.982 [0.461, 2.091]	0.884 [0.434, 1.798]	0.975 [0.442, 2.152]
Evangélica	0.886 [0.572, 1.374]	0.831 [0.504, 1.372]	0.884 [0.569, 1.373]	0.798 [0.484, 1.317]
Outra religião	0.707 [0.327, 1.529]	1.102 [0.472, 2.573]	0.657 [0.303, 1.426]	1.084 [0.464, 2.533]
Trabalha/Trabalhou com criança - Não				
Sim	1.498* [0.931, 2.411]	1.295 [0.757, 2.217]	1.212 [0.761, 1.932]	1.068 [0.628, 1.815]
Filhos - Não				
Sim	1.872*** [1.197, 2.929]	1.372 [0.826, 2.279]	1.629** [1.041, 2.551]	1.176 [0.708, 1.953]
Utilizou instituição/serviço - Já usou				
Não	0.687 [0.405, 1.163]	0.816 [0.454, 1.469]	0.360*** [0.192, 0.676]	0.472** [0.239, 0.931]
Não usou, mas gostaria de ter usado	0.551 [0.261, 1.162]	0.428* [0.176, 1.044]	0.421* [0.173, 1.025]	0.318** [0.113, 0.897]
Experiência com castigos - Não				
Sim	1.132 [0.717, 1.789]	1.265 [0.750, 2.133]	1.135 [0.713, 1.807]	1.105 [0.656, 1.864]
Constante	15.404*** [3.704, 64.046]	3.060 [0.621, 15.067]	15.409*** [3.873, 61.311]	6.129** [1.330, 28.236]
AIC	2,361.240	2,361.240	2,362.670	2,362.670
Obs.	1,658	1,658	1,644	1,644

Notas: *, **, *** indicam $p < 0,1$; $p < 0,05$; $p < 0,01$, respectivamente.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Ipsos (2021).

TABELA 2

Regressão multinomial: fatores que impactam a confiança no disque denúncia/Disque 100 e no conselho tutelar

	DISQUE 100		CONSELHO TUTELAR	
	Confia em parte/ totalmente	Desconfia em parte/totalmente	Confia em parte/ totalmente	Desconfia em parte/totalmente
Renda Domiciliar - Até 1 SM				
De 1 a 2 SM	0.581* [0.310, 1.087]	0.799 [0.388, 1.647]	1.123 [0.631, 2.001]	1.039 [0.522, 2.071]
De 2 a 3 SM	1.015 [0.470, 2.193]	1.409 [0.586, 3.391]	2.614** [1.211, 5.643]	2.952** [1.229, 7.094]
Mais de 3 SM	0.524* [0.265, 1.036]	0.676 [0.302, 1.512]	0.901 [0.490, 1.654]	0.829 [0.391, 1.754]
Sexo - Masculino				
Feminino	1.287 [0.842, 1.967]	1.219 [0.739, 2.010]	0.976 [0.637, 1.494]	1.157 [0.689, 1.943]

Continua

Escolaridade - Analfabeto/Primário Incompleto				
Primário	1.096 [0.334, 3.602]	0.835 [0.229, 3.039]	1.113 [0.403,3.074]	1.121 [0.346,3.633]
Ginásio	0.765 [0.235, 2.487]	0.833 [0.231, 3.002]	1.168 [0.414,3.293]	1.561 [0.474,5.138]
Colegial	1.065 [0.335, 3.384]	0.738 [0.209, 2.600]	0.841 [0.321,2.199]	0.703 [0.229,2.162]
Superior	0.895 [0.243, 3.298]	0.499 [0.114, 2.191]	0.956 [0.301,3.034]	0.694 [0.174,2.760]
Região - Norte				
Centro-Oeste	8.446*** [2.373, 30.05]	3.376 [0.763, 14.94]	2.085 [0.834,5.212]	0.779 [0.230,2.642]
Nordeste	3.312*** [1.624, 6.753]	3.044** [1.265, 7.324]	4.444*** [1.973,10.01]	3.068** [1.171,8.038]
Sudeste	1.666 [0.906, 3.065]	1.990* [0.911, 4.349]	1.146 [0.608,2.160]	1.182 [0.531,2.628]
Sul	2.133* [0.986, 4.615]	2.086 [0.793, 5.486]	1.772 [0.790,3.976]	0.954 [0.344,2.649]
Idade - 18 a 24 anos				
25 a 34 anos	0.940 [0.478, 1.847]	1.117 [0.477, 2.615]	0.654 [0.316,1.353]	0.772 [0.309,1.930]
35 a 44 anos	0.802 [0.397, 1.618]	1.213 [0.509, 2.890]	0.472** [0.228,0.977]	0.938 [0.381,2.308]
45 a 59 anos	0.962 [0.485, 1.906]	2.101* [0.917, 4.811]	0.657 [0.319,1.354]	1.248 [0.513,3.037]
60 anos ou mais	0.712 [0.330, 1.539]	1.956 [0.781, 4.896]	0.786 [0.343,1.802]	2.183 [0.808,5.894]
Raça/Etnia - Branco				
Minorias Raciais	0.910 [0.578, 1.434]	1.171 [0.684, 2.005]	0.942 [0.608,1.461]	0.874 [0.515,1.486]
Religião - Católica				
Ateu/Agnóstico	0.745 [0.383, 1.446]	0.765 [0.334, 1.756]	0.880 [0.432,1.794]	1.182 [0.506,2.761]
Evangélica	0.905 [0.565, 1.449]	0.951 [0.545, 1.657]	0.855 [0.538,1.358]	0.725 [0.410,1.283]
Outra religião	1.820 [0.631, 5.244]	2.199 [0.688, 7.036]	1.399 [0.536,3.652]	1.298 [0.419,4.017]
Trabalha/Trabalhou com criança - Não				
Sim	1.008 [0.620, 1.640]	0.820 [0.458, 1.467]	1.194 [0.718,1.986]	1.647 [0.906,2.992]
Filhos - Não				
Sim	1.355 [0.850, 2.161]	1.412 [0.814, 2.449]	1.520* [0.951,2.429]	1.604 [0.908,2.834]
Utilizou instituição/serviço - Já usou				
Não	0.437 [0.184, 1.034]	0.340** [0.134, 0.862]	0.644 [0.363,1.141]	0.915 [0.463,1.809]
Não usou, mas gostaria de ter usado	0.412* [0.151, 1.124]	0.191*** [0.059, 0.617]	0.847 [0.367,1.954]	0.821 [0.293,2.301]

Continua

Experiência com castigos - Não				
Sim	1.292 [0.795, 2.101]	1.064 [0.603, 1.878]	1.383 [0.861, 2.221]	1.962** [1.081, 3.559]
Constante	12.558*** [2.257, 69.560]	1.891 [0.268, 13.352]	10.460*** [2.411, 45.378]	0.564 [0.0953, 3.337]
AIC	1,897.320	1,897.320	1930.6	1930.6
Obs.	1,425	1,425	1,655	1,655

Notas: *, **, *** indicam $p < 0,1$; $p < 0,05$; $p < 0,01$, respectivamente.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Ipsos (2021).

QUADRO 1

AME: fatores individuais que impactam a confiança nas instituições

		POLÍCIA	DELEGACIA	DISQUE 100	CONS. TUTELAR
Confia em parte/totalmente					
Escolaridade	Colegial vs Ginásio	-	-	0.071**	-
	Superior vs Ginásio	-	-	0.080*	-
Renda	De 1 a 2 SM vs Até 1 SM	-	-	-0.062**	-
	Mais de 3 SM vs Até 1 SM	-	-	-0.062*	-
Religião ⁷	Outra religião vs Católica	-	-0.095*	-	-
	Outra religião vs Evangélica	-	-0.101*	-	-
Desconfia em parte/totalmente					
Escolaridade ⁸	Colegial vs Ginásio	-	-	-0.053*	-0.051**
	Superior vs Ginásio	-	-	-0.077**	-0.062**
Religião ⁹	Outra religião vs Evangélica	-	0.090*	-	-
Ex P Castigo	Sim vs Não	-	-	-	0.033**
Não confia, nem desconfia					

7 Nos gráficos das estimativas apresentadas anteriormente, essa variável não tinha significância estatística, mas isso se devia à escolha do baseline. Quando mudamos a categoria de comparação, a variável se torna significativa nos testes para delegacia.

8 Nos gráficos das estimativas apresentadas anteriormente, essa variável não tinha significância estatística, mas isso se devia à escolha do baseline. Quando mudamos a categoria de comparação, a variável se torna significativa para disque denúncia/Disque 100.

9 Nos gráficos das estimativas apresentadas anteriormente, essa variável não tinha significância estatística, mas isso se devia à escolha do baseline. Quando mudamos a categoria de comparação, a variável se torna significativa para delegacia.

Escolaridade ¹⁰	Ginásio vs Analfabeto/Primário	0.043*	-	-	-
	Colegial vs Analfabeto/Primário	0.043*	-	-	-
	Superior vs Ginásio	-0.048**	-	-	-
	Superior vs Colegial	-0.048**	-0.043**	-	-
Trabalha com criança	Sim vs Não	-0.023*	-	-	-
Religião ¹¹	Ateu/Agnóstico vs Outra Religião	-	-	0.054*	-
Renda	De 2 a 3 vs Até 1 SM	-	-0.037*	-	-0.044**
	Mais de 3 SM vs Até 1 SM	-	-	0.040*	-
	De 2 a 3 vs De 1 a 2 SM	-	-0.028*	-0.034*	-0.037**
	Mais de 3 SM vs De 2 a 3 SM	-	0.033*	0.044**	0.052***

Notas: *, **, *** indicam $p < 0,1$; $p < 0,05$; $p < 0,01$, respectivamente.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Ipsos (2021).

10 Nos gráficos das estimativas apresentadas anteriormente, essa variável não tinha significância estatística, mas isso se devia à escolha do baseline. Quando mudamos a categoria de comparação, a variável se torna significativa para polícia e delegacia.

11 Nos gráficos das estimativas apresentadas anteriormente, essa variável não tinha significância estatística, mas isso se devia à escolha do baseline. Quando mudamos a categoria de comparação, a variável se torna significativa para disque denúncia/100.

ARTIGO

DESORDEM, CRIME E DEMOCRACIA: O POLICIAMENTO DE MANIFESTAÇÕES NO BRASIL E NA IRLANDA DO NORTE ¹

LIANA DE PAULA

Professora de sociologia da Unifesp, coordenadora do Grupo de Pesquisa sobre Cidadania, Violência e Administração da Justiça (CiVAJ/Unifesp), que compõe o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Violência, Poder e Segurança Pública (INVIPS), e do Observatório da Democracia e dos Direitos da Unifesp. Pesquisadora da área de sociologia da violência.

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

E-mail: liana.paula@unifesp.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-0755-1468>

BRUNO KONDER COMPARATO

Doutor em Ciência Política. é professor no curso de ciências sociais da UNIFESP, onde foi Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Diretor Acadêmico da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Pesquisa os seguintes temas: cidadania, direitos humanos, ouvidorias, segurança pública, polícia, formas de controle do poder, movimentos sociais, movimento dos trabalhadores rurais sem terra (MST), democracia participativa e justiça de transição.

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

E-mail: bruno.comparato@unifesp.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-9356-0362>

CLAUDIA MORAES DE SOUZA

Historiadora. Professora Associada da Universidade Federal de São Paulo. Escola Paulista de Política, Economia e Negócios. Professora Colaboradora da Pós-graduação Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

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

E-mail: claudia.moraes@unifesp.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-8068-5780>

Contribuições dos(as) autores(as): Liana de Paula atuou pesquisa de campo, análise de dados, estruturação do artigo, redação e revisão final. Bruno Konder Comparato atuou concepção da pesquisa, pesquisa de campo, análise de dados, redação e revisão. Claudia Moraes de Souza atuou na pesquisa de campo, análise de dados, redação da seção sobre os protestos de 2013.

Data de Recebimento: 31/10/2023 **Data de Aprovação:** 28/11/2024

DOI: 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.2092

RESUMO

O policiamento de manifestações constitui uma das tarefas mais delicadas, pois o protesto contra um governo pode ser visto como um desafio à legitimidade do exercício do poder. Em sociedades em que o conflito e a violência imperam, esse problema é mais aguçado. Neste artigo, apresentamos os resultados de pesquisa que comparou a maneira como a polícia lida com protestos em São Paulo, no Brasil, e em

¹ Este artigo tem como base o *paper* apresentado pelos autores no CP24 – Sociologia da Violência do 20º Congresso Brasileiro de Sociologia, em Belém (PA), em 2021.

Belfast, na Irlanda do Norte. A comparação dessas duas realidades distintas, porém semelhantes no que diz respeito à proporção tomada pela violência, evidencia a importância de políticas públicas de segurança que garantam o direito à manifestação. Durante a pesquisa, a diferença de acesso aos protocolos da polícia foi reveladora e a dificuldade encontrada junto à polícia de São Paulo foi parcialmente suprida com entrevistas com policiais na reserva e outros atores. Destacamos que, apesar das diferenças, o caso de Belfast pode indicar caminhos para um policiamento de manifestações que assegure o direito ao dissenso. **Palavras-chave:** Segurança Pública. Policiamento de Manifestações. Democracia. Irlanda do Norte. Direito ao dissenso.

DISORDER, CRIME, AND DEMOCRACY: POLICING PROTESTS IN BRAZIL AND NORTHERN IRELAND

ABSTRACT

Policing demonstrations constitute one of the most delicate tasks, as to protest a government can be seen as challenging the legitimacy of the exercise of power. In societies where conflict and violence prevail, this problem is more acute. In this article, we present the results of our research, which compared the way police deal with demonstrations in São Paulo and Belfast. The comparison of these two different realities, however similar in terms of the proportion taken by violence, highlights the importance of public security policies that guarantee the right to demonstrate. During the research, the difference in access to police protocols was revealing. The difficulty encountered with São Paulo police was partially resolved by interviews with retired police officers and other actors. We highlight that, despite the differences, the case of Belfast can indicate paths for policing demonstrations that ensure the right to dissent.

Keywords: Public Security. Policing Demonstrations. Democracy. Northern Ireland. Right to dissent.

INTRODUÇÃO

Desde a redemocratização do Brasil, nos anos 1980, os estudos sobre polícia e segurança pública têm discutido os problemas do mandato policial e da segurança e ordem públicas em nossa sociedade, que se pretende democrática.

Como vem sendo apontado por Roberto Kant Lima (2014), as instituições de polícia e da justiça criminal atrelaram-se historicamente no Brasil a formas repressivas de controle social, constituídas a partir do que ele define como tradição burocrático-cartorária. Para Kant de Lima, a atuação das instituições policiais por ele estudadas se orienta menos por leis ou normas formais internas, e mais por rotinas de comportamento e práticas profissionais baseadas no saber policial produzido e reproduzido “na rua”. Como resultado, o controle da atuação policial é marcadamente corporativo e centrado no conhecimento e na aplicação dessas éticas policiais, sendo, assim, pouco aderente ao controle externo e à prestação de contas à sociedade, a chamada *accountability*.

A ausência de *accountability* e a resistência ao controle externo da atuação policial vêm sendo ressaltadas nos estudos de Renato Sérgio Lima (2019) sobre governança em segurança pública. Segundo Lima, a Constituição Federal de 1988 esquivou-se de uma definição democrática de segurança e ordem públicas, gerando um vazio legal que tem impossibilitado a estruturação de instrumentos de governança democrática dos mandatos das polícias, tais como mecanismos de controle, transparência e prestação de

contas. Como resultado, a governança da segurança pública (e da justiça criminal) são caracterizadas pela opacidade e pelo segredo, ao invés da transparência democrática, produzindo o que Lima define como simulacro de democracia.

De fato, como já explicitado por Lima e Jacqueline Sinhoretto (2010), embora a redemocratização tenha conseguido introduzir tensões no campo da segurança pública, a partir da demanda pela incorporação dos direitos assegurados na Constituição, essas tensões restringiram-se à disputa dos discursos políticos sobre a elaboração dos programas de policiamento e prevenção à violência, não logrando produzir impactos mais profundos nas práticas policiais e nos padrões de policiamento.

Ao avaliar os efeitos da ausência de um claro mandato de polícia e do estabelecimento de protocolos públicos de ação e uso da força, Jacqueline Muniz e Domício Proença Jr. (2014) destacam a relação entre legitimidade da polícia e consentimento social. Definindo a polícia como quem responde pelo mandato do uso da força com consentimento social, os autores apontam que a fragilização desse consentimento, fazendo com que a polícia seja vista como uma ameaça e se arrisque a impor uma visão intolerante ou ilegítima da ordem, leva à própria perda de legitimidade do exercício do mandato policial.

Os problemas não superados pelo ciclo democrático entre os anos 1980 e 2010, salientados pelos estudos citados acima, fizeram-se sentir não somente na atuação da polícia frente ao crime e à violência (Lima, 2019), mas voltaram-se também para o policiamento de manifestações no início dos anos 2010, como observamos em nossa pesquisa. Segundo diversos de nossos interlocutores, as polícias brasileiras não estavam preparadas para grandes manifestações, como as que ocorreram em 2013 e, ao procurarem modelos de policiamento de manifestações, aderiram a protocolos repressivos que passaram a circular no pós-Seattle e que incluem táticas como uso de jatos de água e de envelopamento para dispersão dos manifestantes.

Este artigo apresenta alguns dos resultados de nossa pesquisa comparativa, intitulada *Policing protests and the quality of democracy in Brazil and Northern Ireland* (Policiamento de manifestações e a qualidade da democracia no Brasil e na Irlanda do Norte)², e desenvolvida entre 2018 e 2022. O principal objetivo da pesquisa foi compreender as relações entre o policiamento de manifestações e a qualidade da democracia no Brasil e na Irlanda do Norte, com foco em São Paulo e em Belfast. A proposta de comparação considerou que, em ambos os casos, as autoridades policiais foram similarmente desacreditadas nos anos 1990 (no Brasil, e em São Paulo, em razão da comoção de casos que se tornaram emblemáticos de violência policial, como o da Favela Naval; na Irlanda do Norte, e em Belfast, em razão do período final de conflitos [os *troubles*] contra e a favor da permanência do país como parte do Reino Unido e da atuação repressiva da polícia contra os separatistas), e se submeteram a diversas mudanças desde então, com destaque para criação das ouvidorias de polícia tanto em Belfast quanto em São Paulo.

Contudo, e como discutiremos aqui, as reformas implementadas na Irlanda do Norte foram mais bem sucedidas no que se refere à constituição de uma atuação democrática do policiamento de manifestações, no sentido de reconhecer o espaço para o dissenso e o protesto, definir o mandato policial e estabelecer protocolos públicos de ação e uso da força, e promover maior *accountability* do trabalho policial, tornando o país menos suscetível à tendência internacional de repressão a protestos, que se estabeleceu em algumas democracias do Atlântico Norte a partir dos acontecimentos de Seattle, em 1999 (Maguire; Oakley, 2020; Della Porta; Zamponi, 2013; Vitale, 2005).

2 A pesquisa, financiada pelo *Newton Fund* e pela *British Academy*, teve cunho comparativo, e contamos com a participação dos pesquisadores irlandeses John Topping e Tim Chapman.

No Brasil, ao contrário, as formas mais abertamente repressivas que as polícias brasileiras – e, especialmente, a paulista –, lidaram com manifestações e protestos nos ciclos de 2013 e 2014 - chamados, respectivamente, de “Jornadas de Junho” e “Movimento Não vai ter Copa” - apontam as dificuldades enfrentadas na atuação democrática do policiamento de manifestações.

Por um lado, essas formas encontram-se alinhadas à referida tendência internacional de repressão a protestos. Por outro lado, porém, essas formas também encontram respaldo em grupos e culturas institucionais de cunho autoritário presentes nas polícias brasileiras, e que têm sido responsáveis pela criação, manutenção e expansão de linhas de resistência à democracia e, portanto, de permanência autoritária.

O artigo está dividido em quatro seções, sendo a primeira dedicada a apresentar, brevemente, os procedimentos metodológicos da pesquisa. A segunda seção trata do policiamento de manifestações na Irlanda do Norte, que se manteve dentro do modelo de gerenciamento negociado e serve como comparação para contrastar com o policiamento de manifestações no Brasil, com foco em São Paulo, que será apresentado na terceira seção. A quarta seção aborda as experiências repressivas dos ciclos de protestos de 2013 e 2014, especialmente a partir da perspectiva de manifestantes e representantes da sociedade civil.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para os dados referentes ao Brasil, com foco em São Paulo, a pesquisa trabalhou com revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, as quais levaram à produção do minidocumentário *Protesto não é crime*³. Ao todo, foram realizadas 16 entrevistas, sendo duas com representantes de Organizações Não Governamentais (ONGs), quatro com militantes históricos, quatro com ativistas mais jovens, uma com um fotógrafo/jornalista, uma com um promotor de justiça, duas com ex-ouvidores da polícia de São Paulo e duas com policiais militares na reserva. Embora tenhamos tentado entrevistar policiais na ativa, os ofícios encaminhados ao gabinete da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) não foram respondidos. As entrevistas foram feitas, em parte, presencialmente e, em parte, remotamente, devido às restrições impostas pela pandemia de Covid-19.

Além disso, como se trata de pesquisa comparativa com a Irlanda do Norte, para a coleta de dados sobre esse país foram realizadas: revisão bibliográfica, pesquisa documental, reuniões de trabalho com colegas irlandeses, e uma visita técnica a Belfast, na qual foram feitas entrevistas com representantes da sociedade civil e observação das dinâmicas espaciais locais. Também foi feita uma visita técnica ao centro de treinamento da *Metropolitan Police (Met)* de Londres, em Gravesend, para conhecermos o treinamento para policiamento de manifestações.

3 Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=w2dApCubSVg>. Acesso em 25/07/2025.

POLICIAMENTO DE MANIFESTAÇÕES NA IRLANDA DO NORTE: A PERMANÊNCIA DO GERENCIAMENTO NEGOCIADO COMO RESPOSTA DEMOCRÁTICA AOS CONFLITOS

Os trabalhos de Donatella Della Porta e Herbert Reiter constituem o ponto de partida e uma referência incontornável para os estudos sobre policiamento de manifestações. Para esses autores,

[...] existe na função de polícia, até mesmo num estado democrático, uma tensão objetiva entre o poder e o direito, entre a intervenção rápida e eficiente, que supera resistências e obstáculos, e o dever de respeitar plenamente as obrigações legais, sobretudo os direitos dos cidadãos. (Della Porta; Reiter, 2003, p. 11).

E essa tensão é particularmente aguda em situações de controle da ordem pública, principalmente quando os manifestantes desafiam os poderes estabelecidos e colocam à prova as regras do regime democrático. Ainda segundo esses autores,

Para a polícia das modernas sociedades democráticas, o *protest policing*, ou o controle das manifestações, é uma das tarefas das mais delicadas: o que está em jogo não são apenas as liberdades pessoais, mas também os direitos de participação política dos cidadãos e, portanto, a essência mesmo do sistema democrático. A concepção de ordem pública sobre a qual se baseia a polícia e a estratégia que utiliza para a proteger se refletem na percepção que os cidadãos têm do respeito do Estado por seus direitos e liberdades. Nesse sentido, o policial que intervém para controlar uma manifestação de protesto é percebido não apenas como representante do poder, mas também como indicador da qualidade da democracia em um sistema político. (Della Porta; Reiter, 2003, p. 12).

O despertar da reflexão sociológica sobre o policiamento de manifestações está relacionado com as revoltas urbanas que surgiram em várias grandes cidades do mundo, a partir do ano de 1968, se consolidando ao longo das décadas de 1970 e 1980. Em consequência da onda de protestos que culminou no final da década de 1960, a estratégia de controle da ordem pública passou por transformações profundas. Nas últimas cinco décadas, o estilo de controle e policiamento das manifestações nos países de democracia mais avançada mudou significativamente. Naqueles países, as forças policiais desenvolveram novas estratégias de manutenção da ordem pública, baseadas na busca do diálogo com os organizadores das manifestações e num esforço de informação com auxílio de modernas tecnologias audiovisuais que permitem identificar quem, porventura, viola a lei, sem precisar intervir diretamente. O preparo dos policiais que são destacados para acompanhar protestos e manifestações é fundamental, pois eles devem ser treinados para controlar as suas emoções e saber resistir a provocações (Comparato; Topping, 2021).

Nos EUA, o modelo de força escalonada (*escalation of force model*), usado como resposta a protestos nos anos 1960 e 1970, e caracterizado por táticas de policiamento “linha dura”, intolerantes e até ilegais (Fernandez, 2008; Davenport; Johnston; Mueller, 2005), foi amplamente criticado, levando à criação de quatro comitês presidenciais e, finalmente, à mudança para o modelo de gerenciamento negociado (*negotiated management model*) a partir dos anos 1970 e nos anos 1980. De acordo com esse modelo, a polícia oferece concessões aos líderes do protesto, em troca do compromisso de autopoliciarem os manifestantes e respeitarem o trajeto e os horários previamente acordados. O processo de negociação entre a polícia e os manifestantes se inicia com a requisição, pelos organizadores da manifestação, de uma autorização legal para ocupar

alguma área pública. Após esse primeiro contato, a polícia mantém contato permanente com as lideranças de maneira a reunir o máximo de informações possíveis sobre a manifestação, o que ajudará a garantir a ordem durante a realização da manifestação (Waddington, 1994; Fernandez, 2008). No final dos anos 1990, o modelo de gerenciamento negociado começou a perder força após os protestos e confrontos violentos entre polícias e manifestantes durante a reunião da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Seattle, em 1999. Também contribuíram para o enfraquecimento desse modelo os ataques terroristas do 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque (Maguire; Oakley, 2020). O Departamento de Polícia de Nova Iorque, por exemplo, passou a adotar o modelo de comando e controle (*command and control model*), que já vinha norteado o policiamento novaiorquino desde os anos 1990 (Vitale, 2005).⁴

Apesar da tendência repressiva a protestos também em outras democracias do Atlântico Norte a partir do final dos anos 1990, o policiamento de manifestações no Reino Unido tem mantido seus protocolos de uso mínimo da força, em parte devido ao reconhecimento de que o uso da força pela polícia em uma manifestação pode ser um catalizador de violência, levando ao descontrole da situação e ao escalonamento do conflito; e em parte devido à consolidação da *accountability* na democracia britânica e à importância conferida pelas polícias da manutenção de sua credibilidade frente à sociedade. Essas questões foram observadas por nós em visita técnica em 2019, na qual pudemos realizar reuniões de trabalho com nossos parceiros irlandeses da pesquisa e acompanhar parte do treinamento de policiamento de manifestações da *Metropolitan Police (Met)* de Londres, no centro de Gravesend, na região metropolitana.

Mesmo na Irlanda do Norte, que tem uma história marcada por conflitos civis armados e disputas de independência em relação ao Reino Unido e à monarquia britânica, o processo de paz iniciado nos anos 1990 levou à reforma da polícia local, o *Police Service of Northern Ireland (PSNI)*, e à implantação de normas e protocolos de controle da ação policial em protestos e manifestações. Nesse sentido, o marco regulatório para o policiamento de manifestações, classificado como parte do policiamento da ordem pública (*policing of public order*), foi a publicação do *Public Processions Act*, em 1998, no mesmo ano da assinatura do Acordo de Belfast (ou Acordo da Sexta-Feira Santa) entre o governo britânico e o governo da Irlanda do Norte, com o intuito de firmar o processo de paz.

É importante notar que o processo de paz envolveu o reconhecimento do direito ao dissenso, à manifestação, à expressão e à reunião, e o estabelecimento de um conjunto de regulamentações e mecanismos para a administração compartilhada entre polícia e sociedade civil de eventos públicos. O *Public Processions Act* instituiu a *Parades Commission* (Comissão de Passeatas), órgão da sociedade civil responsável por acompanhar a organização e o transcorrer dos eventos públicos (dentre eles, passeatas, manifestações e protestos), juntamente com o PSNI e a *Police Ombudsman of Northern Ireland* (Ouvidoria de Polícia da Irlanda do Norte), criada também em 1998.

Conforme consta no ato de 1998, e também em documento recente produzido pelo *Committee on the Administration of Justice* (Comitê de Administração da Justiça) (CAJ, 2016), organização não-governamental de direitos humanos criada em 1981, há uma série de regras, protocolos, responsabilidades e sanções previstas para a polícia, os organizadores e os participantes das manifestações, sendo a *Parades Commission* uma instância de mediação da sociedade civil com os organizadores e a polícia; e a Ouvidoria da polícia, a instância de controle externo, responsável por apurar denúncias contra os policiais. Segundo avaliação

4 Segundo Alex Vitale (2005, p. 292, grifos originais): "There are five general elements to the 'command and control' style of public order policing. These are *aversion to disruption, controlled access, divide and conquer, shock and awe, and zero tolerance.*" (Tradução nossa: "Há cinco elementos gerais para o estilo de policiamento da ordem pública chamado de 'comando e controle'. São eles *aversão à interrupção, acesso controlado, dividir e conquistar, choque e pavor e tolerância zero.*")

feita por pesquisadores irlandeses para o PSNI, a *Parades Commission* contribuiu para distanciar a polícia do engajamento político com eventos polêmicos ou contestadores (Topping; Byrne; Jarman, 2013).

Também contribuiu para esse distanciamento o incentivo à contratação de policiais da comunidade católica, que, na dimensão política dos conflitos na Irlanda do Norte, defendia a ruptura com o Reino Unido e o nacionalismo irlandês, com uma eventual unificação com a República da Irlanda (daí, serem chamados de *nationalists/republicans* –nacionalistas/republicanos). Em contraposição, a comunidade protestante defendia a permanência no Reino Unido e sua lealdade à monarquia, sendo chamados de *loyalists/unionists* (legalistas/unionistas). Até o processo de paz, as forças policiais eram compostas, majoritariamente, de policiais oriundos da comunidade protestante e, portanto, unionista (ou legalista).

Dentre as regras estabelecidas para eventos, está a obrigatoriedade, por parte dos organizadores, de notificação antecipada, de 28 dias, ao PSNI, que, por sua vez, encaminha a notificação para avaliação da *Parades Commission*. Esta pode autorizar ou não a proposta do evento, sugerir modificações de trajeto e indicar a necessidade de restrições ao PSNI, entre outros. A polícia, por sua vez, pode acatar ou não o parecer da *Parades Commission*, e é responsável pela organização prévia do plano de policiamento do evento, que é informado à *Parades Commission*. O plano envolve os níveis estratégico, tático e operacional do policiamento, que correspondem à cadeia de comando dos policiais que acompanharão o evento (classificados, respectivamente, como policiais “ouro”, “prata” e “bronze”, conforme o nível operacional). As regras também estabelecem proibições e sanções a organizadores e manifestantes, especialmente no que se refere à incitação ou manifestação de ódio e apologia ou glorificação do terrorismo. Segundo o *Committee on the Administration of Justice*, o princípio dessas regras é a comunicação entre todas as partes envolvidas em um evento de ordem pública (CAJ, 2016).

Quanto aos protocolos, é previsto que o PSNI siga os protocolos de uso da força estabelecidos pela Corte Europeia de Direitos Humanos e pela legislação nacional, além dos preceitos do modelo de desordem, que estabelece níveis de perturbação da ordem pública, e dos manuais táticos próprios (CAJ, 2016).

Segundo levantamento de pesquisadores irlandeses, as manifestações consideradas contenciosas tendem a ser poucas, uma média de 6%, ou 224, de um total de 3.741 manifestações notificadas anualmente (Topping; Byrne; Jarman, 2013). E, quando há possibilidade de litígio ou confronto, podem ser acionados mediadores das próprias comunidades manifestantes, o que tem funcionado para evitar a escalada da violência. Nesse sentido, Belfast conta com uma série de iniciativas da sociedade civil, em parceria com as universidades, para fazer funcionar iniciativas de justiça restaurativa e mediação de conflitos, tanto nas comunidades unionistas (protestantes) quanto nas republicanas (católicas).⁵

Ao final dos eventos, o *Policing Board* (Conselho de Policiamento) faz o monitoramento das ações desenvolvidas pelo PSNI e avalia sua adequação aos protocolos de uso de força. As ocorrências de uso de força devem ser obrigatoriamente reportadas e são também investigadas pela Ouvidoria da polícia, mesmo que não tenha havido denúncias (CAJ, 2016).

Tudo somado, o caminho do processo de paz adotado pela Irlanda do Norte, embora longo e ainda não concluído, envolveu a criação de mecanismos de negociação dos conflitos, de publicação das regras e de

5 Em nossa visita técnica a Belfast, conhecemos um dos serviços comunitários de mediação de conflitos e justiça restaurativa de uma comunidade católica e entrevistamos seu coordenador, que é um ex-combatente do *Irish Republican Army* (IRA).

compartilhamento das responsabilidades entre a sociedade civil e a polícia quanto a manifestações, além de mecanismos de controle externo e *accountability* em relação ao uso de força.

POLICIAMENTO DE MANIFESTAÇÕES NO BRASIL, COM FOCO EM SÃO PAULO: A “MODERNIZAÇÃO” E A PERMANÊNCIA DO SEGREDO E DA OPACIDADE COMO LIMITES À DEMOCRACIA

Com relação à realidade brasileira, há algumas pesquisas pioneiras sobre o assunto, que abordam estudos de caso e aspectos localizados do policiamento de manifestações, mas ainda faltam estudos que abordem a questão de uma forma mais sistematizada. O relato feito pelos organizadores de um dossiê sobre policiamento de manifestações publicado em 2021 é revelador:

O que nos motivou a organizar este dossiê foi o desejo de mapear as pesquisas sobre policiamento de manifestações em curso no Brasil. A quantidade de propostas de artigos recebida ficou aquém das expectativas. Este fato é significativo e mostra que, a despeito da qualidade dos textos incluídos no dossiê, muitos foram recusados pois ainda estavam em estágios iniciais da pesquisa, o que revela que este ainda não é um campo de estudos consolidado no Brasil. (Comparato; Topping, 2021, p. 469).

O referido dossiê traz um artigo de Eduardo Georjão Fernandes e Camila Farias da Silva (2021) sobre o policiamento de protestos no Rio Grande do Sul, assunto da tese de doutorado (Fernandes, 2020a) e de outros artigos de Fernandes (Fernandes, 2018, 2020b, 2023; Fernandes; Câmara, 2018), e um artigo de Mariana Pinto Zoccal (2021) sobre uma operação desastrosa da Polícia Militar de São Paulo que infiltrou um agente num grupo de estudantes para deslegitimar a ação de manifestantes em 2016, que ficou conhecido como o caso do Centro Cultural São Paulo. A realização de mais pesquisas e investigações sobre o policiamento de manifestações no Brasil é fundamental, uma vez que as conclusões de estudos que tomam por referência a realidade de democracias mais consolidadas de países do hemisfério Norte não condizem com a realidade brasileira, na qual nem o direito de manifestação é amplamente aceito, embora esteja consagrado na nossa Constituição. Uma realidade semelhante que encontramos para a qual foram implementadas soluções exitosas é a da Irlanda do Norte (Comparato; Topping, 2021).

O caso da Irlanda do Norte foi mencionado por um de nossos entrevistados brasileiros de uma organização da sociedade civil, justamente por ter implantado o comitê de negociação de manifestações (a *Parades Commission*), assegurando a participação da sociedade civil. Segundo esse entrevistado, no Brasil, e mais especificamente em São Paulo, as manifestações são definidas pela polícia como “distúrbios civis”, indicando que, na concepção policial, elas estão associadas a noções de desordem e desorganização; portanto, são entendidas como potenciais ameaças à ordem pública.

Segundo os dois entrevistados de organizações da sociedade civil, uma das demandas levada ao comando do policiamento paulista é o estabelecimento de protocolos de ação e uso de força que sejam públicos e construídos com a participação da sociedade civil. Os protocolos que existem atualmente não são públicos e não estão disponíveis para o conhecimento ou debate com a sociedade civil.⁶

6 Em sua pesquisa sobre protocolos de policiamento de manifestações, Zoccal (2021) aponta que as solicitações de acesso a esses protocolos da Polícia Militar do Estado de São Paulo não foram atendidas por essa, com a justificativa de serem documentos classificados como sigilosos, por envolverem a segurança da sociedade e do Estado.

Durante o campo da pesquisa, procuramos entrevistar representantes do Comando da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) e conhecer os protocolos e o treinamento do policiamento de manifestações. Contudo, apesar de reiterados pedidos ao gabinete, não houve nenhuma resposta do Comando, de modo que pudemos contar apenas com as informações vindas de entrevistas com oficiais da reserva para tentar reconstruir, do lado da polícia, como funciona o policiamento de manifestações em São Paulo. O silêncio do Comando é revelador do modo secreto e opaco como essa instituição continua a operar, e contrasta bastante com as polícias do Reino Unido.

Nesse sentido, em nossa visita técnica em 2019, solicitamos autorização prévia à *Metropolitan Police (Met)* de Londres e pudemos acompanhar um dia de treinamento do policiamento de manifestações. Um dos policiais responsáveis pelo treinamento, um *police constable (PC)*, que é ex-militar e havia combatido pelas Forças Armadas britânicas no Afeganistão, foi destacado para nos acompanhar. Ele fez uma breve apresentação dos conteúdos que são trabalhados no treinamento e, em seguida, nos levou a campo, isto é, a uma pequena cidade cenográfica dentro do Centro de Treinamento, para assistirmos a um grupo de policiais que fazia exercícios práticos das situações mais tensas que poderiam encontrar em manifestações, tais como provocações verbais e físicas, reproduções de coquetéis-molotov e imitações em madeira de tijolos que eram lançados constantemente pelos instrutores.⁷

Definindo que o policiamento de manifestações é policiamento da ordem pública e envolve planejamento, recursos e *accountability*, o PC que nos acompanhou foi enfático ao dizer que esse policiamento não trata de vingança ou intimação, mas de facilitar que as manifestações ocorram. Nesse sentido, ele explicou que o treinamento reproduz situações mais tensas para preparar os policiais a manterem o profissionalismo e o autocontrole.⁸ Também nos informou que os policiais que atuam nas manifestações são voluntários, entre os 30 mil policiais da *Met*, e só podem atuar se estiverem com o treinamento em dia (que deve ser refeito anualmente).

Em contrapartida, em São Paulo, em nosso país e estado, sequer tivemos uma resposta escrita do Comando da PMESP em relação aos pedidos de entrevista e acesso a informações sobre o treinamento para policiamento de manifestações, o que levanta uma série de dúvidas sobre se esse treinamento é feito, como é feito, com qual periodicidade e norteado por quais princípios, modelos e protocolos.

Buscando esclarecer algumas dessas perguntas por outros caminhos, entrevistamos dois oficiais na reserva. Um deles foi comandante do policiamento da capital e terminou sua carreira com 21 mil policiais sob seu comando. Nosso entrevistado teve a oportunidade de ver a atuação da *Met* em um passeio de férias em 1996. Segundo ele, ficou espantado ao verificar como acontecia o policiamento de manifestações na Inglaterra, com os policiais acompanhando paralelamente a manifestação, fazendo um cordão para proteger os manifestantes de uma eventual agressão externa e evitando que manifestantes praticassem atos que comprometessem a ordem pública.

Ao relembrar seus anos de formação, contou que: “no meu período de tenente, na Academia de Polícia, em 1981, a manifestação era vista como uma contestação” (Entrevistado 1). Ainda, segundo ele: “em quarenta anos, a polícia aprendeu a conviver com manifestações” (Entrevistado 1).

7 No momento de nossa visita, vários policiais treinavam para um grande evento que ocorreria em Londres, Inglaterra, na semana seguinte, com as convocatórias das manifestações contra as mudanças climáticas prometendo ações e *lockdowns* (bloqueios de ruas) na cidade.

8 Por exemplo, a roupa de alguns policiais em treinamento começou a pegar fogo, causado pelas reproduções de coquetéis-molotov, e essa situação era fundamental, segundo nosso interlocutor, para ensiná-los o que fazer e a não entrar em pânico em uma situação real.

Para ele, um momento decisivo para a Polícia Militar foi o final da década de 1990, quando uma série de episódios de violência policial obrigaram a polícia a se modernizar. Ele mencionou explicitamente o caso da Favela Naval, ocorrido em 1997, em Diadema, na grande São Paulo, quando os policiais de uma viatura foram flagrados achacando os moradores de uma viela numa comunidade na divisa entre os municípios de Diadema e São Bernardo do Campo (Blat; Saraiva, 2000).

As cenas, gravadas por um cinegrafista amador,⁹ foram difundidas pela televisão em rede nacional. O que as imagens mostravam era um policial matando um cidadão com um tiro pelas costas, quando o carro já tinha sido dispensado e estava deixando a viela na qual os ocupantes do carro tinham sofrido uma série de abusos, como xingamentos, achaques e espancamentos. A partir do momento em que as cenas foram mostradas no telejornal, houve grande repercussão e a reação das autoridades foi imediata. A lei que criou a Ouvidoria da Polícia de São Paulo, a primeira a ser instalada no país, em 1995, e que até então funcionava apenas com base em um decreto estadual, foi aprovada em 20 de junho de 1997, menos de três meses após o episódio (Comparato, 2006).

A Anistia Internacional enviou uma comissão especial para acompanhar as investigações sobre o crime e a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados criou uma comissão parlamentar de inquérito para investigar a violência policial em todo o país. No dia 2 de abril de 1997, dois dias depois de as imagens do crime da Favela Naval terem sido mostradas em rede nacional na televisão, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal aprovou um projeto de lei que classifica a tortura como crime (Brasil, 1997). O projeto, de autoria do poder executivo e já aprovado pela Câmara dos Deputados, e que estava com a sua tramitação parada havia seis meses, apesar do pedido de urgência feito em maio de 1996, foi aprovado por unanimidade em votação simbólica no Senado, no dia 3 de abril de 1997. No mesmo dia, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aprovou uma Proposta de Emenda Constitucional que remete à justiça federal os crimes contra os direitos humanos, até então julgados pelos estados onde tinham sido praticados. A emenda estava parada desde junho de 1996.¹⁰ Foi também acelerada a tramitação de outros dois projetos de lei na Câmara dos Deputados que previam a transferência do julgamento de crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares para a justiça comum.¹¹ O projeto de lei que tipifica o crime de tortura foi sancionado pelo presidente da República no dia 7 de abril. Na mesma ocasião, o executivo federal enviou ao Congresso um projeto de lei que fixa normas e penalidades sobre o abuso de autoridade¹² e anunciou a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos¹³ com, dentre as prioridades de ação imediata, a revisão da organização, formação e ação das polícias (Comparato, 2006).

9 O ano era 1997 e ainda não havia celulares com câmeras, que hoje permitem que cada um de nós tenha uma câmera no bolso.

10 Trata-se da PEC nº 368/1996 que atribuía competência à Justiça Federal para julgar os crimes praticados contra os direitos humanos e que posteriormente foi apensada à PEC nº 96/1992 e resultou na Emenda Constitucional nº 45/2004. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24992>. Acesso em: 31 jul. 2025.

11 O primeiro projeto era o PL nº 2314/1996 que estabelece que não constituem crimes militares o homicídio e a lesão corporal cometidos contra civil por oficiais e praças das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos estados e do Distrito Federal, no exercício de função de policiamento, que acabou sendo arquivado pela Mesa Diretora em 2003. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17941>. Acesso em: 31 jul. 2025. O segundo projeto era o PL nº 2859/1997, de autoria do deputado Carlos Apolinário (PMDB-SP), que torna obrigatória a avaliação psicológica periódica dos integrantes das polícias civil e militar e dos bombeiros e foi arquivado em 2004 após veto presidencial. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18727>. Acesso em: 31 jul. 2025. Ver também “Câmara aprova Justiça comum para PM”, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff010531.htm>.

12 Projeto de Lei nº 2961/1997, de autoria do executivo federal, apresentado no dia 09 de abril de 1997 e apelidado na época de “Lei da Mordaça”, acabou sendo arquivado em 2007. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18886>. Acesso em: 31 jul. 2025.

13 Criada pelo Decreto nº 2.193, de 7 de abril de 1997 (Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2193.htm, acesso em 31 jul. 2025), a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos era parte da estrutura do Ministério da Justiça e substituiu a Secretaria dos Direitos da Cidadania (SDC).

Desordem, crime e democracia: o policiamento de manifestações no Brasil e na Irlanda do Norte

Liana de Paula, Bruno Konder Comparato
e Claudia Moraes De Souza

Se o episódio da Favela Naval foi capaz de ter uma resposta tão expressiva das instituições, isso não se deve apenas ao fato de um policial ter assassinado um cidadão, pois as polícias brasileiras são responsáveis anualmente pela morte de milhares de pessoas. De acordo com os dados compilados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública, foram 6.429 civis mortos em decorrência da intervenção policial no Brasil apenas no ano de 2022, uma média superior a 17 mortes diárias (FBSP, 2023).

Porém, naquele momento, episódios anteriores de violência policial, como a chacina da Candelária, em 1993 (Lopes, 1994), o massacre de Corumbiara, em 1995 (Peres, 2015), e o massacre de Eldorado dos Carajás, em 1996 (Nepomuceno, 2007), haviam sensibilizado a opinião pública, nacional e internacional, e preparado o terreno para que propostas de mudanças legislativas e iniciativas progressistas pudessem avançar a partir do estopim do crime da Favela Naval.

Nosso entrevistado relatou o movimento nesse sentido na segurança pública em São Paulo. Segundo seu depoimento, em 1998, na gestão de José Afonso da Silva como secretário da segurança pública, foi recebida uma comitiva de policiais ingleses, holandeses, australianos e franceses, que veio oferecer uma formação de modernização para a Polícia Militar paulista. Dentre as lições que marcaram nosso entrevistado, ele destacou a alternativa da polícia inglesa na resolução de conflitos: “a essência é verbalizar, falar para a outra pessoa, seja um transgressor, seja um manifestante, o que deseja. Todas as viaturas têm um microfone que até hoje não estamos acostumados a usar.” (Entrevistado 1).

Segundo nosso entrevistado, os policiais ingleses e holandeses apresentaram uma nova forma de considerar a relação entre a polícia e a sociedade e inspiraram mudanças de caráter procedimental e em termos de regulamentação. Num primeiro momento, deu-se atenção ao ensino de novas técnicas de policiamento, técnicas de contenção, técnicas de abordagem civil, técnicas de contenção de sequestros, e foram alterados os Procedimentos Operacionais Padrão (POP).

Para nosso entrevistado, essa missão estrangeira marcou em São Paulo o início de uma mudança de comportamento, mas essa mudança não transcorreu sem resistência:

A resistência a mudanças sempre existe. Todas as polícias do mundo reagem aos solavancos. As polícias são movidas a crises e, normalmente, a crise na polícia é avassaladora, porque a polícia mexe com valores que são caros à sociedade, mexe com a liberdade, com a vida das pessoas. (Entrevistado 1).

Quanto ao Procedimento Operacional Padrão (POP) para manifestações e contato com multidões, nosso entrevistado informou que esse veio num período posterior. Porém, também nos disse que, em consequência de questionamentos de defensores dos direitos humanos, o treinamento do policiamento de manifestações foi sendo diminuído a partir dos anos 1990. Parte dos policiais da Tropa de Choque foi sendo aos poucos realocada para a Força Tática (destacamento de policiamento ostensivo), que teria, a partir de então, a preparação para o “enfrentamento” (termo do entrevistado) no policiamento de manifestações. Os demais policiais que atuam nesse policiamento vêm do policiamento de rua, portanto, não têm um treinamento específico.¹⁴

14 Um dos poucos documentos disponíveis que conseguimos encontrar sobre policiamento de manifestações por parte da Polícia Militar do Estado de São Paulo é o *Manual de Controle de Distúrbios Cívicos*, de 1997. Segundo Costa e Junqueira (2017), esse manual é similar ao das polícias militares de outros estados. Os autores destacam que também é semelhante entre as polícias o uso do policiamento ostensivo para o policiamento de manifestações. Para uma análise desse documento, ver Silva B. (2021).

Assim, há poucas informações sobre um treinamento específico da PMESP para o policiamento de manifestações, o que talvez tenha contribuído para a ausência de resposta à nossa solicitação. Em contato com outros pesquisadores da polícia para checagem de nossos dados, foi-nos dito que um dos Batalhões do Choque e o Comando de Policiamento de Área Metropolitana 1 (CPAM1), responsável pelo policiamento da região central da cidade de São Paulo e da Avenida Paulista, têm cursos de manifestações, mas nada prático, só teórico. E a Polícia Militar não prevê que sejam destacados para atuar em manifestação somente os policiais com algum treinamento.

Não obstante o escasso e restrito treinamento específico, segundo nosso entrevistado: “todo dia acontece uma manifestação no Comando da Capital. Digo isso porque fui comandante de policiamento da capital e todos os dias temos uma média de quatro a seis manifestações na cidade de São Paulo” (Entrevistado 1) (o que totalizaria entre 1.460 e 2.160 manifestações ao ano na cidade). Para nosso entrevistado, se esse fato passa despercebido para a maioria da população, é porque não há tantos confrontos entre manifestantes e policiais.

Segundo nosso outro entrevistado, que também é oficial da reserva, os policiais não são treinados e sentem medo ao irem às manifestações. Eles tendem a perceber os manifestantes como adversários, sendo essa percepção mudada apenas nas recentes manifestações de grupos de direita, que exaltaram os policiais (tais como as situações inéditas de *selfies* com policiais¹⁵). Assim, a repressão a manifestações e protestos, a partir de 2013, assumiu o viés de repressão política contra pessoas, grupos e movimentos sociais definidos como adversários dos governos estaduais a quem estão subordinadas as polícias. Ao mesmo tempo que explicitaram a importância da tomada das ruas como estratégia renovada pelos movimentos sociais de contestação ao governo federal, os protestos de 2013 e 2014 forçaram a polícia a definir uma estratégia mais adaptada aos novos tempos para lidar com manifestantes.

“PROTESTAR NÃO É CRIME”: O PROTESTO SOCIAL E A VIOLÊNCIA DO APARATO POLICIAL NO BRASIL A PARTIR DE 2013

Os ciclos de protestos de 2013 e 2014 transformaram as ruas das cidades brasileiras em um palco de manifestações políticas de grandes dimensões. Em 2013, foram ao menos 500 cidades que testemunharam protestos de rua e chegaram a contar com grande apoio da opinião pública.¹⁶

“*Protestar não é crime*” foi o lema defendido pelos manifestantes diante da escalada da repressão policial aos protestos. Durante os protestos de 2013, calcula-se que 2.608 manifestantes foram presos e 850 feridos pela polícia em todo o país, indicando o abuso de força e a violência empregada pelas forças policiais.

O dia 13 de junho de 2013 foi o estopim de uma jornada de ocupação das ruas que se estendeu por 2014, no “Movimento Não Vai Ter Copa”. Na noite da quinta-feira de 13 de junho, em São Paulo, a Polícia Militar endureceu o processo repressivo aos manifestantes do movimento contra o aumento das tarifas dos ônibus na cidade. No quarto ato pelo passe-livre nos transportes, as forças policiais cercaram os manifestantes após uma marcha de dois quilômetros entre o Teatro Municipal, a Praça Roosevelt e a rua Maria Antônia,

15 Ver, por exemplo, a Foto 1 em Silva, S. (2021, p. 538).

16 Em pesquisa encomendada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e divulgada em 25 de julho de 2013, o Ibope ouviu 2.002 eleitores com mais de 16 anos em 434 municípios. A maioria dos entrevistados (89%) aprovou as manifestações populares que se espalhavam pelo país a partir do mês de junho. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacao-institucional/769-manifestacoes-nas-ruas-sao-aprovadas-por-89-dos-brasileiros>. Acesso em: 25 de julho 2025.

no bairro da Consolação. Na ação, estavam a tropa de choque da PMESP, as Rondas Ofensivas Tobias de Aguiar (Rota) e a Força Tática, totalizando um efetivo de 900 homens. A repressão policial iniciou-se com uma recepção de bombas de gás lacrimogêneo aos manifestantes, já encurralados pelas forças policiais entre a Praça Roosevelt e a rua Maria Antônia. Blindados bloquearam a subida para a rua da Consolação, deixando os manifestantes sem via de saída. Espancamentos, tiros e atropelamentos por carros de polícia foram registrados como saldo da ação, que se transformou no estopim das “Jornadas de Junho”.

Jornais de circulação nacional, como a *Folha de S. Paulo*, noticiaram o fato como um ato violento e excessivo da polícia. Na noite do evento, ao menos 241 pessoas foram detidas no 78º Distrito Policial, do bairro dos Jardins, e cinco foram indiciadas por formação de quadrilha e/ou crimes de danos ao patrimônio, sem direito a fiança. Calcularam-se ao menos 100 feridos graves, entre eles transeuntes, como foi o caso de uma mulher de 67 anos, atingida no rosto por bala de borracha, após sair da Igreja da Consolação. Ao menos sete jornalistas foram feridos – como a repórter Giuliana Vallone e o fotógrafo Sergio Silva, ambos atingidos no rosto por balas de borracha, ele perdendo um dos olhos.¹⁷

A imprensa tradicional apontou a possibilidade de que ao menos um milhão e duzentos e cinquenta mil pessoas tenham ido às ruas na quinta-feira de 20 de junho, uma semana após os acontecimentos da Praça Roosevelt e da rua Maria Antônia. Registraram-se protestos em grandes e médias cidades em apoio aos manifestantes agredidos. Mas o processo repressivo alastrou-se por regiões metropolitanas de todo o Brasil. No Rio de Janeiro, houve ao menos 62 feridos por bala de borracha, e 127 em Brasília. Em São Paulo, foram feitas prisões de manifestantes sob alegação de portarem materiais explosivos; no interior de São Paulo, em Ribeirão Preto, um manifestante foi morto por atropelamento proposital. Em Fortaleza, 60 pessoas foram detidas, incluindo seis adolescentes; em Belém, no Pará, foram 30 detidos em um protesto com 15 mil pessoas; em Recife e em Salvador, houve muitos tumultos e uso excessivo de bombas de efeito moral, gás de pimenta e disparos de balas de borracha pelas forças repressivas.¹⁸

A ação repressiva das forças policiais envolveu o uso excessivo de armas não letais (tiros de bala de borracha, bombas de efeito moral e lacrimogêneo), agressões físicas e espancamentos, prisões e detenções arbitrárias, além de recorrer a métodos controversos, como flagrantes apoiados em falsas acusações, prisões políticas, infiltração policial e militar em movimentos civis, vigilância policial pela *internet* e espionagem policial. Múltiplos processos e inquéritos judiciais apontam todas essas formas de ação repressiva (Maciel; Machado, 2021).

Uma das respostas da sociedade civil à violência policial nas manifestações foi a criação do Grupo de Apoio ao Protesto Popular (Gapp). Em depoimento dado a esta pesquisa, um de seus fundadores narrou que o Gapp surgiu no contexto dos eventos de 13 de junho em São Paulo, com o objetivo de oferecer apoio voluntário de socorristas aos feridos em decorrência dos ataques de policiais nos atos políticos.

Segundo nosso entrevistado, o Gapp atendeu cerca de 180 pessoas com ferimentos graves nos protestos de 2013 e 2104, inclusive seis voluntários do próprio movimento que tiveram braços quebrados e foram vítimas de espancamentos na cabeça. Como ferimentos graves provocados pela ação policial, o Gapp apontou ferimentos na cabeça feitos com cassetetes, ferimentos com balas de borracha, em sua maioria no rosto, além de braços e pernas quebrados com cassetetes. O entrevistado citou a Abertura da Copa do Mundo,

17 Para um relato em primeira pessoa do fotógrafo Sérgio Silva sobre esse dia fatídico, ver Silva, S. (2021).

18 Fonte disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/junho-de-2013-as-manifestacoes-nas-manchetes-do-g1.ghtml>. Acesso em: 7 jun. 2021.

em 12 de junho de 2014, como o dia em que realizaram 37 atendimentos graves causados por estilhaços de bombas e ferimentos por cassetetes. Naquele contexto, o Gapp também foi responsável pela produção de um material de orientação aos manifestantes, com dicas de uso de óculos de proteção, máscaras de gás e capacetes; dicas de observação aos movimentos da Polícia Militar, como a entrada em cena da “tropa de braço” (tropa treinada em artes marciais) ou a formação da tropa de choque (preparo de ataque); além do conhecimento e da preparação de rotas de fuga e abrigos nos casos de avanço e ataques das tropas.

Em 2013, os protestos de rua apresentaram novas configurações: a “ação nas ruas”, uma nova forma de atuação pública e política (Scherer-Warren, 2014). Novas modalidades de ativismo e estratégias e táticas de ação fizeram-se presentes, a exemplo dos pequenos grupos que se especializaram em bloquear a repressão, inspirados nos “*Black Blocs*” europeus, principal surpresa para as forças policiais. As “ações manifestos” como expressão coletiva em manifestações socioculturais e identitárias foram incorporadas no espaço público e afirmavam identidades diversas, com *performances* como pichações, *topless*, beijaços, rolezinhos, entre outras. Além disso, o ciberativismo agregou milhares de jovens em espaços públicos, e coletivos mobilizados manifestaram-se contra bens privados e símbolos capitalistas, queimando veículos da imprensa tradicional, quebrando vidraças de agências bancárias, ocupando prédios públicos, buscando visibilidade a suas pautas anticapitalistas.

Mesclou-se, em 2013, o conhecimento e as tradições das *performances* das ruas brasileiras aos novos métodos e às táticas do século XXI (Castells, 2002, 2013) e houve, também, conflitos entre manifestantes nos eventos. A passeata, as palavras de ordem em cartazes, a concentração de pessoas em pontos estratégicos das cidades, as coreografias, as *performances* artísticas com maquiagens e adereços, a marcha e tantas outras formas de expressão deram corpo às manifestações inicialmente organizadas por um movimento da sociedade civil, o Movimento Passe Livre (MPL). As novidades foram surgindo e se sedimentando no processo em curso, inclusive no processo repressivo. Assembleias populares convocadas via redes sociais, mídias alternativas que noticiavam em tempo real as marchas, ciberativismo, pichações, ocupações, marchas difusas sem trajeto antecipado e, principalmente, a autodefesa de massas tornaram-se os elementos característicos dos movimentos de 2013. A ação direta, a horizontalidade e a autodefesa foram os elementos centrais que caracterizaram os protestos e surpreenderam governos, partidos e movimentos mais antigos da sociedade civil, mas, acima de tudo, surpreenderam as polícias, que responderam de forma violenta.

Segundo a ONG Artigo 19, ocorreram cerca de 2.608 prisões de manifestantes no país pelas forças de segurança pública entre 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2013, em sua maioria prisões ilegais. Contabiliza-se também um total de 10 jornalistas detidos e outros 117 feridos. O ano de 2013 trouxe à história dos movimentos e protestos de rua no Brasil inúmeros casos de excepcionalidades e inconstitucionalidades, além de atentados aos direitos humanos, como nos narrou uma representante da Artigo 19, entrevistada nesta pesquisa.

Em 2014, segundo o Relatório da Artigo19 intitulado *As ruas sob ataque* (Artigo 19, 2016), a repressão contou com melhor planejamento estratégico, novas técnicas e táticas com a finalidade declarada da polícia em aumentar a capacidade de repressão com risco zero de uso de arma de fogo. Na verdade, as polícias estaduais sofisticaram suas ferramentas de repressão aos protestos entre 2013 e 2014, e provas dessa sofisticação estão presentes em informações da imprensa que apresentam a aquisição de blindados israelenses pela Polícia Militar de São Paulo e o destacamento de policiais treinados em lutas marciais para agir contra manifestantes, acirrando os efeitos violentos na repressão ao protesto de rua.

Durante o protesto de 22 de fevereiro de 2014 contra a Copa do Mundo, 260 pessoas foram presas. Um manifestante de 2013 e 2014 entrevistado nesta pesquisa, e que se declara um ativista independente, autônomo

e antipartido, afirmou que a repressão policial foi massiva sobre o movimento horizontal nas Jornadas de Junho e na luta contra a Copa. Segundo o entrevistado, manifestações com cerca de uma centena de pessoas eram fortemente reprimidas por forças policiais que portavam armas letais, policiais sem identificação e policiais infiltrados, que provocavam a própria polícia a fim de desencadear conflitos com os manifestantes.

A Copa do Mundo de Futebol de 2014 causou o acirramento da repressão na atuação das forças policiais contra os movimentos sociais como um todo, em uma crescente espiral de violência que contou com maior aparelhamento da polícia para lidar com as grandes manifestações, partindo da premissa de que policiais e manifestantes são inimigos públicos. A Lei Geral da Copa (Lei nº 12.663/12) (BRASIL, 2012) acabou por legitimar a repressão, abrindo espaço para ações de excepcionalidade das polícias, o que foi nos aproximando de eventos típicos de um Estado emergencial.

A criminalização dos movimentos sociais e a consequente interdição do direito à livre expressão, ao dissenso e às liberdades democráticas apontam para uma resignificação da histórica noção de que a questão social é um caso de polícia. 2013 e 2014 apresentaram-se como referência geral da potencialidade da ocupação das ruas pelos movimentos sociais, ao mesmo tempo em que explicitaram uma crise das instituições democráticas e revelaram o viés autoritário presente em instituições de Estado, como as polícias. Tudo isso aponta para a necessidade urgente de melhor conhecimento das ações policiais, monitoramento e controle dessas ações, assim como à produção de uma política pública de segurança que valorize a cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de, sob muitos aspectos, as cidades de São Paulo e Belfast serem muito diferentes, alguns elementos apresentados ao longo deste artigo justificam o método comparativo adotado na pesquisa. A realidade do policiamento cotidiano que encontramos nas duas cidades é característica de sociedades divididas. Os estudos sobre policiamento usualmente tomam como referência a experiência de democracias liberais e sociedades mais homogêneas, não de sociedades partidas ou etnicamente divididas, nas quais a polícia tem lado (Weitzer, 1995). Em consequência, muitos estudos clássicos sobre polícia tratam de questões cuja importância é secundária para essas sociedades. Nas sociedades divididas, a polícia é corresponsável pelos conflitos e enfrenta problemas sérios de legitimidade, pelo menos para os grupos vulneráveis. Nelas, a polícia é avaliada não tanto pelos seus méritos, mas por tudo que simboliza para os apoiadores do grupo dominante. O foco do policiamento se concentra na manutenção da ordem pública, que é entendida como a preservação dos espaços públicos livres dos cidadãos “indesejados”, e não como a garantia dos direitos individuais dos cidadãos, que incluem o direito de manifestação do dissenso (Comparato; Topping, 2021).

No período dos conflitos civis na Irlanda do Norte (1968-1998), a que os britânicos se referem pelo termo “*troubles*”, vários episódios notórios de violência, inclusive policial, que resultaram na taxa mais alta de mortes de civis e policiais na Europa naquele momento,¹⁹ tornaram patente a necessidade de reformas institucionais para que a vida pudesse voltar a padrões toleráveis de civilidade e segurança. As mudanças institucionais que vieram a partir do processo de paz, consagrado no Acordo da Sexta-Feira Santa, em 1998, incluíram a reforma da polícia, a criação de uma ouvidoria de polícia e a adoção de novos procedimentos para o policiamento de manifestações.

19 Em 1983, a Interpol considerava que o lugar mais perigoso do mundo para se exercer a profissão de policial era a cidade de Belfast (Breen, 2017).

No que diz respeito ao Brasil, apesar de o país ter passado por uma transição do regime autoritário para a democracia entre 1985 e 1995, do ponto de vista da violência policial e do respeito aos direitos civis, não houve uma ruptura significativa entre os períodos autoritário e democrático e “a democracia política continua marcada por legados autoritários imbricados nas práticas dos governos e dos agentes do estado” (Pinheiro, 2001, p. 294). Mesmo que algumas iniciativas tenham sido tomadas no sentido de melhorar a convivência entre a polícia e a sociedade, como a instituição de ouvidorias de polícia, a atualização dos Procedimentos Operacionais Padrão e algumas inovações legislativas relacionadas à segurança pública, constata-se que essas iniciativas ainda são bastante tímidas e sem o mesmo alcance que observamos na Irlanda do Norte.

Na Irlanda do Norte, a recuperação da confiança na polícia incluiu medidas para o distanciamento da politização da atividade policial. No que diz respeito ao policiamento de manifestações, isso consistiu uma mudança de orientação, de uma polícia que antes era vista como partidária e defensora de um dos lados, o dos unionistas protestantes contra os nacionalistas católicos, para uma polícia que passou a defender o direito ao dissenso e a garantir que os manifestantes possam fazer protestos em segurança. Para isso, foram necessárias duas transformações profundas: a garantia de medidas de transparência e o treinamento dos agentes de segurança responsáveis pelo policiamento de protestos.

A transparência desempenha um papel crucial no contexto policial, sendo um elemento essencial para fortalecer a confiança da comunidade nas forças de segurança. Mais do que a possibilidade de a polícia empregar a força, o consentimento da população em ser policiada é o fator preponderante que determina o sucesso das forças de segurança em manter uma manifestação sob controle. Quanto ao treinamento em larga escala, ele é o que garante que os agentes públicos responsáveis por acompanhar um protesto vão agir de forma previsível, ordenada, coerente e com objetivos claros, ao invés de reagir com decisões tomadas no calor da hora por policiais assustados e em posição de minoria frente a uma massa de manifestantes hostis. Nessas condições, a tentação do recurso à força para se defenderem e escaparem de uma situação em que se veem acuados e vulneráveis é muito grande.

Esta pesquisa revela que se, em um primeiro momento, as polícias brasileiras foram surpreendidas pela amplitude dos protestos iniciados em 2013, elas rapidamente se organizaram de forma a tentar manter as ruas sob controle. Estava em jogo a capacidade da polícia de garantir a realização de um evento de grande envergadura e visibilidade internacional: a Copa do Mundo de Futebol de 2014. As referências disponíveis eram mais condizentes com o regime da ditadura militar do que com um regime que se pretende democrático. Os títulos dos manuais e procedimentos operacionais que orientam a atuação da polícia no policiamento de manifestações são significativos a esse respeito: *Manual de Campanha: Distúrbios Civis e Calamidades Públicas*, do Exército Brasileiro; e *Manual de Controle de Distúrbios Civis* ou *Manual de Operações de Choque*, conforme a terminologia adotada por cada corporação das polícias militares dos estados (Costa; Junqueira, 2017). Os Batalhões de Polícia de Choque foram criados durante a ditadura militar para conter as manifestações de oposição ao regime sob controle. De acordo com a lembrança do criador e primeiro comandante do Batalhão de Choque da Polícia Militar de Minas Gerais,

Choque era tropa preparada, de um lado, para proteger os manifestantes, e, de outro, impedir ações de arruaça, depredações etc. Missão: garantir e prevenir. Se o evento desvirtuasse, o que sempre era possível em face da infiltração de agentes ideológicos, transformando-se em grave perturbação da ordem, então [era empregada] a ação enérgica e veloz de controle com uso de equipamentos não letais, de forte poder de dissuasão. (Almeida, 2019, p. 28).

Ao contrário da realidade que observamos na Irlanda do Norte, no que diz respeito ao policiamento de manifestações, as polícias brasileiras ainda têm um longo caminho a percorrer em matéria de transparência e treinamento para que o dissenso, o direito à manifestação em uma sociedade democrática, possa ser plenamente assegurado para diferentes grupos e posições políticas. Nesse sentido, o padrão a ser seguido não pode mais ser aquele estabelecido durante a ditadura militar e potencializado por estratégias mais modernas de repressão. A opção adotada pelas secretarias de segurança pública para modernizar e atualizar os contingentes policiais que são destacados para acompanhar os protestos não pode ser por mais força e métodos que, no limite, têm por objetivo inviabilizar a realização de manifestações.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Klinger Sobreira de. Tropa de Choque em Minas Gerais: na linha da História e da Vivência. *In*: OLIVEIRA, Steevan (Org.). **Operações de Choque**: estudos sobre a tropa de restauração da paz em contextos democráticos. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 25-45.

AMORIM, Ricardo. Câmara aprova Justiça comum para PM. **Folha de S. Paulo**, 1 de maio de 1997. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff010531.htm>. Acesso em: 31 jul. 2025.

ARTIGO 19. **As ruas sob ataque**: protestos 2014 e 2015. São Paulo: Artigo 19, 2016. Disponível em: <https://artigo19.org/2015/09/10/as-ruas-sob-ataque-protestos-2014-e-2015/>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BLAT, José Carlos; SARAIVA, Sérgio. **O Caso Favela Naval**. São Paulo: Contexto, 2000.

BRASIL. **Decreto nº 2.193**, de 7 de abril de 1997. Dispõe sobre o remanejamento dos cargos em comissão que menciona e altera dispositivos do Decreto nº 1.796, e 24 de janeiro de 1996, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça. Brasília DF: Diário Oficial da União, 1997. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2193.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.455**, de 7 de abril de 1997. Define os crimes de tortura e dá outras providências. Brasília DF: Diário Oficial da União, 1997. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9455.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.663**, de 05 de junho de 2012. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude - 2013, que serão realizadas no Brasil. Brasília DF: Diário Oficial da União, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/L12663.htm. Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2314**, apresentado em 22 de agosto de 1996, de autoria do Poder Executivo. Altera dispositivo dos Decretos-Leis nº 1.001 e 1.002, de 21 de outubro de 1969, Código Penal Militar e Código de Processo Penal Militar, respectivamente. Arquivado pela Mesa Diretora em 17 de fevereiro de 2003. Brasília DF: Câmara dos Deputados, 1996. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17941>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2859**, de 13 de março de 1997, de autoria do deputado Carlos Apolinário (PMDB-SP). Dispõe sobre norma geral de organização que torna obrigatória a avaliação psicológica periódica dos integrantes das polícias e corpos de bombeiros militares. Arquivado em 25 de maio de 2004 após Veto Presidencial. Brasília DF: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18727>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2961**, de 08 de abril de 1997, de autoria do Poder Executivo. Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Arquivado pela Mesa Diretora em 08 de fevereiro de 2007. Brasília DF: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18886>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 368**, apresentada pelo Poder Executivo em 07 de junho de 1996. Atribui competência à Justiça Federal para julgar os crimes praticados contra os direitos humanos. Foi apensada à PEC nº 96/1992 e resultou na Emenda Constitucional nº 45/2004. Brasília DF: Câmara dos Deputados, 1996. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24992>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BREEN, Colin. **A Force like no other**: the real stories of the RUC men and women who policed the Troubles. Newtownards: Blackstaff Press, 2017.

CAJ – Committee on the Administration of Justice. **How public order policing works in Northern Ireland**: standards and accountability. Belfast: CAJ, 2016. Disponível em: <https://caj.org.uk/wp-content/uploads/2017/03/No.-67-How-Public-Order-Policing-Works-in-Northern-Ireland-Standards-and-Accountability-Feb-2016.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**: a era da informação: economia, sociedade e cultura. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

COMPARATO, Bruno Konder. **As Ouvidorias de Polícia no Brasil**: controle e participação. 262 p. Tese de Doutorado em Ciência Política – USP, 2006.

COMPARATO, Bruno Konder; TOPPING, John, Policiamento de Manifestações no Brasil e as Lições da Irlanda do Norte. **Revista Mediações**, v. 26, n. 3, 2021, p. 468-484. DOI: <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2021v26n3p468>.

COSTA, Leon Denis; JUNQUEIRA, Ivanilda Aparecida Andrade. Manuais de conduta de tropas de choque: fundamentos para a repressão. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 11, n. 2, 2017, p. 200-215. Disponível em <https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/RBSP21.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

DAVENPORT, Christian; JOHNSTON, Hank; MUELLER, Carol. **Repression and mobilization**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005.

DELLA PORTA, Donatella; REITER, Herbert. **Polizia e protesta**. L'ordine pubblico dalla Liberazione ai "no global". Bologna: Il Mulino, 2003.

DELLA PORTA, Donatella; ZAMPONI, Lorenzo. Protest and policing on October 15th, Global Day of Action: the Italian case. **Policing & Society**, v. 23, n. 1, p. 65-80, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/10439463.2012.727596>.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

FERNANDES, Eduardo Georjão. Movimentos sociais, policiamento e vigilância: um diálogo teórico a ser construído. **Mediações**, Londrina, v. 23, n. 1, p. 100-126, 2018. DOI: <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2018v23n1p100>.

FERNANDES, Eduardo Georjão. **Entre ruas, câmeras e redes**: as transformações das táticas policiais de controle à ação coletiva contestatória em Porto Alegre (2013-2014). 2020. 305 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020a.

FERNANDES, Eduardo Georjão. O repertório da ação policial: contribuições da literatura sobre policiamento a protestos para o estudo da repressão política no Brasil. **Revista Brasileira de Sociologia**, Porto Alegre, v. 8, n. 20, p. 102-127, 2020b. DOI: <https://doi.org/10.20336/rbs.742>.

FERNANDES, Eduardo Georjão. Vigiar o protesto: reconfigurações das táticas policiais de controle às manifestações sociais durante a Copa do Mundo de 2014. **Lua Nova**, São Paulo, n. 120, p. 209-245, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-209245/120>.

FERNANDES, Eduardo Georjão; CÂMARA, Gabriel Guerra. Policiamento a eventos de protesto no Brasil: repertórios e modelos policiais no ciclo de protestos de junho de 2013 na cidade de Porto Alegre. **Política e Sociedade** – Revista de Sociologia Política, Florianópolis, v. 17, n. 39, p. 368-395, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2017v17n39p368/37835>. Acesso em: 20 jul. 2025.

FERNANDES, Eduardo Georjão; SILVA, Camila Farias da. Dinâmicas do controle à ação coletiva: o policiamento a protestos no Rio Grande Do Sul (1970-2015). **Mediações** – Revista de Ciências Sociais, Londrina, v. 26, n. 3, p. 485-501, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2021v26n3p485>.

FERNANDEZ, Luis. **Policing dissent**: social control and the Anti-Globalization Movement. New Brunswick: Rutgers University Press, 2008.

Junho de 2013: as manifestações. **Jornal G1**, 13 de junho de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/junho-de-2013-as-manifestacoes-nas-manchetes-do-g1.ghtml>. Acesso em: 25 de julho de 2025.

KANT DE LIMA, Roberto. Éticas e práticas na segurança pública e na justiça criminal. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014, p. 471-490.

LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro da democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 33, n. 96, p. 52-68, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3396.0005>.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jaqueline. Qualidade da democracia e polícias no Brasil. In: LIMA, Renato Sérgio de (Org.). **Entre palavras e números**: violência, democracia e segurança pública no Brasil. São Paulo: Alameda Editorial, 2010, p. 129-152.

LOPES, Geraldo. **O Massacre da Candelária**. São Paulo: Scritta, 1994.

MACIEL, Débora Alves; MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. Flows of protest control in São Paulo (2013-2014). **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 227-241, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.25091/10.25091/s01013300202100020003>.

MAGUIRE, Edward; OAKLEY, Megan. **Policing protests**: lessons from the Occupy Movement, Ferguson & Beyond. A Guide for Police. Nova Iorque: Harry Frank Guggenheim Foundation, 2020. Disponível em: <https://www.hfg.org/wp-content/uploads/2021/06/PolicingProtests.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

Manifestações nas ruas são aprovadas por 89% dos brasileiros. **Ipea**, 25 de julho 2013. <https://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacao-institucional/769-manifestacoes-nas-ruas-sao-aprovadas-por-89-dos-brasileiros>. Acesso em: 25 de julho 2025.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JR., Domício. Mandato policial. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014, p. 491-502.

NEPOMUCENO, Eric. **O Massacre**. São Paulo: Planeta, 2007.

PERES, João. **Corumbiara, caso enterrado**. Santo André: Elefante, 2015.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Transição política e não-estado de direito na República. *In*: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 260-305.

SCHERER-WARREN, Ilse. Dos movimentos sociais às manifestações de rua: o ativismo brasileiro no século XXI. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 13-34, 2014. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p13>.

SILVA, Bianca Isabel Lombarde. **Policiamento de manifestações**: repertório da ação policial em São Paulo (2013-2016). 2021. 75 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2021. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/server/api/core/bitstreams/e10402e4-3c27-455a-be03-23230c114873/content>. Acesso em: 20 jul. 2025.

SILVA, Sérgio. Manifestações e o Estado Policial. **Mediações** – Revista de Ciências Sociais, Londrina, v. 26, n. 3, p. 533-551, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2021v26n3p533>.

TOPPING, John; BYRNE, Jonny; JARMAN, Neil. **Community perspectives on public order policing in Northern Ireland** (Final Report). Belfast: Police Service of Northern Ireland, 2013.

VITALE, Alex. From negotiated management to command and control: how the New York Police Department polices protests. **Policing & Society**, v. 15, n. 3, p. 283-304, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1080/1043946050016859>.

WADDINGTON, Peter. **Liberty and order**: public order policing in a capital city. London: University College London Press, 1994.

WEITZER, Ronald. **Policing under fire**: ethnic conflict and police-community relations in Northern Ireland. Albany: State University of New York Press, 1995.

ZOCAL, Mariana Pinto. “Em defesa das missões da PM/SP, indefiro”: análise da transparência nas normativas sobre o uso da força em protestos. **Redes** – Revista Eletrônica Direito e Sociedade, Canoas, v. 9, n. 30, p. 211-237, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.18316/redes.v9i3.6563>.

ARTIGO

DISPARIDADES RACIAIS DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO NO BRASIL

MICHAEL FRANÇA

Doutor em Teoria Econômica pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenador do Núcleo de Estudos Raciais do Insper (Neri).

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

E-mail: michaeltulioramos@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-9273-5201>

DANIEL DUQUE

Doutor em Economia pela Norwegian School of Economics (NHS). Coordenador de pesquisas do Núcleo de Estudos Raciais do Insper (Neri).

País: Noruega **Cidade:** Bergen

E-mail: daniel.duque.econ@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-7090-1224>

FILLIPI NASCIMENTO

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisador do Núcleo de Estudos Raciais do Insper (Neri).

País: Brasil **Estado:** Rio de Janeiro **Cidade:** Rio de Janeiro

E-mail: filli.nascimento@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-1478-534X>

ALISSON SANTOS

Doutorando em Economia Aplicada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do Núcleo de Estudos Raciais do Insper (Neri).

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

E-mail: alissons11@yahoo.com.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-1711-6072>

Contribuições dos autores: Michael França foi responsável pela conceitualização, elaboração dos modelos analíticos, redação do artigo, revisão do texto do artigo. Daniel Duque foi responsável pela conceitualização, elaboração dos modelos analíticos, redação do artigo, revisão do texto do artigo. Filipi Nascimento foi responsável pela revisão teórica, conceitualização, elaboração dos modelos analíticos, coleta e análise de dados, redação do artigo. Alisson Santos foi responsável pela revisão teórica, conceitualização, elaboração dos modelos analíticos, coleta e análise de dados, redação do artigo.

Data de Recebimento: 30/10/2023 **Data de Aprovação:** 28/11/2024

DOI: 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.2096

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as disparidades raciais da violência de gênero no Brasil. O estudo reúne dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM-Datasus), do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) e da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD-IBGE), referentes ao período de 2012 a 2021, para mapear a prevalência de casos de homicídios de mulheres, assédio sexual, estupro e violência psicológica no contexto nacional sobre diferentes grupos raciais. A metodologia consiste em estatística descritiva, com foco na identificação e explicação das variações e discrepâncias entre grupos raciais, e na aplicação do Índice de Equilíbrio Racial (IER), um indicador econométrico dedicado à avaliação

quantitativa das diferenças de raça nas taxas dos referidos tipos de violência. Os resultados obtidos revelam que as mulheres negras (sobretudo pardas) são as principais vítimas.

Palavras-chave: Violência de gênero. Desigualdade racial. Interseccionalidade.

RACIAL DISPARITIES OF GENDER VIOLENCE IN BRAZIL

ABSTRACT

This study aims to analyze the racial disparities in gender violence in Brazil. The research synthesizes data from the Mortality Information System (SIM-DATASUS), the Notifiable Health Conditions Information System (SINAN), and the National Household Sample Survey (PNAD-IBGE), covering the period from 2012 to 2021, to map the prevalence of cases of women's homicides, sexual harassment, rape, and psychological violence in the national context across different racial groups. The applied methodology consists of descriptive statistics, focusing on explaining the variations and discrepancies among racial groups, and the application of the Racial Balance Index (IER), an econometric indicator dedicated to the quantitative assessment of racial differences in the rates of the aforementioned types of violence. The results reveal that black women (specifically brown) are the main victims.

Keywords: Gender violence. Racial inequality. Intersectionality.

INTRODUÇÃO

“Posso matar você quando eu quiser. Eu poderia matar você e ninguém nunca faria nada a respeito... Já comi carne de gente”. Foi isso que ele me disse, depois de me socar no rosto com tanta força a ponto de arrancar meus quatro dentes da frente e cortar minha gengiva. Enquanto o sangue jorrava dos meus lábios, ele voltou sorrindo para o jogo de cartas com os amigos. Meus filhos e vizinhos assistiram... Todos os dias, ele me agride várias vezes. Ele me soca, me chicoteia [...]. Muitas vezes ele apontou uma arma para a minha cabeça e ameaçou atirar em mim. O medo do meu marido assombra meus pensamentos todos os dias. Se você me perguntar se eu me sinto como uma empregada ou uma escrava, vou te dizer que me sinto mais como um cachorro (Pickup; Williams; Sweetman, 2001, p. 1, tradução nossa).

Enquanto você lia esse depoimento, pelo menos 35 mulheres foram agredidas física ou verbalmente no Brasil¹. Até concluir a leitura deste texto, outras 315 mulheres terão sofrido algum tipo de agressão. A violência contra a mulher é motivo de preocupação crescente, e seu enfrentamento representa um grande desafio na busca global por equidade e justiça social. No ano de 2015, as Nações Unidas definiram 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, dentre os quais se destaca a obtenção da igualdade de gênero. Entre as metas previstas para o cumprimento desse objetivo, observa-se a eliminação de todas as formas de violência contra as mulheres e meninas nos espaços públicos e privados, incluindo tráfico e explorações sexuais (ONU, 2015). No entanto, as estatísticas relacionadas à redução da prevalência da violência contra a mulher mostram que o progresso até agora tem sido lento.

¹ No ano de 2022, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023), 35 mulheres foram agredidas física ou verbalmente por minuto no Brasil.

Segundo a ONU Mulheres (2018), mundialmente, uma em cada cinco mulheres e meninas entre 15 e 49 anos relataram ter sofrido violência sexual e/ou física por um parceiro íntimo nos 12 meses anteriores à coleta de dados. As estatísticas globais sobre homicídios cometidos por um membro da família registram que, em 47% dos casos, as mulheres eram as vítimas, em contraste com 6% dos casos em que os homens eram as vítimas². Em 49 países, não há legislação que proteja as mulheres contra a violência doméstica, e em 37 países, o autor do estupro é isento se for casado (ou se casar posteriormente) com a vítima.

Uma outra meta estipulada prevê a extinção de todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas. Contudo, de acordo com a ONU Mulheres (2018), pelo menos 200 milhões de meninas passaram por mutilações genitais. Embora as taxas de incidência tenham reduzido em 30% nas últimas três décadas, essa diminuição não foi observada em todos os países que realizam a prática da mutilação.

Mais de 750 milhões de mulheres se casaram antes dos 18 anos. Os avanços no tratamento dessa questão também têm sido lentos, com dados de 2000 a 2015 mostrando um pequeno declínio no número de mulheres casadas antes dos 18 anos (de 22% para 19%) e no número de meninas casadas com menos de 15 anos (uma redução de 11% para 8%) (ONU Mulheres, 2018). Um desafio reconhecido pelas agências de proteção aos direitos humanos é o da inconsistência dos dados sobre a incidência de diferentes formas de violência contra a mulher. A tarefa de desagregar esses dados das demais ocorrências de violência tem se mostrado complexa.

Neste estudo, buscamos analisar as disparidades raciais da violência de gênero no Brasil. O estudo reúne dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM-Datasus), do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) e da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD-IBGE), referentes ao período de 2012 a 2021, para mapear a prevalência de casos de homicídios de mulheres, assédio sexual, estupro e violência psicológica sobre diferentes grupos raciais no contexto nacional.

Iniciamos este trabalho com uma síntese da literatura especializada sobre violência contra a mulher, explorando as condições que as tornam mais vulneráveis, discutindo os fatores individuais, relacionais, comunitários e sociais que contribuem para a vitimização feminina e a propensão masculina para a agressão. Em seguida, apresentamos as fontes dos dados mobilizados no estudo e a metodologia aplicada. Também apresentamos uma análise do Índice de Equilíbrio Racial (IER) para os dados de violência contra a mulher no Brasil, com o objetivo de evidenciar as disparidades na experiência desse tipo de violência entre diferentes grupos raciais. O IER pode ser usado como uma ferramenta estatística para auxiliar na identificação e na quantificação das desigualdades que influenciam a prevalência da violência contra a mulher no país. Os resultados dessa análise ajudam a esclarecer a intersecção entre raça e gênero em diferentes tipos de violência observados no Brasil.

ENTENDENDO A VIOLÊNCIA DE GÊNERO: CONTEXTO TEÓRICO DA DISCUSSÃO

Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2023) apontam o aumento de todos os indicadores de violência contra a mulher no Brasil no ano de 2022. Ameaças e agressões por violência doméstica tiveram um aumento de 7,2% e 2,9%, respectivamente. O número de chamados ao 190, no ano de 2022,

2 Nos 47% dos casos restantes, o gênero da vítima não foi especificado ou não se enquadra nas categorias mencionadas (ONU Mulheres, 2018).

foi de 899.495, cerca de 102 acionamentos por hora, 8,7% a mais que o número de chamados registrados em 2021. Durante a pandemia de Covid-19 observou-se um aumento dos casos de violência doméstica notificados no Brasil. As medidas de isolamento e distanciamento social mostraram-se associadas a esse aumento, uma vez que as mulheres foram compelidas a passar mais tempo com seus agressores no ambiente domiciliar. No Brasil, a probabilidade de feminicídios mais que dobrou durante o período de isolamento mais acentuado da pandemia, com 1.350 casos de feminicídio registrados em 2020.

Segundo a Organização Mundial da Saúde (2019), com uma taxa de 4,3 feminicídios por 100 mil mulheres, o Brasil ocupa uma posição preocupante no cenário global de violência de gênero. Ainda assim é uma taxa menor que aquela apresentada por outros países no mesmo nível de desenvolvimento, como África do Sul (9,1) e México (5,8). El Salvador lidera o ranking, com uma taxa de 13,8 feminicídios por 100.000 mulheres. Muito embora o Brasil tenha uma taxa inferior às desses países, ele ainda apresenta uma das mais altas taxas de feminicídio do mundo, um dado que ressalta a necessidade de medidas urgentes dedicadas ao combate dessa forma extrema de violência contra as mulheres.

Em 2022, foram registrados 74.930 casos de estupro, um aumento de 8,2% em relação a 2021, o maior número de estupros já registrado no Brasil. Os casos de assédio sexual e importunação sexual cresceram, respectivamente, 49,7% e 37%. Os casos de violência letal contra mulheres³ também apresentaram um crescimento alarmante. Em 2022, foram registrados 1.437 casos, o que representa um aumento de 6,1% em relação ao número de incidentes registrados em 2021. As tentativas de feminicídio também sofreram um aumento considerável, crescendo 16,9% em relação ao ano anterior (FBSP, 2023). Esses dados não apenas expõem a brutalidade da violência de gênero no Brasil, como também sugerem que ela está longe de ser resolvida e que a implementação de medidas preventivas ainda é uma necessidade urgente.

As estatísticas de feminicídio revelam ainda mais detalhes sobre a desigualdade racial e a vulnerabilidade de determinados grupos de mulheres. Entre as vítimas de feminicídio no ano de 2022, 61,1% eram mulheres negras. A maior parte das vítimas tinha idades entre 18 e 44 anos (71,9%), o que indica que a violência de gênero no Brasil afeta principalmente mulheres em sua idade produtiva. 7 em cada 10 vítimas de feminicídio foram mortas dentro de suas próprias casas, um dado que destaca a natureza doméstica e íntima dessa forma de violência. Os agressores eram majoritariamente parceiros íntimos das vítimas, sendo responsáveis por 53,6% dos casos (FBSP, 2023).

A violência cometida por parceiro íntimo⁴ é a forma mais frequente de violência contra a mulher registrada no Brasil e no mundo (OMS, 2019). Esse tipo de violência pode incluir abusos físico, sexual, emocional e comportamentos controladores por parte do parceiro da vítima. E muito embora as mulheres também possam ser violentas (muitas vezes em autodefesa) e esse tipo de violência também possa ocorrer em relacionamentos de pessoas do mesmo sexo, na grande maioria dos casos, os agressores são homens,

3 O homicídio de mulheres descreve o assassinato de vítimas do sexo feminino, independentemente do motivo ou das circunstâncias que contextualizam o fato. O termo não especifica o gênero do agressor ou a relação entre o agressor e a vítima. Ele também não fornece detalhes sobre as motivações por trás do crime. O feminicídio, por outro lado, é um termo usado especificamente para descrever o assassinato de mulheres quando o crime é cometido devido ao gênero da vítima. Esse termo define os casos em que a vítima é morta por um homem por causa de ódio, desprezo, prazer ou senso de posse sobre as mulheres. O feminicídio destaca a natureza de gênero do crime e reconhece a influência do sexismo e da desigualdade de gênero na violência contra as mulheres.

4 O termo "violência doméstica" é utilizado em muitos países para se referir à violência cometida por parceiro íntimo, mas o termo também pode abranger abuso infantil ou de idosos, ou abuso por qualquer membro de uma família. A "agressão" se refere a uma forma mais severa e crescente de violência entre parceiros, caracterizada por múltiplas formas de abuso e ameaças, bem como a comportamentos possessivos e controladores por parte do agressor (Pickup; Williams; Sweetman, 2001).

parceiros íntimos ou ex-parceiros da vítima. Por outro lado, os homens têm muito mais chances de sofrer algum tipo de violência por parte de estranhos ou pessoas pouco conhecidas (Silva, 2021).

Há um conjunto substancial de estudos que documentam os impactos da violência contra a mulher, sobretudo da violência cometida por parceiro íntimo. Destaca-se entre eles um estudo da Organização Mundial da Saúde (2010), que coletou dados sobre episódios de violência relatados por mais de 24.000 mulheres em 10 países. Representando uma variedade de contextos culturais, geográficos e urbanos/rurais, o estudo confirmou a prevalência generalizada da violência cometida por parceiro íntimo em todos os países analisados. Segundo o estudo da OMS, de 13% a 61% das mulheres que já estiveram em um relacionamento íntimo relataram ter sofrido violência física por um parceiro. A violência física grave foi relatada por 4% a 49% dessas mulheres. Além disso, 6% a 59% das entrevistadas foram vítimas de violência sexual por um parceiro em algum momento de suas vidas, enquanto 20% a 75% das entrevistadas relataram ter vivenciado um ato de abuso emocional ou mais por parte de um parceiro.

POR QUE AS MULHERES NÃO ABANDONAM OS PARCEIROS VIOLENTOS?

As evidências da literatura especializada sugerem que a maior parte das mulheres vítimas de violência não são vítimas passivas. Elas frequentemente adotam estratégias para maximizar sua segurança e a de seus filhos. Heise, Ellsberg e Gottemoeller (1999), Pickup, Williams e Sweetman (2001) e Walker (2017) argumentam que o que pode ser interpretado como inação por parte da mulher, na verdade, pode ser o resultado de uma avaliação calculada para resguardar a si mesma e aos filhos.

O medo de retaliação e a falta de suporte econômico são fatores que mantêm mulheres em relações violentas. A iminência de uma agressão pode paralisar as vítimas, impedindo-as de buscar ajuda. Da mesma forma, a dependência financeira do agressor pode deixá-las sem opções viáveis para sustentar a si mesmas e aos filhos, caso decidam se livrar do relacionamento. Essa combinação de medo e falta de recursos aprisiona grande parte das vítimas, tornando extremamente difícil para as mulheres escaparem de ambientes abusivos e construir uma vida segura e independente (Dartnall; Jewkes, 2013).

A preocupação com os filhos e a falta de apoio por parte de familiares e amigos também são elementos que contribuem para que mulheres permaneçam em relações abusivas. O medo de perder a custódia dos filhos ou de expô-los a riscos pode ser um obstáculo na busca por ajuda. E quando o círculo social das vítimas não acredita, ignora ou é incapaz de oferecer auxílio, elas podem se sentir ainda mais desamparadas e sem alternativas. Todas essas condições desencadeiam ciclos de violência dos quais as mulheres encontram grande dificuldade para se libertar, sujeitando-se continuamente a situações de maus-tratos (Flood; Pease, 2009).

O amor pelo parceiro e a esperança de que ele possa mudar são fortes fatores emocionais que contribuem para manter mulheres em relações violentas. Muitas vezes, as vítimas ainda sentem amor por seus parceiros e acreditam que eles podem mudar. Essa esperança, alimentada por momentos de calma e promessas de mudança, faz com que muitas mulheres tolerem o abuso, na expectativa de que a situação melhore. No entanto, esse ciclo de violência e reconciliação pode criar um padrão destrutivo, dificultando a percepção da necessidade de buscar ajuda e romper com a relação abusiva (Krantz; García-Moreno, 2005).

A despeito dessas barreiras, muitas mulheres abusadas eventualmente deixam seus parceiros. Em alguns casos, após várias tentativas e anos de sujeição à violência. No estudo da OMS (2010), de 19% a 51%

das mulheres que já foram fisicamente abusadas por seus parceiros deixaram o lar por pelo menos uma noite, e de 8% a 21% haviam saído de casa de duas a cinco vezes. Os casos em que as vítimas abandonam permanentemente um parceiro abusivo se mostram associados tanto a um aumento na intensidade da violência (os abusos se tornam mais frequentes) quanto ao reconhecimento de que seu parceiro não vai mudar e de que a violência está afetando seus filhos (Wisner, 2004).

QUAIS SÃO OS FATORES DE RISCO PARA A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER?

Alguns estudos dedicados ao entendimento da violência contra a mulher referenciam o modelo multinível de análise. Esse modelo propõe que esse tipo de violência é resultado de fatores que operam simultaneamente em quatro níveis: individual, relacional, comunitário e social. Há um conjunto substancial de estudos que examinam os fatores que se inscrevem em cada um desses níveis e se articulam em diferentes configurações, justificando variações na prevalência da violência contra a mulher. No entanto, tal como observado por Silva (2021), o escopo de pesquisa sobre as influências comunitárias e sociais ainda é limitado.

Alguns fatores de risco são consistentemente identificados em estudos realizados em diferentes países. Outros fatores são específicos do contexto e variam entre e dentro de cada localidade (por exemplo, entre zonas rurais e urbanas).

FATORES INDIVIDUAIS

No nível individual, alguns fatores se mostram associados à autoria da agressão, outros à vitimização, e alguns a ambos. Diversos estudos identificaram fatores associados à maior probabilidade de um homem se tornar agressor. A juventude é um desses fatores. Essa é uma fase marcada pela impulsividade e, frequentemente, por uma visão distorcida do que significa ser “homem”. Isso pode tornar os jovens mais propensos a comportamentos violentos (Heise, 1998; Heise; Ellsberg; Gottemoeller, 1999). Adicionalmente, um baixo nível educacional, muitas vezes, está associado à falta de conhecimento sobre direitos humanos, equidade de gênero e habilidades de resolução pacífica de conflitos, potencializando o risco de violência (OMS, 2005).

Os estudos também destacam uma forte correlação entre a exposição à violência na infância e o comportamento abusivo na vida adulta. Segundo Wong e Mellor (2014), homens que testemunharam ou sofreram algum tipo de violência quando crianças podem internalizar esse comportamento e reproduzi-los posteriormente, perpetuando o ciclo de abuso. Essa violência pode ser potencializada pelo consumo abusivo de álcool e drogas, já que esses entorpecentes podem aumentar a agressividade e reduzir o controle dos impulsos (O’Leary; Tintle; Bromet, 2014). Transtornos de personalidade, que podem se manifestar na forma de impulsividade, manipulação e falta de empatia, também são traços frequentemente presentes nos agressores (García-Moreno; Watts, 2011).

Um outro aspecto preocupante e igualmente preditor do comportamento violento é o da aceitação da violência. Flood e Pease (2009) argumentam que quando um homem acredita que é aceitável agredir sua parceira isso indica uma profunda distorção de valores, que podem estar relacionados a normas sociais de gênero. Infelizmente, essa percepção é muitas vezes perpetuada por sociedades que toleram ou

negligenciam a violência doméstica. Por último, mas não menos importante, um histórico de violência contra parceiras é um forte preditor de um futuro comportamento violento.

Entre os fatores individuais associados à maior vitimização feminina, o baixo nível educacional é aquele que recebe maior destaque. Isso se deve, primeiramente, ao fato de que um baixo nível de educação pode limitar o acesso às informações sobre direitos e recursos de proteção contra a violência que a mulher pode estar sofrendo. Além disso, tal como apontado por Kyriacou *et al.* (2017), a educação é um instrumento fundamental para o alcance da autonomia financeira e emocional, que são condições que possibilitam às mulheres se libertarem de relações abusivas.

A exposição à violência na infância é outro fator individual relevante. As crianças que presenciam a violência doméstica muitas vezes internalizam esses comportamentos como normais, aumentando a probabilidade de se envolverem em relacionamentos abusivos na vida adulta. Esse fator também pode se mostrar associado a episódios de abuso sexual vivenciados na infância. Experiências traumáticas repercutem de forma duradoura na autoestima, nas habilidades de relacionamento e na capacidade de identificar comportamentos abusivos (OMS, 2019).

A aceitação da violência também é um fator preditor da vitimização. Autores como Golding (1999) e Pickup, Williams e Sweetman (2001) observam que as mulheres que acreditam que a violência é algo “normal” ou “comum” em um relacionamento têm mais chances de se tornarem vítimas de abuso. Esse fator está intimamente ligado às normas sociais e culturais que perpetuam a desigualdade de gênero e a violência contra as mulheres. A aceitação da violência está estreitamente relacionada a um histórico de sujeição a outras formas de abuso, que também é um potencial preditor da sujeição a episódios futuros de violência. Em muitos desses casos, as vítimas de abuso internalizam um padrão de vitimização que as torna ainda mais suscetíveis a novos episódios de violência.

FATORES RELACIONAIS

A dinâmica de um relacionamento também pode exercer algum tipo de influência na predisposição para a violência por parte de parceiros íntimos. Vários são os fatores relacionais que se mostram associados ao risco de vitimização das mulheres e à propensão dos homens para agressão. Conflitos ou insatisfações com o relacionamento, por exemplo, podem desencadear comportamentos violentos. Segundo García-Moreno *et al.* (2002), desacordos ou frustrações tendem a conduzir a episódios de violência quando não são adequadamente gerenciados ou quando existem padrões de comportamento abusivo.

A dominação masculina na família também reserva associações com episódios de violência contra a mulher. Em ambientes onde o homem é percebido como o principal tomador de decisão e controlador dos recursos, a violência pode ser aplicada como um meio de manter essa dinâmica de poder (García-Moreno *et al.*, 2005).

O estresse econômico é outro fator relacional que explica a propensão masculina para a agressão. Dificuldades financeiras podem gerar tensões que tendem a resultar em violência. E, como vimos, a dependência financeira das mulheres em relação aos seus parceiros pode deixá-las mais vulneráveis ao abuso (OMS, 2010).

Diferenças nos níveis educacionais também podem gerar conflitos, inseguranças e, potencialmente, comportamentos agressivos, sobretudo nos cenários em que o agressor apresenta um déficit em relação à vítima. Segundo Campbell *et al.* (2006), a educação pode influenciar as expectativas de poder e de controle dentro de um relacionamento, e desequilíbrios nesse quesito podem ser potencialmente interpretados pelo agressor como uma ameaça à sua autoridade, desencadeando reações adversas, incluindo comportamentos violentos.

FATORES COMUNITÁRIOS E SOCIAIS

Os fatores comunitários e sociais são fundamentais para entender a comoção ou o engajamento coletivo no que se refere à violência contra a mulher. Entre esses fatores destacam-se as normas e expectativas de gênero, que vinculam a masculinidade à dominação e à agressão, criando indivíduos propícios à violência. A dita “masculinidade tóxica”, associada à dominação, pode resultar em relações de poder prejudiciais, potencializando a agressão (Heise; Ellsberg; Gottemoeller, 1999).

A debilidade das sanções comunitárias contra a violência entre parceiros íntimos também tem sua parcela de contribuição. A falta de resposta da comunidade pode sugerir uma aceitação social tácita da violência, agravando a situação. Esse aspecto, em certa medida, repercute na carência de sanções legais mais rígidas contra a violência de gênero, e a ausência de penalidades mais sérias, bem como a consequente impunidade dos agressores, contribuem para a perpetuação desse tipo de problema (García-Moreno *et al.*, 2015).

Em contextos de violência generalizada (que podem ser descritos por outros indicadores além dos indicadores de violência contra a mulher, como roubos e homicídios, por exemplo), a ideia de que agressões são “normais” ou “comuns” ganha adesão popular. Kishor e Johnson (2006), tais como Golding (1999), afirmam que, nesses mesmos contextos, as mulheres são desproporcionalmente afetadas, vivenciando constantemente abusos de toda ordem.

A dinâmica de todos esses fatores, em diferentes níveis e configurações, reforça a necessidade de políticas públicas de amplo espectro, que possam abordar cada um desses aspectos de forma integrada. Essas políticas devem não apenas penalizar os agressores e proporcionar apoio às vítimas, mas também promover uma mudança estrutural, visando à prevenção desse tipo de violência. Essa mudança pressupõe o cumprimento de alguns objetivos, como a promoção da educação para igualdade de gênero, a melhoria das condições econômicas, a garantia dos direitos civis das mulheres e a transformação das normas sociais que perpetuam a violência contra a mulher.

NOTAS METODOLÓGICAS

Utilizamos diferentes bases de dados para mapear e descrever a prevalência da violência de gênero sobre diferentes grupos raciais no Brasil. Para os casos de homicídios de mulheres, utilizamos dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM-Datasus), a partir da seleção dos campos “Mortalidade”, “desde 1996”, por CID-10, opção “óbitos por causas externas”. A variável de homicídios corresponde às vítimas por agressão (Grande Grupo CID-10 X85-Y09). Para os casos de assédio sexual, estupro e violência psicológica, utilizamos dados das vítimas do sexo feminino extraídos do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), a partir da seleção dos campos “Assédio Sexual”, “Estupro” e “Violência

Psicológica”. E para o cálculo das taxas referentes aos tipos de violência mencionados para diferentes grupos raciais, utilizamos as estimativas populacionais a partir da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE).

Esses dados também foram aplicados na obtenção do Índice de Equilíbrio Racial (IER), que avalia a relação entre a proporção de negros em uma população de referência e a proporção de negros em subgrupos específicos de interesse. Para uma melhor compreensão do IER, considere o subgrupo de vítimas de homicídio em um dado ano. Suponha, a título de exemplificação, que entre todas as vítimas de homicídio, 56% sejam pessoas negras, e que esse mesmo subgrupo esteja localizado no estado de São Paulo (que no ano de 2019 possuía em sua composição populacional um percentual de 40,4% de negros). Nesse exemplo, observaríamos uma sobre-representação de negros entre as vítimas de homicídio. Agora, se esse subgrupo composto por 56% de negros estivesse situado no estado da Bahia (que tinha, em 2019, em sua composição populacional 80,2% de negros), perceberíamos uma sobre-representação de brancos. Em um outro cenário, se o referido subgrupo estivesse disperso de forma aleatória por todo o Brasil (que em 2019 tinha uma população composta por cerca de 56% de negros), constataríamos um equilíbrio racial.

O Índice de Equilíbrio Racial (IER) representa uma forma de levar em consideração a composição populacional em determinado local, para analisar se há algum desequilíbrio na variável de interesse, que no caso deste estudo são as taxas de homicídios de mulheres, de assédio sexual, de estupro e de violência psicológica. O IER pode ser escrito pela seguinte equação:

$$IER_j(b_j, p) = \frac{b_j - p}{\sqrt{(b_j - p)^2 + b_j(1 - b_j)}}$$

Onde IER_j para o subgrupo j é uma função de b , a proporção de negros no subgrupo de interesse b_j , e p é a proporção de negros na população de referência. Os valores do IER situam-se sempre dentro uma escala que varia de -1 a 1. Valores próximos de -1 indicam uma maior sobre-representação branca. Resultados mais próximos de 1 indicam uma maior sobre-representação negra. Valores próximos de zero são indicativos de equilíbrio racial.

DISPARIDADES RACIAIS DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO NO BRASIL

As mulheres negras constituem a maior parte da população feminina no Brasil. São elas que também enfrentam de forma mais intensa as persistentes desigualdades sociais e econômicas que assolam o país. Essas desigualdades são reflexo de uma complexa intersecção de racismo e sexismo, que tem raízes profundas na história do país e se manifesta de diferentes maneiras na vida cotidiana.

Economicamente, as mulheres negras estão sobre-representadas entre as pessoas com os menores salários. A disparidade salarial entre homens brancos e mulheres negras é desproporcional e reflete a sobreposição de discriminações que as mulheres negras enfrentam por causa de sua raça e gênero. Esse fenômeno é acentuado por práticas discriminatórias no mercado de trabalho, bem como por barreiras estruturais, como a falta de acesso à educação de qualidade e à oportunidades de emprego.

Apesar de avanços recentes na inclusão educacional, as mulheres negras ainda enfrentam significativas barreiras ao acesso e à conclusão de sua educação. Essas barreiras incluem discriminação racial na escola, falta de recursos e apoio, e a necessidade de equilibrar os estudos com responsabilidades de trabalho e família.

No que se refere ao trabalho, as mulheres negras estão muitas vezes confinadas a empregos precários e mal remunerados. Esses empregos frequentemente oferecem pouca ou nenhuma proteção trabalhista, deixando-as vulneráveis a toda sorte de exploração e abusos. Além disso, a falta de oportunidades de progressão na carreira restringe ainda mais sua mobilidade econômica.

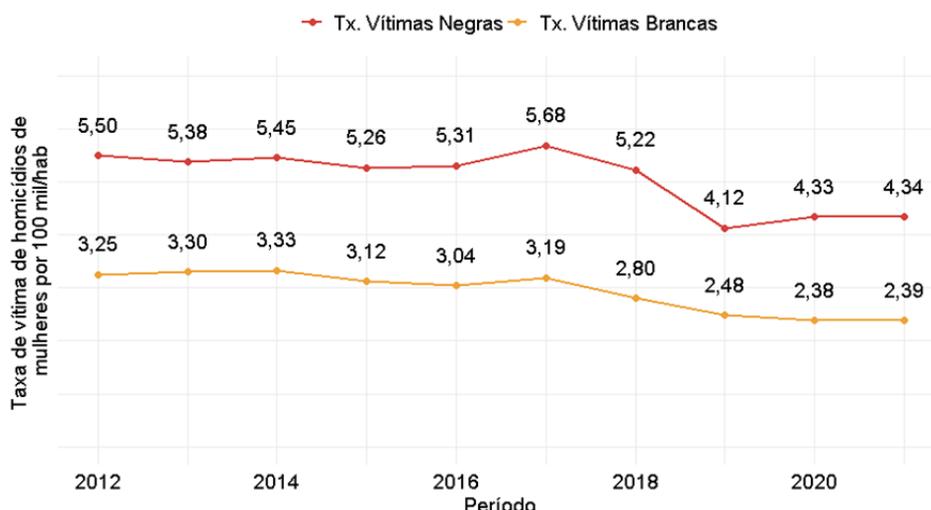
Esses e outros fatores constituem o pano de fundo das violências vivenciadas pelas mulheres negras no Brasil. São elas as maiores vítimas dos feminicídios, dos estupros, dos abusos físico e emocional (FBSP, 2023). E causa espanto o fato de que o perfil da vítima de violência contra a mulher no Brasil tenha se mantido o mesmo ao longo do tempo. Apresentamos, a seguir, alguns dados sobre as diferenças raciais em diferentes dimensões da violência contra a mulher no Brasil.

HOMICÍDIO DE MULHERES

As Figuras 1 e 2 mostram a evolução da taxa de homicídio de mulheres por grupos raciais entre os anos de 2012 e 2021. A Figura 3, por sua vez, ilustra a evolução da proporção das vítimas. Podemos observar que, a despeito das virtuais variações observadas nos últimos cinco anos, a taxa de homicídio de mulheres negras é quase o dobro da taxa de homicídio de mulheres brancas, que se mantém praticamente estável ao longo do período analisado. A diferença é maior entre brancas e pardas, uma vez que a taxa de homicídio de mulheres pretas declina ao ponto de se equiparar com a taxa de mulheres brancas. As mulheres negras representam quase 2/3 das vítimas de homicídio de mulheres no Brasil, sendo esta uma tendência que também se mantém estável ao longo da década.

FIGURA 1

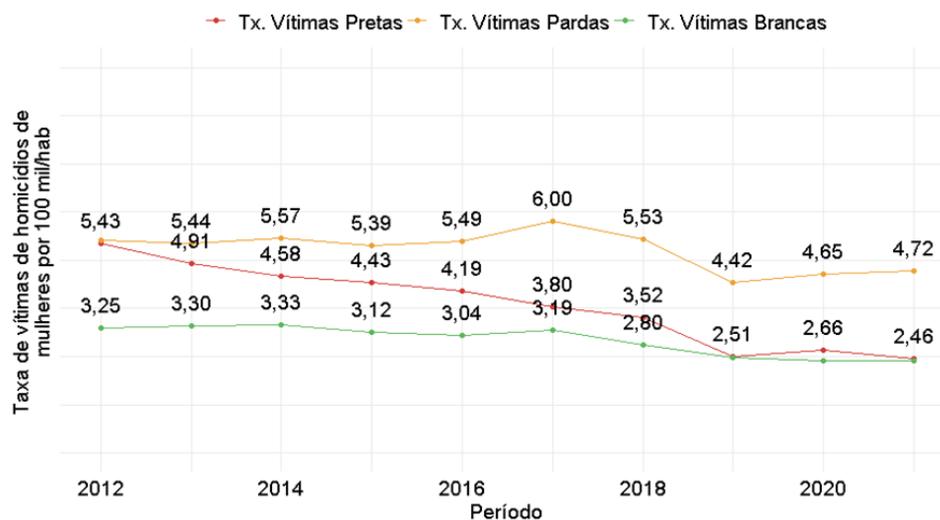
Taxa de homicídio de mulheres por 100 mil habitantes por grupos raciais – negras e brancas (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do SIM-Datasus e da PNAD/IBGE.

FIGURA 2

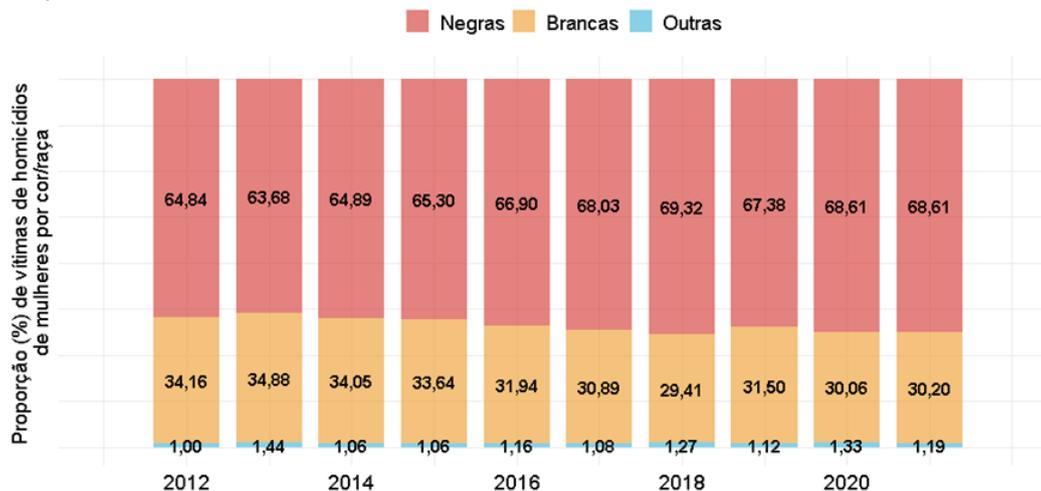
Taxa de homicídio de mulheres por 100 mil habitantes por grupos raciais – pretas, pardas e brancas (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do SIM-Datasus e da PNAD/IBGE.

FIGURA 3

Proporção de vítimas de homicídio de mulheres por grupos raciais (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do SIM-Datasus e da PNAD/IBGE.

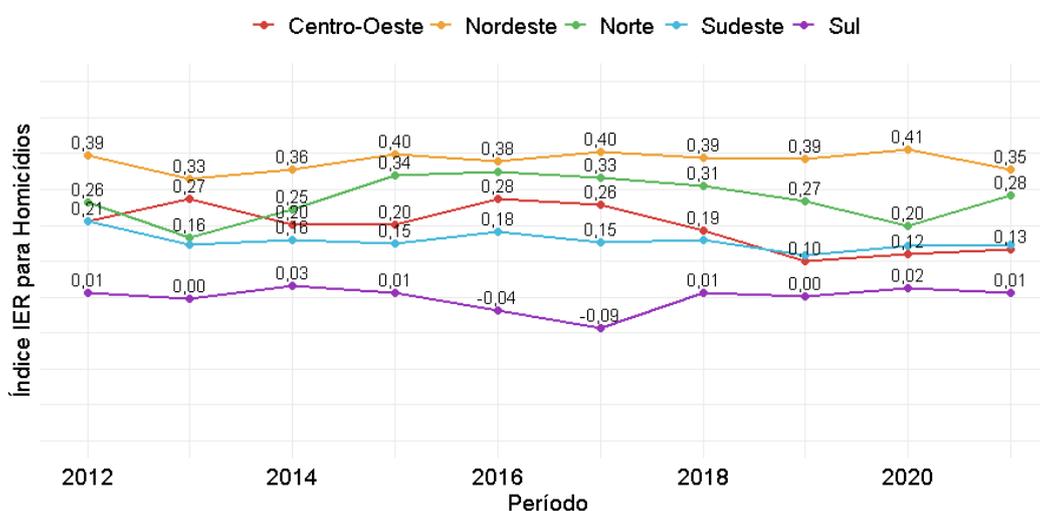
A sobrerrepresentação negra entre as vítimas de homicídio de mulheres é asseverada pela aplicação do Índice de Equilíbrio Racial (IER), que avalia a relação entre a proporção de negros em uma população de referência e a proporção de negros em subgrupos específicos de interesse⁵. Aplicações do IER em estudos sobre representatividade na política (Firpo *et al.*, 2022) e sobre diferenças salariais e acesso a postos de trabalho (Firpo; França; Rodrigues, 2020) evidenciam elevadas disparidades entre brancos e negros. Neste trabalho, comparamos a proporção de mulheres negras no total da população de cada região com a proporção de mulheres negras vítimas de homicídio em nível nacional, regional e local, entre 2012 e 2021.

5 Para mais detalhes sobre a construção e as versões preliminares do IER, ver Ransom e Sutch (2001) e Firpo, França e Rodrigues (2020). Para aplicações mais amplas do índice, bem como a atualização de sua forma funcional, ver Firpo *et al.* (2022).

A Figura 4 descreve a evolução regional do IER sobre a taxa de homicídio de mulheres. O que se verifica, para além da relativa estabilidade do índice para as regiões analisadas no período de referência, é o fato de as regiões Norte e Nordeste serem aquelas que apresentam a maior sobrerrepresentação negra entre as vítimas de homicídio de mulheres. Nessas regiões, alguns casos chamam atenção (ver Figura 5). Na região Nordeste, o estado de Alagoas foi aquele em que se observou a maior variação do índice, que saltou de 0,37 em 2012 para 1 em 2021. Tendência semelhante se observa na região Norte, especificamente no estado do Amapá, que em 2012 registrava um IER de 0,31 e em 2021, passou a registrar 1. Em ambos os casos, a variação do IER sugere um aumento drástico do número de mulheres negras entre as vítimas da violência letal. As condições que contribuem para essa sobrerrepresentação demandam pesquisas para um melhor entendimento.

FIGURA 4

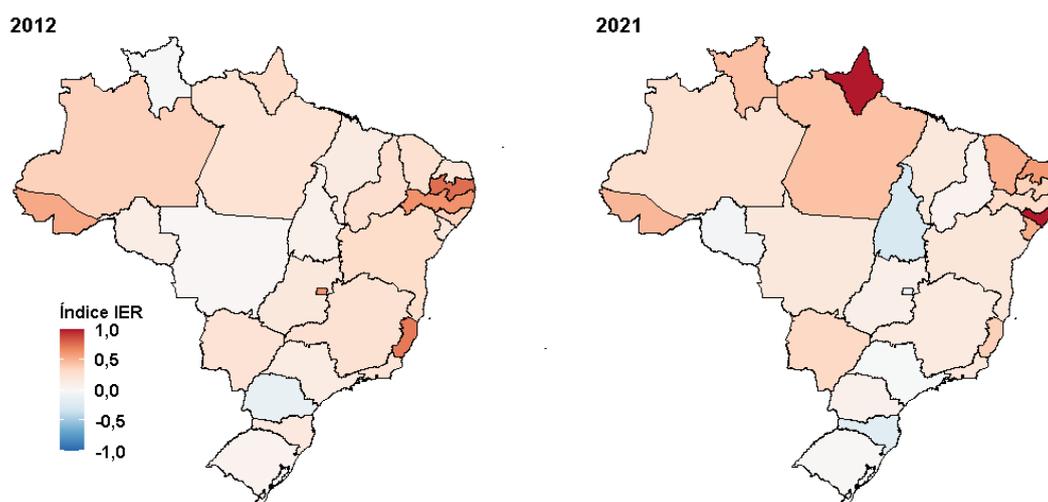
IER para homicídio de mulheres por região (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do SIM-Datasus e da PNAD/IBGE.

FIGURA 5

IER para homicídio de mulheres por Unidade Federativa (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do SIM-Datasus e da PNAD/IBGE.

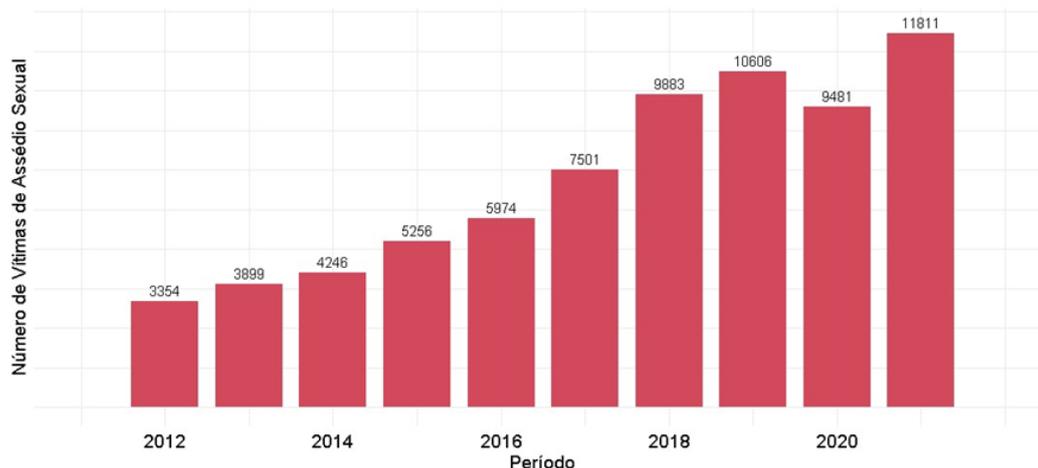
A Figura 5 também nos permite observar casos de oscilação negativa do índice durante o período analisado. O Distrito Federal é a Unidade Federativa que apresenta a variação mais significativa, passando de 0,63 em 2012 para -0,07 em 2021, seguido do estado do Espírito Santo, cujo índice decaiu de 0,72 para 0,38.

ASSÉDIO SEXUAL

O Brasil tem visto um aumento vertiginoso nos casos de assédio sexual nos últimos anos, e as figuras 6 a 9 apresentam diferentes dimensões da evolução dessas ocorrências por grupos raciais. Muito embora a tendência crescente dos casos de assédio sexual seja observada em ambos os grupos raciais, essa tendência é mais elevada entre as vítimas pretas e pardas. Essas vítimas representam mais da metade dos casos de assédio sexual registrados entre 2012 e 2021 (entre 51% e 58% do total no período de referência).

FIGURA 6

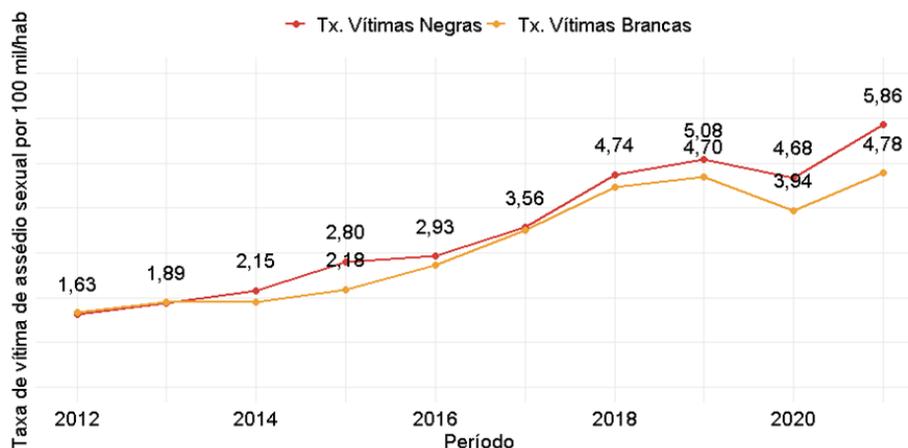
Número absoluto de casos de assédio sexual (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sinan e da PNAD/IBGE.

FIGURA 7

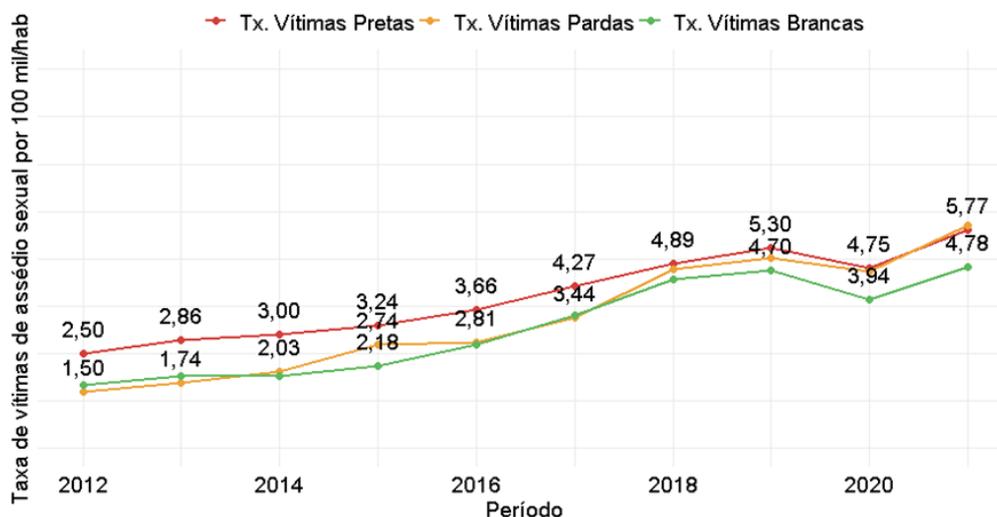
Taxa de assédio sexual por 100 mil habitantes por grupos raciais – negras e brancas (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sinan e da PNAD/IBGE.

FIGURA 8

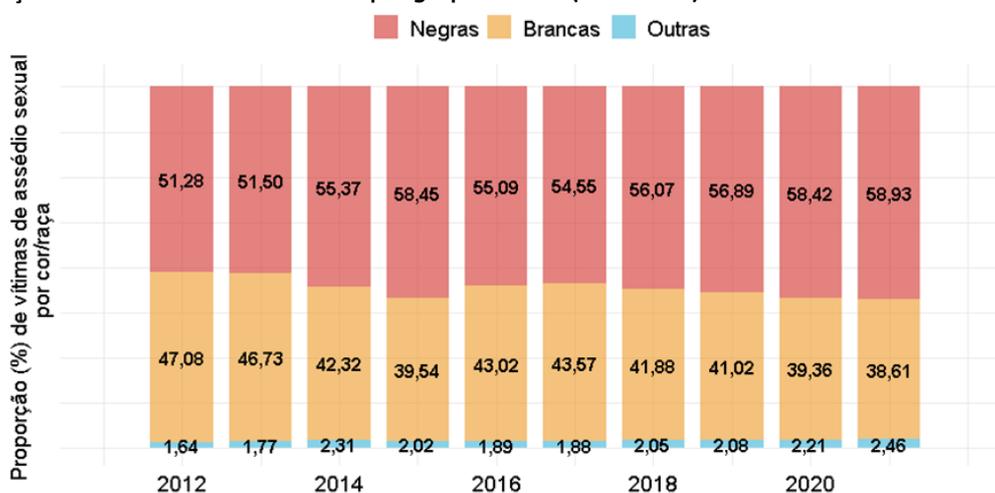
Taxa de assédio sexual por 100 mil habitantes por grupos raciais – pretas, pardas e brancas (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sinan e da PNAD/IBGE.

FIGURA 9

Proporção de vítimas de assédio sexual por grupos raciais (2012-2021)

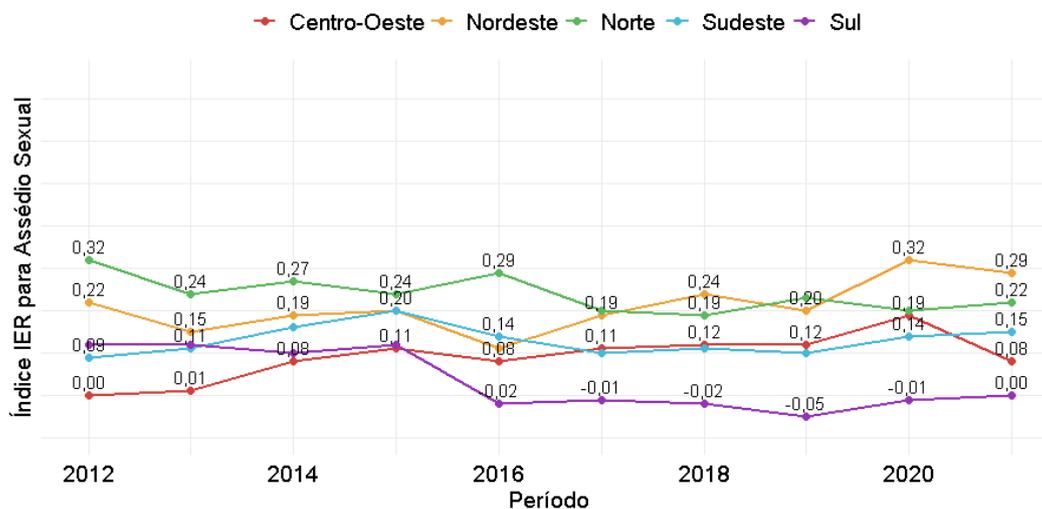


Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sinan e da PNAD/IBGE.

A Figura 10, que descreve a evolução regional do IER para os casos de assédio sexual no Brasil, destaca o Norte e o Nordeste como as regiões que apresentam uma maior sobrerrepresentação negra entre as vítimas. A região Sudeste não apresenta no período grandes oscilações no índice, de modo a conservar relativa estabilidade. A região Centro-Oeste parte de um cenário de equilíbrio racial, em 2012, para um cenário de relativa sobrerrepresentação negra, em 2021. O movimento oposto se observa na região Sul, que parte de um cenário de relativa sobrerrepresentação negra, em 2012, para um cenário de equilíbrio racial, em 2021. Ao visualizarmos as variações do IER por Unidade Federativa (ver Figura 11), chama atenção a expressiva mudança observada nos estados do Amapá e do Mato Grosso.

FIGURA 10

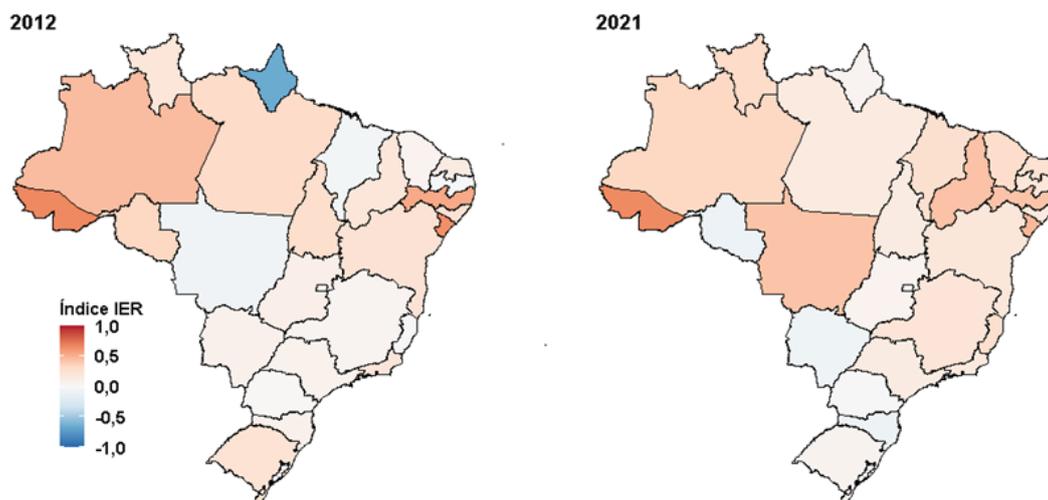
10 IER para assédio sexual por região (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sinan e da PNAD/IBGE.

FIGURA 11

IER para assédio sexual por Unidade Federativa (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sinan e da PNAD/IBGE.

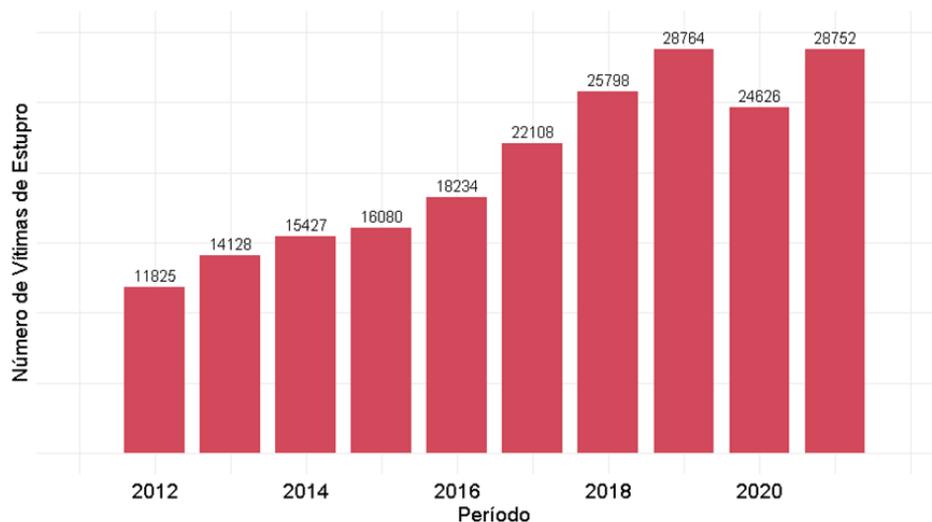
ESTUPRO

O Brasil também enfrenta altas taxas de estupro, com números cada vez mais elevados ao longo dos anos. Esse tipo de violência, que assola desproporcionalmente mulheres e meninas, reflete a persistência da desigualdade de gênero e a impunidade que contribui ciclicamente para a continuidade desse problema. As figuras 12 a 15 apresentam diferentes dimensões da evolução dos casos de estupro por grupos raciais. Muito embora em uma proporção mais elevada que os casos de assédio sexual, os estupros também se mostram em alta (chegaram a dobrar em alguns casos), sendo mais prevalentes entre as mulheres negras.

De 2012 a 2020, a taxa de estupro de vítimas pretas se manteve acima da de vítimas pardas. Em 2021, contudo, a taxa de vítimas pardas sobrepôs a de vítimas pretas. A proporção de vítimas negras nos casos de estupro no Brasil saltou de 56,4% em 2012 para 63,2%, em 2021, um aumento significativo.

FIGURA 12

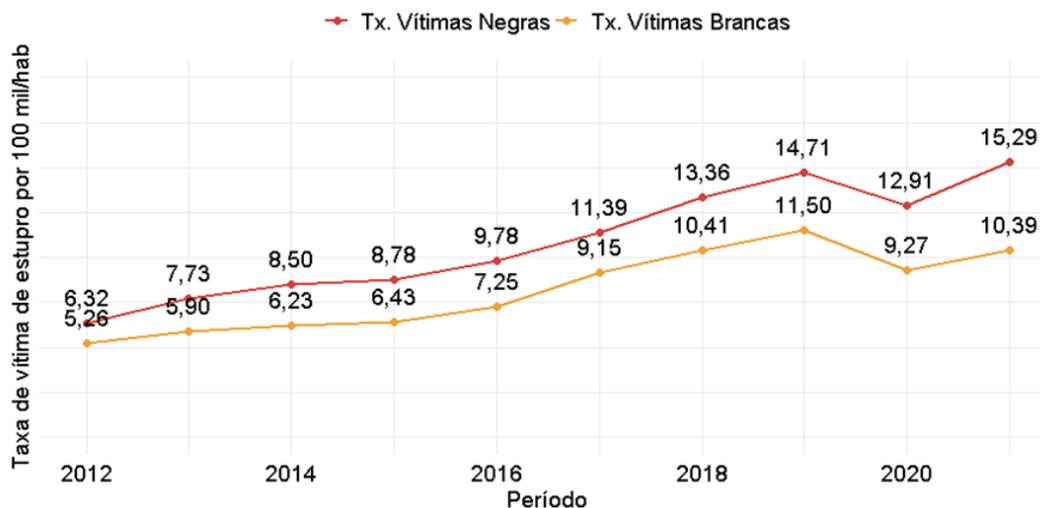
Número absoluto de casos de estupro (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sinan e da PNAD/IBGE.

FIGURA 13

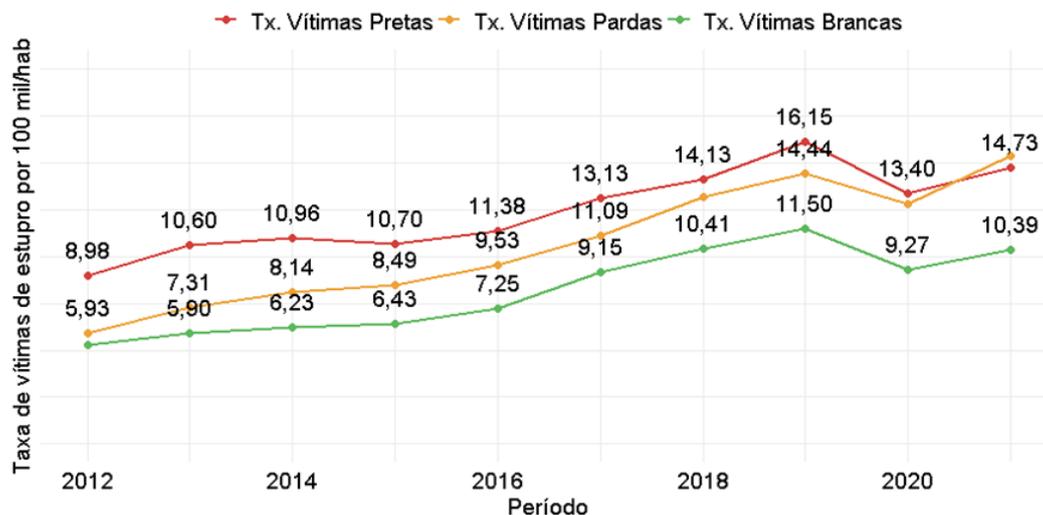
Taxa de estupro por 100 mil habitantes por grupos raciais – negras e brancas (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sinan e da PNAD/IBGE.

FIGURA 14

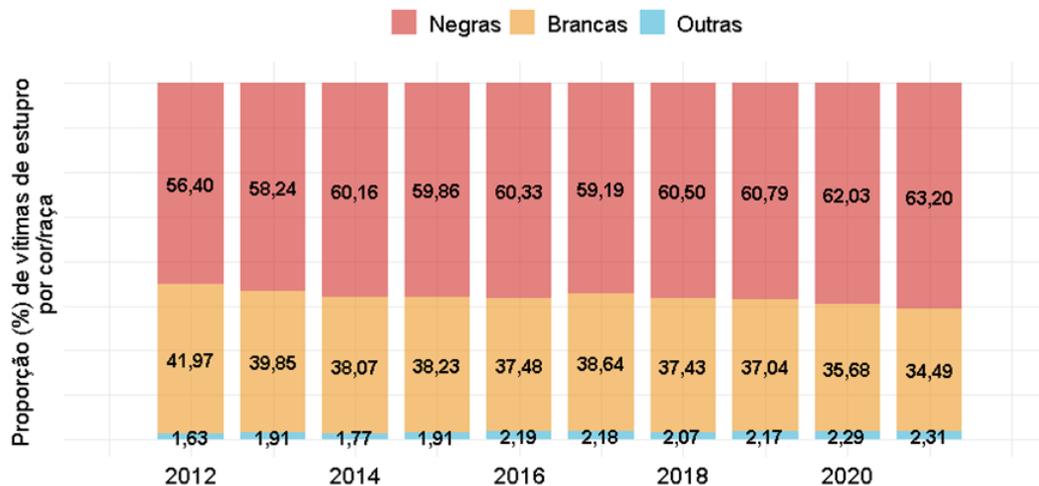
Taxa de estupro por 100 mil habitantes por grupos raciais – pretas, pardas e brancas (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sinan e da PNAD/IBGE.

FIGURA 15

Proporção de vítimas de estupro por grupos raciais (2012-2021)



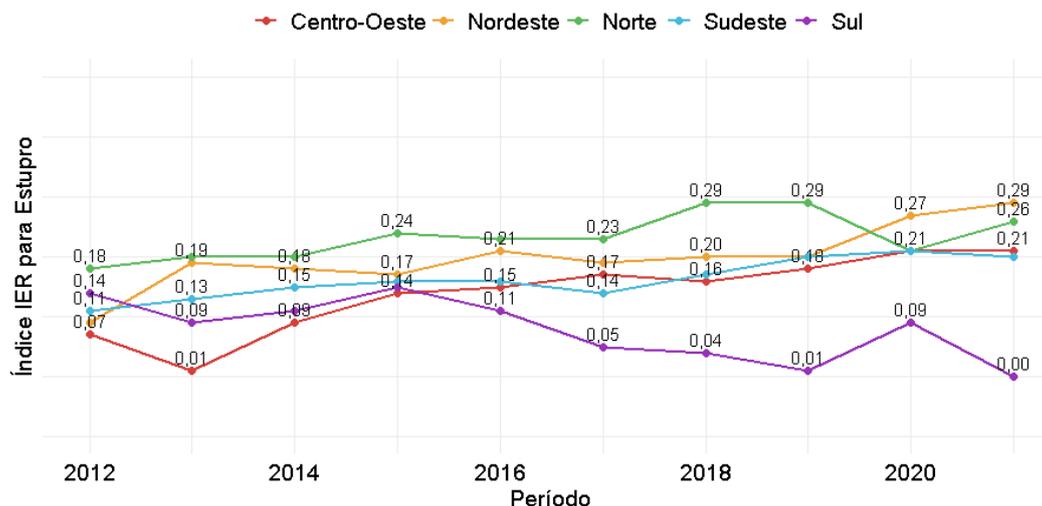
Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sinan e da PNAD/IBGE.

Na evolução regional do IER para os casos de estupro, ilustrada na Figura 16, as regiões Norte e Nordeste, mais uma vez, são aquelas com uma maior sobrerrepresentação negra entre as vítimas. No entanto, no período analisado, a região Centro-Oeste é a que apresenta a maior variação do índice (de 0,07 para 0,21, ou seja, o triplo do que foi registrado no início da série). A região Sul, por sua vez, é a única que apresenta um declínio do indicador, de 0,14 em 2012 para 0 em 2021, o que indica um cenário de equilíbrio racial entre as vítimas de estupro. As variações do IER por Unidade Federativa (ver Figura 17) se mostram mais

evidentes nos estados do Amazonas, do Amapá, do Maranhão, do Ceará, da Paraíba, de Alagoas⁶, de Sergipe e de Goiás, ambos tendendo a cenários de sobrerrepresentação negra entre as vítimas de estupro.

FIGURA 16

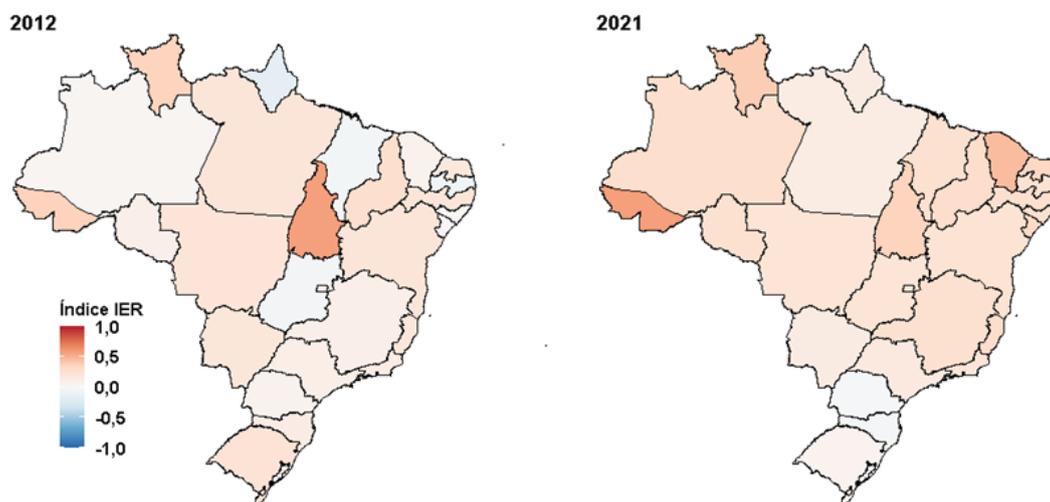
IER para estupro por região (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sinan e da PNAD/IBGE.

FIGURA 17

IER para estupro por Unidade Federativa (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sinan e da PNAD/IBGE.

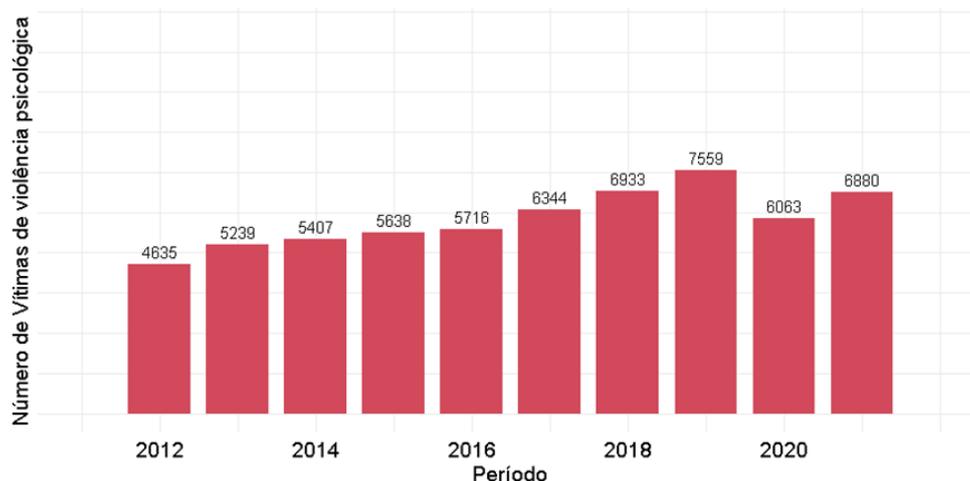
6 Para uma análise complementar sobre as diferenças raciais, etárias e microrregionais dos estupros em Alagoas, ver Nascimento (2023).

VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA

A violência psicológica, menos reconhecida que a física ou sexual, também está em alta no Brasil. Expressa em comportamentos controladores, manipulação e intimidação, essa forma de abuso causa danos emocionais graves, reduz a autoestima e desestabiliza a saúde mental da vítima. A pandemia da Covid-19 intensificou essa tendência, com o isolamento social favorecendo a intensificação desse tipo de abuso. As Figuras 18 a 21 apresentam diferentes dimensões da evolução dos casos de violência psicológica por grupos raciais. Na comparação com os casos de homicídio de mulheres, assédio sexual e estupro, os casos de violência psicológica estão em menor proporção. Ainda assim, em tendência semelhante às outras ocorrências, os casos de violência psicológica são mais prevalentes entre as vítimas negras, que correspondeu a 2/3 das mulheres vítimas de violência psicológica no Brasil, em 2021. Entre elas, a taxa de vítimas pretas chega a ser quase o dobro da taxa de vítimas brancas.

FIGURA 18

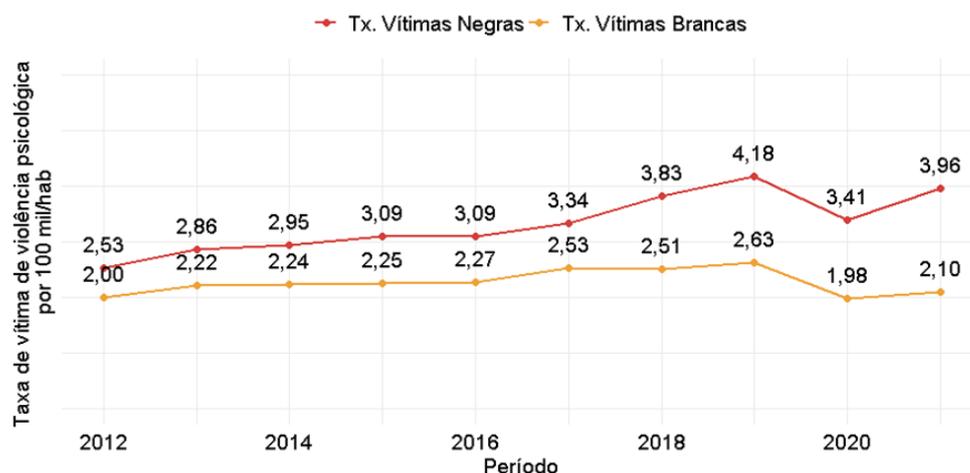
Número absoluto de casos de violência psicológica (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sinan e da PNAD/IBGE.

FIGURA 19

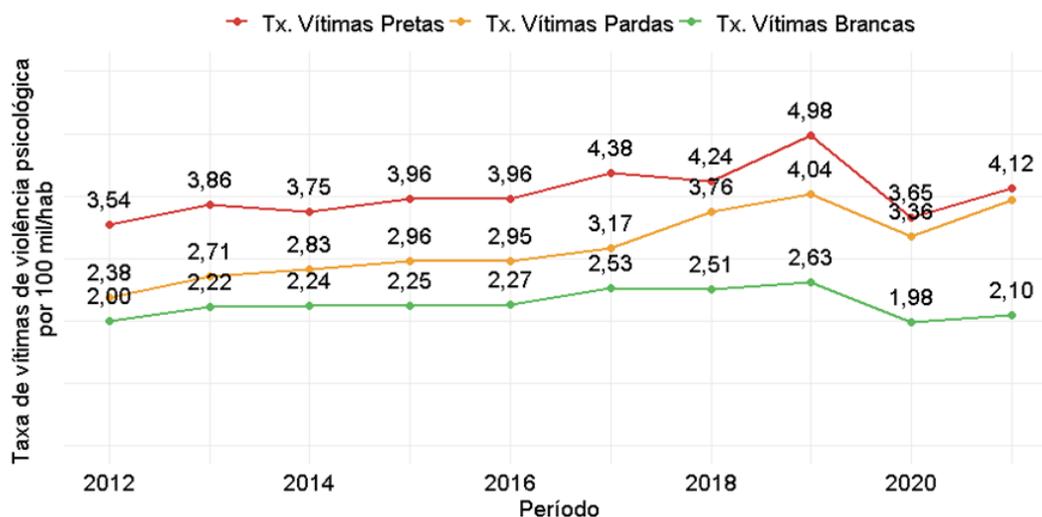
Taxa de violência psicológica por 100 mil habitantes por grupos raciais – negras e brancas (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sinan e da PNAD/IBGE.

FIGURA 20

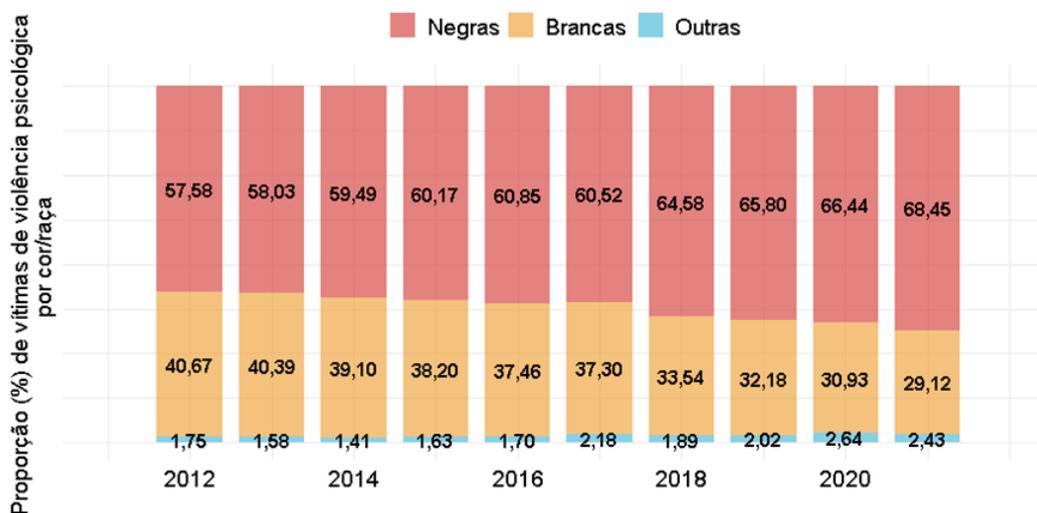
Taxa de violência psicológica por 100 mil habitantes por grupos raciais – pretas, pardas e brancas (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sinan e da PNAD/IBGE.

FIGURA 21

Proporção de vítimas de violência psicológica por grupos raciais (2012-2021)



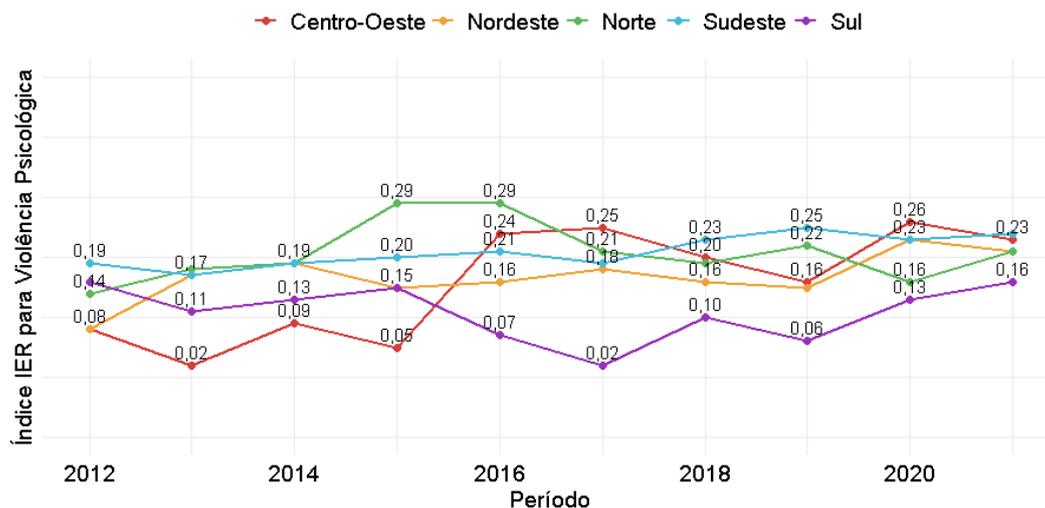
Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sinan e da PNAD/IBGE.

A Figura 22 descreve a evolução regional do IER sobre a taxa de violência psicológica. O que se observa, para além da tendência crescente do índice para todas as regiões analisadas no período de referência, é o fato de as regiões Nordeste e Centro-Oeste serem aquelas que apresentam a maior variação do indicador. No entanto, na análise do IER por Unidades Federativas (ver Figura 23) são os estados da região Norte que apresentam as variações mais expressivas para a sobrerrepresentação de mulheres negras entre as vítimas de violência psicológica. Destacam-se os estados do Acre, do Amazonas e do Amapá. Os fatores

que contribuem para as discrepâncias das taxas regional e estadual do IER também demandam pesquisas para um melhor entendimento.

FIGURA 22

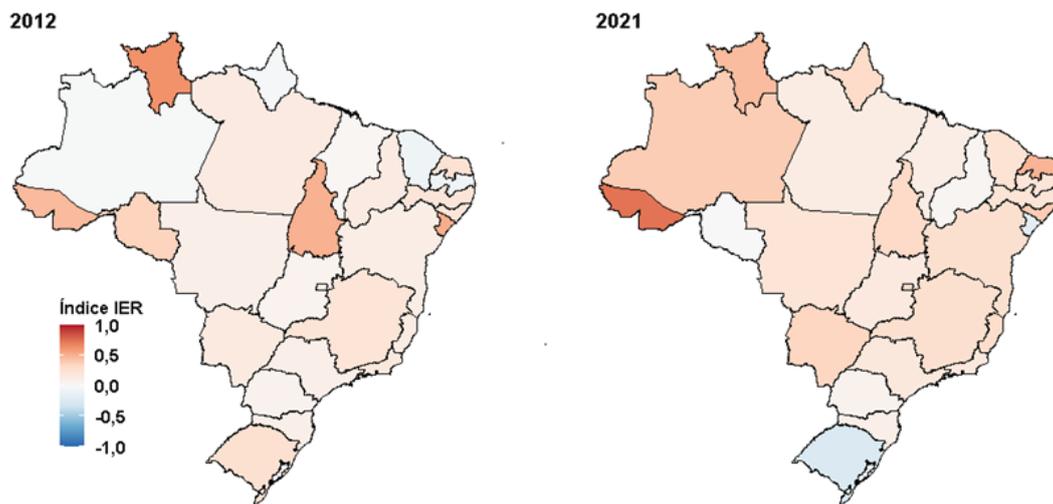
IER para violência psicológica por região (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sinan e da PNAD/IBGE.

FIGURA 23

IER para violência psicológica por Unidade Federativa (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sinan e da PNAD/IBGE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência contra a mulher é um problema global, que assume contornos ainda mais graves quando associada a aspectos étnico-raciais. No Brasil, a realidade das mulheres negras, frequentemente marginalizadas tanto por questões de gênero quanto de raça, ilustra a necessidade de uma atenção diferenciada e mais incisiva.

A alta incidência de casos de violência contra mulheres negras é alarmante e evidencia a necessidade de políticas públicas específicas. É fundamental reconhecer que as experiências dessas mulheres são exacerbadas por discriminações socioeconômicas. Portanto, uma estratégia eficaz de prevenção e combate à violência contra a mulher no Brasil deve incluir uma perspectiva racial clara, visando endereçar as desigualdades específicas que afetam as mulheres negras.

Educar a população sobre a interseccionalidade de gênero e raça é o primeiro passo. Campanhas de conscientização devem enfatizar como o racismo e o sexismo se entrelaçam para criar uma realidade ainda mais desafiadora para as mulheres negras. As escolas, por sua vez, devem integrar em seus currículos a educação para a igualdade racial e de gênero, ensinando desde cedo sobre o respeito à diversidade e a importância de combater todas as formas de discriminação.

No campo legal, é necessário assegurar que as leis de proteção às mulheres sejam implementadas de maneira que considerem as particularidades das vítimas negras. Isso implica em treinamento de profissionais da justiça e da segurança pública para que sejam capazes de identificar e responder adequadamente aos casos de violência, sobretudo nos casos de violência motivados por questões raciais (crimes de ódio ou violência racializada).

Os serviços de apoio às vítimas também devem ser adaptados para atender às necessidades específicas das mulheres negras, oferecendo, por exemplo, apoio psicológico especializado que considere os impactos do racismo e da violência de gênero. Além disso, programas de empoderamento econômico devem levar em conta as barreiras raciais e de gênero que muitas vezes impedem o progresso das mulheres negras na sociedade.

Por fim, é essencial envolver a comunidade negra, especialmente homens e meninos, nas iniciativas de prevenção e combate à violência contra a mulher. Eles devem ser incentivados a se tornarem aliados ativos na promoção de uma cultura de respeito e igualdade, desafiando atitudes e comportamentos machistas e racistas. O combate e a prevenção da violência contra a mulher, sobretudo a violência contra mulheres negras, requer um comprometimento multidisciplinar e interseccional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMPBELL, Susan et al. Trajectories of aggression from toddlerhood to age 9 predict academic and social functioning through age 12. **Journal of Child Psychology and Psychiatry**, v. 47, n. 8, p. 791-800, 2006.

DARTNALL, Elizabetha; JEWKES, Rachel. Sexual violence against women: the scope of the problem. **Best Practice & Research Clinical Obstetrics & Gynaecology**, v. 27, n. 1, p. 3-13, 2013.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/6b3e3a1b-3bd2-40f7-b280-7419c8eb3b39>. Acesso em: 7 jul. 2025.

FIRPO, Sergio Pinheiro; FRANÇA, Michael; RODRIGUES, Lucas. **Índice de equilíbrio racial**: uma proposta de mensuração da desigualdade racial entre e dentro das categorias ocupacionais. 2020. 17 p. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/handle/11224/7172>. Acesso em: 7 jul. 2025.

FIRPO, Sergio Pinheiro; FRANÇA, Michael; PORTELLA, Alysson; TAVARES, Rafael. **Racial inequality in brazilian elections**. 2022. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/ad241876-bb23-41b3-a8c6-f92b8769b0c5>. Acesso em: 7 jun. 2024.

FLOOD, Michael; PEASE, Bob. Factors influencing attitudes to violence against women. **Trauma, Violence, & Abuse**, v. 10, n. 2, p. 125-142, 2009.

GARCÍA-MORENO, Claudia; WATTS, Charlotte. Violence against women: an urgent public health priority. **Bulletin of the World Health Organization**, v. 89, n. 1, 2011.

GARCÍA-MORENO, Claudia; WATTS, Charlotte; JANSEN, Henriette; ELLSBERG, Mary; HEISE, Lori. Responding to violence against women: WHO Multicountry study on women's health and domestic violence. **Health & Human Rights**, v. 6, n. 2, p. 112-127, 2002.

GARCÍA-MORENO, Claudia; HEISE, Lori; JANSEN, Henrica; ELLSBERG, Mary. Violence against women. **Science**, v. 310, n. 5752, p. 1282-1283, 2005.

GARCÍA-MORENO, Claudia; ZIPMMERMAN, Cathy; MORRIS-GEHRING, Alison; HEISE, Lori; AMIN, Avni; ABRAHAMS, Naemah; MONTOYA, Oswaldo; BHATE-DEOSTHALI, Padma; KILONZO, Nduku; WATTS, Charlotte. Addressing violence against women: a call to action. **The Lancet**, v. 385, n. 9978, p. 1685-1695, 2015.

GOLDING, Jacqueline. Intimate partner violence as a risk factor for mental disorders: a meta-analysis. **Journal of Family Violence**, v. 14, p. 99-132, 1999.

HEISE, Lori. Violence against women: an integrated, ecological framework. **Violence Against Women**, v. 4, n. 3, p. 262-290, 1998.

HEISE, Lori; ELLSBERG, Mary; GOTTEMOELLER, Megan. **Ending violence against women**. Baltimore, MD, Johns Hopkins University School of Public Health, Center for Communications Programs, 1999.

KISHOR, Sunita; JOHNSON, Kiersten. Reproductive health and domestic violence: are the poorest women uniquely disadvantaged?. **Demography**, v. 43, n. 2, p. 293-307, 2006.

KRANTZ, Gunilla; GARCIA-MORENO, Claudia. Violence against women. **Journal of Epidemiology & Community Health**, v. 59, n. 10, p. 818-821, 2005.

KYRIACOU, Demetrios; ANGLIN, Deirdre, TALIAFERRO, Ellen; STONE, Susan; TUBB, Toni; LINDEN, Judith; MUELLEMAN, Robert; BARTON, Erik; KRAUS, Jess. Risk factors for injury to women from domestic violence. In: NATARAJAN, Mangai. **Domestic Violence**. Londres: Routledge, 2017, p. 145-151.

NASCIMENTO, Fillipi Lúcio. Crimes mal-ditos: estupro de crianças e adolescentes nas zonas rurais de Alagoas (Brasil). **Mundo Agrário**, v. 24, n. 56, 2023.

O'LEARY, Daniel; TINTLE, Nathan; BROMET, Evelyn. Risk factors for physical violence against partners in the US. **Psychology of Violence**, v. 4, n. 1, p. 65-77, 2014.

OMS – Organização Mundial da Saúde. **Preventing intimate partner and sexual violence against women: taking action and generating evidence**. Geneva/London: OMS/London School of Hygiene and Tropical Medicine, 2010.

OMS – Organização Mundial da Saúde. **Violence against women: intimate partner and sexual violence against women: evidence brief**. OMS, 2019.

ONU – Organização das Nações Unidas. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **ONU**, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 04 ago. 2023._

ONU MULHERES. Fim da violência contra as mulheres. **ONU Mulheres**, 2018. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/eva/>. Acesso em: 4 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Researching violence against women: practical guidelines for researchers and activists**. World Health Organization, 2005.

PICKUP, Francine; WILLIAMS, Suzanne; SWEETMAN, Caroline. **Ending violence against women: a challenge for development and humanitarian work**. Oxfam, 2001.

SILVA, Fillipi Lúcio Nascimento da. Padrões de mobilidade e modus operandi dos crimes de estupro em Maceió (AL). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 196-225, 2021.

WALKER, Lenore. Psychology and violence against women. In: NATARAJAN, Mangai. **Domestic Violence**. Londres: Routledge, 2017, p. 219-226.

WISNER, Ben. Assessment of capability and vulnerability. In: BANKOFF, Greg; FRERKS, Georg; HILHORST, Dorothea (ed.). **Mapping vulnerability: disasters, development and people**. Londres: Routledge, 2004. p. 183-193.

WONG, Jessica; MELLOR, David. Intimate partner violence and women's health and wellbeing: Impacts, risk factors and responses. **Contemporary Nurse**, v. 46, n. 2, p. 170-179, 2014.

ARTIGO

GESTÃO DE RISCOS NA AMBIÊNCIA DA SEGURANÇA E PROTEÇÃO GOVERNAMENTAL

PAULO ROBERTO BERMUDES REZENDE

Especialista em Segurança Pública, possui Pós-Graduação em Gestão Estratégica de Segurança Pública. Coronel da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), com larga experiência em Segurança Governamental e em Defesa Civil, foi Superintendente de Inteligência e Segurança do Gabinete Militar do Governador/MG (GMG). Orientador e professor na Academia da PMMG, atualmente é Chefe do GMG e Coordenador Estadual de Defesa Civil/MG.

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

E-mail: paulobrezende@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0004-2658-7281>

FLÁVIO OLIVEIRA DE ALMEIDA

Especialista em Direito Público e em Segurança Pública, possui Pós-Graduação em Gestão Estratégica de Segurança Pública. Coronel da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), foi Subchefe do Gabinete Militar do Governador/MG, e Comandante da 19ª Região da PMMG. Orientador e professor na Academia da PMMG, atualmente é Diretor de Tecnologia e Sistemas da PMMG.

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

E-mail: flaviooa@yahoo.com.br **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0001-5694-7434>

JOÃO LUIZ DA MATTA FELISBERTO

Doutor em Gestão Estratégica de Organizações, possui Pós-Doutorado em Métodos de Pesquisa de Revisão pela Universidad de Flores, Argentina. Especialista em Segurança Pública, possui Pós-Graduação internacional em Gestão de Pessoas e Negócios e em Direito. Tenente Coronel da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), foi Comandante da 1ª Cia PM Ind. Orientador e professor na Academia da PMMG, atualmente é Subchefe do Gabinete Militar do Governador/MG.

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

E-mail: jlmfelisberto@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-7917-6919>

Contribuições dos autores: Paulo Roberto Bermudes Rezende atuou na concepção da pesquisa e redação do texto. Flávio Oliveira de Almeida atuou na orientação e revisão do texto. João Luiz da Matta Felisberto atuou na análise de dados e co-orientação do trabalho.

Data de Recebimento: 01/12/2023 **Data de Aprovação:** 15/01/2025

DOI: 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.2103

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar a segurança e proteção governamental à luz da Gestão de Riscos, a fim de contribuir para o estabelecimento de critérios para o emprego quantitativo e qualitativo dos recursos humanos e logísticos do Gabinete Militar do Governador de Minas Gerais (GMG/MG). Através de uma revisão narrativa, a literatura que abarca a Gestão de Riscos é conjugada sob o viés militar e com aquela que contém a proteção e segurança de dignitários. Os resultados mostram correlações positivas significativas entre a gestão de riscos e a atividade de segurança e proteção governamental, em especial quando aquela é investigada sob o viés militar. A técnica de análise de cenários é ferramenta oportuna, adequada, e aplicável para o processo de avaliação de riscos a ser estabelecido pelo GMG/MG quando do

exercício da atividade de segurança e proteção governamental. A matriz de probabilidade/consequência também se apresenta como tal. Esta carrega consigo os pressupostos da abordagem quantitativa e aquela os postulados da abordagem qualitativa.

Palavras-chave: Gestão de riscos. Análise de risco. Gestão de risco militar. Proteção de dignitários. Segurança de dignitários.

RISK MANAGEMENT IN THE ENVIRONMENT OF GOVERNMENT SECURITY AND PROTECTION

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze government security and protection in light of risk management, in order to contribute to the establishment of criteria for the quantitative and qualitative use of human and logistical resources of the Military Office of the Governor of Minas Gerais. Through a Narrative Review, the literature that covers Risk Management is combined with Risk Management from a military perspective and with that which contains the protection and security of dignitaries. The results show significant positive correlations between risk management and government security and protection activity, especially when the former is investigated from a military perspective. The scenario analysis technique is a timely, appropriate and applicable tool for the risk assessment process to be established by the GMG/MG when carrying out government security and protection activities. The probability/consequence matrix is also presented as such. The latter carries with it the assumptions of the quantitative approach and the former the postulates of the qualitative approach.

Keywords: Risk management. Risk analysis. Military risk management. Protection of dignitaries. Security of dignitaries.

INTRODUÇÃO

Estamos experimentando um período em que rápidos avanços impactam e remodelam os mais diferentes setores da sociedade, tais como a gestão, a educação, a segurança, etc. (López-Carril; Alguacil; Anagnostopoulos, 2022). O ambiente em que as organizações estão inseridas exige cada vez mais proatividade e capacidade de desenvolver e implementar estratégias a partir da antecipação dos estados futuros, constituindo-se, por conseguinte, como importante elemento de vantagem competitiva (Felisberto; Matta, 2023; Vecchiato, 2015).

Uma autoridade, no exercício de suas funções, constituir-se-á sempre como um elemento visado. As ações adversas (atentados e ameaças) têm sido frequentes na atual conjuntura mundial. Torna-se vital, portanto, o estabelecimento de medidas de segurança que preservem sua integridade (Ribeiro Filho, 2019).

Nessa empreitada está inserida a segurança e proteção governamental, a qual, conforme Ribeiro Filho (2019) conceitua, é um sistema de segurança organizado no entorno de uma pessoa específica ou no seu respectivo espaço físico. Nessa ótica, conceber a validade dos riscos atribui efetividade ao exercício da atividade e garante o sucesso da missão, de sorte que minimizar sua importância é desdenhar da relevância para a garantia da vida do agente e do dignitário (Dall'Acqua, 2018). De toda maneira, importa trazeremos à baila, por conseguinte, a literatura que abarca a Gestão de Riscos, a qual consiste em um conjunto de atividades coordenadas que visam identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos. Estes, por sua vez,

consistem em eventos que podem afetar a implementação da estratégia e consecução dos objetivos de uma organização (Araújo; Callado, 2022).

Inobstante, para que os propósitos da segurança pública sejam atingidos, o aperfeiçoamento das atividades internas e externas é essencial para as organizações que nessa área atuam (Santos; Gomes, 2021). No estado de Minas Gerais, compete ao Gabinete Militar do Governador (GMG) realizar a segurança e proteção do Governador, do Vice-Governador e de respectivos familiares, dentre outras, sendo esse um ambiente de atuação sensível e complexo (Minas Gerais, 2019). Assim, para fins deste estudo, entende-se que a atividade de segurança e proteção governamental está inserida no contexto da tomada de decisão militar, a qual configura-se como uma metodologia de planejamento para compreender a situação e a missão, desenvolver um curso de ação e produzir um plano ou ordem de operação (U.S. Army, 2021).

Nessa perspectiva, para fins de estudo, este artigo adota a definição de risco conforme conceituado pelo Exército Brasileiro no cerne de sua Política de Gestão de Riscos: “possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos institucionais estabelecidos. O risco é medido em termos de probabilidade e impacto” (Brasil, 2019). Com esse raciocínio, emerge a pergunta que guia este estudo: a gestão de riscos pode ser conjugada e utilizada na atividade de segurança e proteção governamental, a fim de que uma Matriz de Risco desta atividade seja formulada?

A partir das reflexões supracitadas, este trabalho tem por objetivo geral analisar a segurança e proteção governamental à luz da gestão de riscos, a fim de contribuir para o estabelecimento de critérios para o emprego quantitativo e qualitativo dos recursos humanos e logísticos do Gabinete Militar do Governador de Minas Gerais. Nesse viés, os seguintes objetivos específicos são estabelecidos: verificar se a gestão de riscos pode ser utilizada no âmbito da segurança e proteção governamental; apontar uma técnica viável ao processo de avaliação de riscos a ser estabelecido pelo GMG/MG; e propor uma matriz de risco que possa ser aplicada nas atividades de segurança e proteção governamental. Para tanto, este estudo utiliza uma revisão narrativa de literatura, de onde extrai inferências que agregam valor à atividade de segurança e proteção desenvolvida pelo GMG/MG, contribuindo para o estabelecimento de critérios para o emprego quantitativo e qualitativo de seus recursos humanos e logísticos.

Os resultados da revisão narrativa mostram correlações positivas significativas entre a gestão de riscos e a atividade de segurança e proteção governamental, em especial quando a gestão de riscos é investigada sob o viés militar. Assimila-se que a técnica de análise de cenários é ferramenta oportuna, adequada e aplicável para o processo de avaliação de riscos a ser estabelecido pelo GMG/MG quando do exercício da atividade de segurança e proteção governamental. Outrossim, a matriz de probabilidade/consequência (ou matriz de probabilidade/impacto) também se apresenta como tal. Sem embargo, esta carrega consigo os pressupostos da abordagem quantitativa e aquela os postulados da abordagem qualitativa.

REVISÃO TEÓRICA

A atividade de segurança e proteção de dignitários contempla medidas preventivas e reativas, as quais devem ser adotadas por pessoal treinado, a fim de proteger uma pessoa e/ou autoridade (Ribeiro Filho, 2019). Nas palavras de Magalhães (2018), consiste na salvaguarda de pessoas em face dos cargos públicos que ocupam ou pelas posições que figuram no mundo dos negócios. Inobstante, Dall'Acqua (2018) destaca que tal atividade requer planejamento e responsabilidade dos profissionais nela envolvidos, de

sorte que o afastamento de erros primários é fundamental e exige a máxima eficiência possível. Emerge, por conseguinte, a necessidade de avaliação dos riscos e das condições do local onde o dignitário está.

Magalhães (2018), a partir da inteligência do Manual de Segurança de Grandes Eventos, da *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute* (Unicri), refere-se à atividade de segurança e proteção de dignitários como o conjunto de medidas preventivas e preparatórias direcionadas para garantir a segurança de respectivas pessoas (dignitários e VIPs), prevenindo eventuais ameaças. Nessa mesma ótica, Medina (2017) alerta que, por vezes, os gestores dessa atividade não têm tempo para elaborarem um planejamento minucioso, desse modo, algum detalhe é passível de ficar esquecido e, por conseguinte, reduz-se a eficácia das ações ou até mesmo a vida do pessoal envolvido é colocada em risco. Importa, por conseguinte, trazer à baila a perspectiva da Gestão de Riscos, a qual, conforme dissertam Walraven *et al.* (2023, p. 136): “possibilita às organizações identificarem e gerenciarem riscos e oportunidades, contribuindo para mitigar incertezas e aumentar a probabilidade de alcançar os seus objetivos”.

De fato, a gestão de riscos é um processo que ocorre em face do refinamento de tentativas sucessivas, o qual contribui para o estabelecimento de estratégias, o alcance de objetivos e a tomada de decisões fundamentadas. Assim, requer que os contextos internos e externos sejam considerados, de modo que se manifesta como um gerenciamento de oportunidades na prestação diária de determinado serviço e/ou na formulação e/ou implementação de um determinado projeto (Silveira *et al.*, 2020).

Destarte, corroborando com o objetivo deste estudo, o propósito da gestão de riscos é a criação e proteção de valor, através do qual o desempenho da organização melhorará, tal que haverá encorajamento à inovação e apoio para o alcance dos objetivos (Reis, 2020). De quaisquer modos, a literatura aponta que os eventos raros e extraordinários não são razoavelmente concebíveis (Taleb, 2021). Nesse viés, importa destacar que o gerenciamento de riscos não os extingue por completo, algum risco sempre existirá, tal que a gestão de risco viabiliza a redução de eventuais danos (Walraven *et al.*, 2023).

Nessa empreitada, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) conceitua que o risco é “efeito da incerteza nos objetivos” e que a gestão de risco compreende as “atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos” (ABNT, 2018, p. 2). Em adição, a mesma Associação aponta os principais benefícios do processo de gerenciamento de riscos, dentre os quais: fornecer informações aos tomadores de decisão; comunicar riscos e incertezas; auxiliar no estabelecimento de prioridades; entre outros (ABNT, 2012). Inobstante, entre os modelos debatidos na literatura e aplicados na gestão, prospera não somente a ideia de que os riscos devem ser individualmente geridos, mas também de que a administração consiste em um portfólio de riscos, os quais gravitam em torno das atividades de uma instituição (Oleskovicz; Oliva; Pedroso, 2018).

Com efeito, a tomada de decisão carrega consigo uma carga natural de discricionariedade, em especial, pelas inúmeras variáveis comuns a qualquer processo (Reis, 2020), de modo que a percepção dos riscos deve ser levada a cabo, visto que as consequências decorrentes podem comprometer os objetivos traçados para cada missão da respectiva corporação (Medeiros; Trombini; Santos Jr., 2020). O Decreto Estadual nº 47.777/2019 atribui ao Gabinete Militar do Governador a coordenação do “planejamento e a execução das atividades de segurança militar do Governador, do Vice-Governador, de seus familiares e de autoridades em visita oficial ao Estado, conforme legislação vigente” (Minas Gerais, 2019, p. 1). Nessa ótica, e a partir de todo o conteúdo teórico revisado, importa trazeremos para a discussão proposta a gestão de riscos sob o viés militar, enriquecendo ainda mais o estudo em lide.

Decerto, as atividades militares são permeadas de diversos riscos, os quais necessitam de uma gestão otimizada e competente. Até mesmo atividades rotineiras envolvem uma série de riscos, seja no planejamento, seja na execução (Barbosa, 2021). De qualquer modo, a análise de risco não pode ser afastada do processo decisório. A definição do cenário é atividade primordial na análise de risco, tal que afeta todos os aspectos da estimativa de risco (Liwång; Ericson; Bang, 2014). Em verdade, o gerenciamento de riscos é parte de muitas organizações militares com vistas ao apoio à tomada de decisões estratégicas, táticas e operacionais. Nesse escopo, provê, através das avaliações de riscos, subsídios que influenciam o planejamento militar estratégico e tático (Eneterio; Ricco; Eneterio, 2020).

Liwång (2017) destaca que a gestão de riscos é um processo de apoio à decisão, e a própria análise de riscos é uma ferramenta vital para o planejamento militar e a tomada de decisões, de sorte que as aplicações militares de gestão de riscos têm grandes semelhanças com a utilização do gerenciamento de riscos no âmbito das organizações civis. Voltando à segurança e proteção de dignitários, objeto primordial deste estudo, interessa mencionar que o planejamento de segurança deve compreender a formulação de um conjunto de medidas, majoritariamente preventivas, que proporcionem a proteção do dignitário segurado de uma série de riscos e ameaças previsíveis que afetem a atividade de segurança e proteção (Cavalcante, 2006). Cavalcante (2006) ainda alerta que nenhuma atividade de campo deve acontecer sem que as indagações sobre probabilidade e impacto hajam sido objeto de discussões e análises de risco.

A efetivação da estratégia da organização e os potenciais danos às operações em si são alvo do tratamento do risco nas organizações militares. A experiência dos gestores dos processos se mostra essencial para a observação dos riscos envolvidos. Assim, o uso de ferramentas para a mensuração de riscos, as quais carreguem consigo avaliações qualitativas dos respondentes, se mostra relevante, somadas, sem embargo, às ferramentas quantitativas (Eneterio; Ricco; Eneterio, 2020). De toda sorte, as análises qualitativas são, em geral, seguidas por análises quantitativas. Ambas apoiam as respectivas operações militares, tal que satisfazem o axioma do comportamento racional, onde os tomadores de decisão fazem escolhas que resultam no nível mais ideal de benefício ou utilidade (Karmperis *et al.*, 2014).

Por certo, gerenciar riscos melhora o desempenho dos processos e viabiliza o alcance dos objetivos organizacionais (Tserng *et al.*, 2009). Nessa perspectiva, diversas abordagens e *frameworks* já foram desenvolvidos e publicados na literatura que abarca a gestão de riscos, de tal forma que essa abordagem se amolde a contextos distintos de diversas organizações. Entretanto, diante de tantas abordagens, não há um modelo detalhadamente desenvolvido que demonstre como fazer e quais ferramentas utilizar; em outras palavras, não há um modelo único possível de ser implementado nesses contextos distintos (Morais; Pinto; Klotzle, 2018; Oliveira *et al.*, 2020; Power, 2004; Tummala; Schoenherr, 2011). Por outro lado, naturalmente, os modelos apresentam e sugerem a utilização de algumas técnicas, não as relacionando com a complexidade que permeia cada contexto, organização e processos (Oliveira *et al.*, 2020).

Dentre os modelos mais difundidos, cita-se ABNT (2012, 2018) e COSO (2017). Este estudo adota o processo de avaliação de riscos da ABNT (2012, 2018), a qual “destina-se a refletir as boas práticas atuais na seleção e utilização das técnicas para o processo de avaliação de riscos e não se refere a conceitos novos ou em evolução que não tenham atingido um nível satisfatório de consenso profissional” (ABNT, 2012, p. 13).

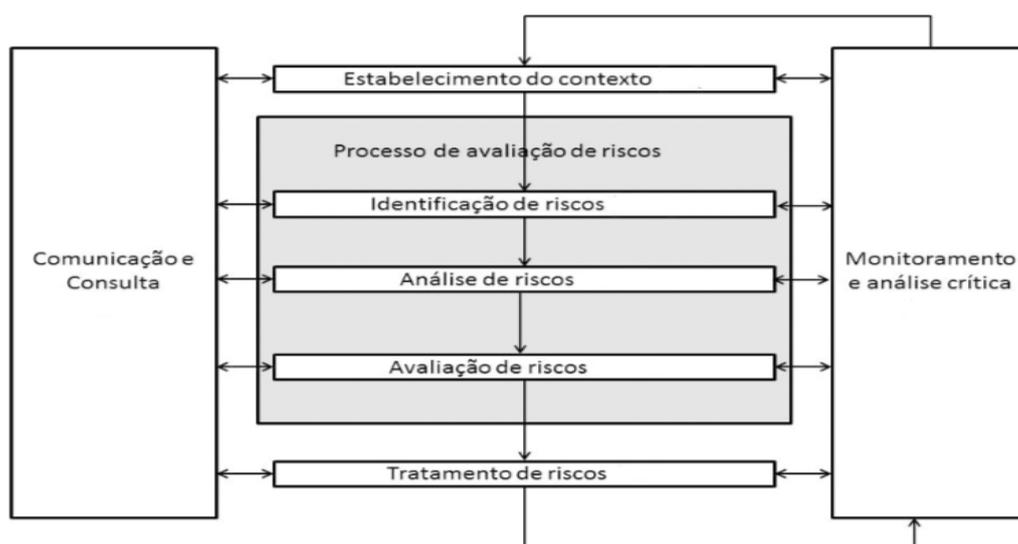
Dentre as diversas abordagens e *frameworks* encontrados na literatura, as normas NBR ISO/IEC 31000:2018 (ABNT, 2018) e NBR ISO/IEC 31010:2012 (ABNT, 2012), além de propiciarem identificação, análise, e avaliação de riscos, detalham todo o processo de gestão de riscos de forma prática e didática, “fornecendo um

entendimento aprimorado dos riscos que poderiam afetar o alcance dos objetivos, bem como a adequação e eficácia dos controles em uso” (ABNT, 2012, p. 20). Embora possuam similaridade com a COSO (2017), apresentam uma abordagem simplificada, com princípios e diretrizes genéricos. A distinção mais expressiva entre tais modelos toca na atribuição de responsabilidades e definição dos papéis dos agentes envolvidos. A ISO deixa a critério da organização definir os papéis centrais (Souza *et al.*, 2020).

No tocante às etapas do processo de gerenciamento de riscos, os modelos convergem em seus princípios fundamentais (Sax; Andersen, 2019). Outrossim, em ambos o processo de avaliação dos riscos inclui a identificação, análise e avaliação dos riscos para, ato contínuo, possibilitar a implementação de planos de tratamento, monitoramento e análise crítica em todos os estágios dos riscos, além da comunicação das atividades e dos resultados da gestão de riscos (ABNT, 2018; Ahmeti; Vladi, 2017; Araújo; Callado, 2022; COSO, 2017). De toda sorte, o processo de gestão de riscos – Figura 1 – requer uma abordagem multidisciplinar, pois os riscos podem abranger uma ampla gama de causas e consequências (ABNT, 2012).

FIGURA 1

Processo de Gestão de Riscos



Fonte: ABNT (2012).

A identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos são dinâmicos e mudam constantemente. De quaisquer modos, o processo de gestão de riscos é contínuo e requer que seja aperfeiçoado a cada momento e a cada etapa (Winandy, 2016), tal que pode ser guiado em vários graus de profundidade e detalhamento, utilizando um ou muitos métodos, simples ou complexos. Por certo, é necessário que a técnica seja escolhida em face dos critérios de risco e do contexto onde opera a organização, devendo ser adequada e plausível, e que proporcione resultados confiáveis que acresçam o conhecimento e a compreensão do risco (ABNT, 2012; 2018).

MÉTODOS

As revisões narrativas são estudos que visam descrever teórica e contextualmente o “estado da arte” de determinado assunto (Cambui; Natali, 2015), tal que sua abordagem é de natureza qualitativa, pois não entregam resultados quantitativos para problemas específicos (Rother, 2007). Outrossim, permitem compilar conteúdos de diferentes estudos, os apresentando de forma sintética e compreensiva (Pais Ribeiro, 2014).

Decerto, à luz das revisões narrativas, alguns pesquisadores se posicionam de forma crítica em face dos estudos anteriores, enquanto outros optam pela neutralidade, descrevendo as informações encontradas na literatura narrada e dela inferem as considerações abstraídas (Batista; Kumada, 2021). Nesse ínterim, este estudo se caracteriza como uma revisão narrativa de literatura, através da qual alcança o objetivo a que se propõe. Não obstante, adota a perspectiva da neutralidade, de sorte que descreve as informações encontradas na literatura estudada e procede inferências dela decorrentes.

O presente estudo ocorreu por ocasião de um processo investigativo que abrange uma análise teórica acerca do fenômeno empírico em investigação (Felisberto; Matta, 2023). As seguintes etapas de pesquisa foram percorridas: a) escolha do tema; b) pesquisa na literatura; c) seleção de fontes; d) leitura transversal; e e) redação do trabalho (Sousa *et al.*, 2018).

As fontes selecionadas são publicações científicas gerais sobre o assunto em estudo, tal que, conforme orienta Rother (2007), oportunizam o leitor adquirir e/ou atualizar o conhecimento em um curto espaço de escrita. A pesquisa coletou literatura extraída das bases de dados *Sciencedirect*, *Red Iberoameiricana*, *Periódicos*, *Latindex*, *Google Acadêmico*, *Redalyc*, *SciELO* e *DOAJ*, os quais se qualificam por uma visão geral e substancial de pesquisas originais, com uma lista de referências abrangente e que inclui livros e periódicos que cumprem um austero processo de arbitragem sob a égide de pareceres especializados de todo o mundo, outorgando um panorama global de trabalhos acadêmico-científicos (Matta; Felisberto, 2022).

A literatura trazida ao corpo deste estudo foi selecionada, nos idiomas inglês, espanhol e português, a partir das palavras de busca *Gestão de Riscos*; *Análise de Risco*; *Gestão de Risco Militar*; *Proteção de Dignitários*; *Segurança de Dignitários*, buscadas também nos três citados idiomas. A busca ocorreu ao longo dos meses de abril a agosto de 2023, quando os primeiros resultados renderam trabalhos acadêmicos entre livros, teses/dissertações, artigos científicos e normas técnicas. Ato contínuo foi aplicado o filtro para seleção dos trabalhos que possuíam acesso completo ao texto (*open access*). Em seguida, as duplicatas foram identificadas e extraídas. Restaram, nesta seleção, 87 (oitenta e sete) trabalhos.

Os trabalhos, *a priori* selecionados, foram submetidos a revisões individuais a fim de determinar sua respectiva qualidade em face da proposta de pesquisa deste estudo (síntese qualitativa). Neste espectro, 30 (trinta) foram achados conforme e adequados aos objetivos propostos para a revisão narrativa em construção (elegibilidade). Os demais estudos foram descartados por não se adequarem à proposta do estudo em curso. Assim, foram eleitos os estudos que apresentam conteúdos que reúnem, em suas discussões, conteúdos gerais e ou pontuais sobre a temática abordada, de forma a contribuir à proposta da presente revisão narrativa.

Entrementes, foram trabalhadas as seguintes categorias de análise: Segurança e Proteção Governamental (SPG); Gestão de Riscos (GR); e Gestão de Riscos no viés Militar (GRM). Analisadas de *per si*, e conjugadas entre si, essas categorias viabilizaram o alcance dos objetivos específicos estabelecidos. De toda sorte, a seleção

dos trabalhos não teve relação específica com determinado objetivo específico, mas sim com as categorias em epígrafe. Nessa empreitada, com o fito de ser mais didático e inteligível, o Quadro 1 foi organizado sob o prisma das categorias em estudo, pelo que apresenta os estudos eleitos para a revisão narrativa desenvolvida.

QUADRO 1

Estudos eleitos para a revisão narrativa

ID	TEMA	AUTOR	TÍTULO
1	SPG	Araújo; Carvalho (2011)	Coordenadoria de segurança do Gabinete Civil do estado do Rio Grande do Norte: um estudo e proposta de regulamentação das atribuições e competências.
2	SPG	Dall'Acqua (2018)	O exercício da função de segurança de dignitários: desafios para a formação dos Oficiais da Polícia Militar do estado de Mato Grosso.
3	SPG	Hassoun (2013)	O agente de proteção da Casa Militar do estado de Mato Grosso no atendimento de autoridade durante a Copa do Mundo de 2014 em Cuiabá.
4	SPG	Magalhães (2018)	Segurança pessoal e segurança interna.
5	SPG	Medina (2017)	Segurança de autoridades: planejamento de deslocamento a pé e motorizado.
6	SPG	Metello (2016)	A percepção dos agentes de proteção na atividade de segurança e proteção de dignitários da Casa Militar de Mato Grosso com relação aos aspectos éticos comportamental.
7	SPG	Ribeiro Filho (2019)	A atividade de segurança pessoal de dignitários como uma das possibilidades de carreira em Y no âmbito do Exército Brasileiro.
8	GR	ABNT (2018)	ISO 31000. Gestão de Riscos – princípios e diretrizes.
9	GR	ABNT (2012)	ISO 31010. Gestão de Riscos – técnicas para o processo de avaliação de riscos.
10	GR	Ahmeti; Vladi (2017)	Risk management in public sector: a literature review.
11	GR	Albuquerque; Andrade (2014)	O emprego da análise de risco como ferramenta da Inteligência Estratégica.
12	GR	Andrade (2016)	Análise de riscos e a atividade de Inteligência.
13	GR	Araújo; Callado (2022)	Concepção e implementação de práticas de Gestão de Riscos: uma análise em uma instituição federal de ensino superior brasileira.
14	GR	Gaudêncio; Schramm; Silva (2019)	Aplicação da Matriz de Probabilidade e Impacto no gerenciamento de projetos em uma empresa de construção metálica.
15	GR	Liu <i>et al.</i> (2012)	The security risk assessment methodology.
16	GR	Marques; Muller; Silva (2019)	Gestão de riscos corporativos: percepção dos <i>chief risk officers</i> .
17	GR	Medeiros; Trombini; Santos Jr. (2020)	Gestão de Riscos como instrumento e integração entre a estratégia e os processos operacionais: o caso de uma universidade pública.
18	GR	Nicholson-Crotty; Nicholson-Crotty; Fernandez (2017)	Performance and Management in the public sector: testing a Model of Relative Risk Aversion.

Continua

19	GR	Oliveira <i>et al.</i> (2020)	Proposta de <i>framework</i> para o processo de gestão de riscos no setor público.
20	GR	Reis (2020)	A gestão de riscos como ferramenta de assessoramento ao processo decisório na Polícia Federal.
21	GR	Walraven <i>et al.</i> (2023)	Análise da implantação da gestão de riscos na unidade de auditoria interna do Tribunal de Justiça do estado do Ceará.
22	GR	Winandy (2016)	Avaliação da Gestão de Risco nas empresas paulistanas de comércio eletrônico.
23	GRM	Barbosa (2021)	Gestão de Riscos em atividades militares: uma proposta para complementação do EB-70-CI-11.423.
24	GRM	Brasil (2022)	Caderno de orientação aos agentes da Administração – gestão de riscos e controles.
25	GRM	Eneterio; Ricco; Eneterio (2020)	Gerenciamento de Riscos em operações militares: uma aplicação do Método de Mosler.
26	GRM	Gallagher (2014)	Managing risk in today's Army.
27	GRM	Karmpers <i>et al.</i> (2014)	Risk Assessment Techniques as decision support tools for Military Operations.
28	GRM	Linkov <i>et al.</i> (2013)	Collective risk management: insights and opportunities for DoD decision-makers.
29	GRM	Liwång (2017)	Risk communication within military decision-making: pedagogic considerations.
30	GRM	U.S. Army (2021)	Risk Management.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Nota: SPG (Segurança e Proteção Governamental); GR (Gestão de Riscos); GRM (Gestão de Riscos no viés Militar).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta e discute os resultados do estudo desenvolvido, tal que narra o “estado da arte” do assunto em discussão. Os resultados da revisão narrativa mostram correlações positivas significativas entre a gestão de riscos e a atividade de segurança e proteção governamental, em especial quando a gestão de riscos é investigada sob o viés militar.

Na literatura acostada a este trabalho, é pacífico que a gestão de riscos abarca um conjunto de princípios que norteiam os processos em uma organização, de modo que, além do escopo do controle interno, inclui também a definição de estratégias, governança, comunicação com os *stakeholders* e mensuração da *performance* organizacional (Araújo; Callado, 2022; COSO, 2017), tal que, de forma racional, é capaz de criar e proteger valor, pela via reativa, quando os eventos são tratados à medida que ocorrem, e proativa, quando se lança mão do processo de avaliação de riscos para enfrentar as incertezas, mantendo-as dentro de níveis aceitáveis (Winandy, 2016).

Noutro panorama, tem-se que a exposição de uma autoridade em um ambiente público ou privado requer nível máximo de atenção dos agentes de segurança, planejamento e estratégia eficazes, e execução profícua, vez que o dignitário fica exposto ao contato com pessoas estranhas ao seu cotidiano, emergindo, por conseguinte, riscos de eventos hostis à integridade do segurado (Dall’Acqua, 2018).

Infere-se, da literatura estudada, que a segurança e proteção governamental são funções de Estado (Metello, 2016), tal que acolhe medidas preventivas e reativas, as quais devem ser adotadas por pessoal treinado. No âmbito público, com fulcro na atuação junto a autoridades, em face de treinamentos e habilidades específicas, bem como por força de normas próprias, são selecionados militares e policiais militares para tal labuta (Ribeiro Filho, 2019).

Não diferente, o Decreto Estadual nº 47.777/2019 (Minas Gerais, 2019) estabelece que o quadro de pessoal do GMG/MG é composto, além de servidores públicos, por militares da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e por militares do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), de tal forma que estes serão transferidos e lotados no GMG/MG. Em adição, a citada norma ainda dispõe que as Instituições Militares Estaduais (IME) deverão dispor, em seus respectivos quadros, de pessoal acerca dos cargos militares destinados ao GMG, consoante as necessidades organizacionais do citado Gabinete Militar do Governador.

Agir conforme os princípios éticos e morais estabelecidos em determinado código de ética conduz o profissional a uma postura que lhe afiance credibilidade e respeito, típica das organizações militares e policiais militares. Nessa ótica, é possível depreender que a inserção da gestão de riscos, sob a ótica militar, nas atividades de segurança e proteção governamental, fica ainda mais latente, visto que a condução do desenvolvimento profissional, a capacitação, preparação e o comprometimento são aspectos típicos dos profissionais militares (Metello, 2016), e tais aspectos são essenciais para o sucesso na atividade de segurança e proteção governamental. Verifica-se, por conseguinte, que a gestão de riscos pode ser utilizada no âmbito da segurança e proteção governamental. Assim, tem-se que o primeiro objetivo específico deste estudo foi alcançado (verificar se a gestão de riscos pode ser utilizada no âmbito da segurança e proteção governamental). A literatura qualificada no Quadro 1 (estudos eleitos para a revisão narrativa), em especial aquela que se refere à segurança e proteção governamental, conjugada com a que abarca a gestão de risco no viés militar, ratifica essa afirmativa.

Notadamente, em se tratando de segurança e proteção governamental, importa associar o fato de nenhuma adversidade ter ocorrido ao planejamento da segurança, à sua respectiva avaliação de riscos e à sua disciplinada e escrupulosa execução (Ribeiro Filho, 2019). Por certo, para as atividades de segurança de dignitários, prevenir uma ocorrência é a chave do sucesso, onde prevenir significa antecipar, preparar, evitar, impedir ou minimizar um eventual dano e/ou a ocorrência de um fato (Metello, 2016).

Destarte, a literatura compilada nesta revisão narrativa indica que o emprego de técnicas de gestão de riscos no ambiente militar suplementa os procedimentos padronizados típicos da atividade militar, sem, contudo, descaracterizá-la (Karmperis *et al.*, 2014). Ademais, por ocasião da implementação do gerenciamento de riscos em atividades militares, compreende-se que o processo de avaliação de riscos eventualmente implementado não deve ser acolhido como uma tarefa trivial, subordinada e viciada por outros processos de suporte à decisão (Liwång; Ericson; Bang, 2014).

A partir da pesquisa realizada, também é possível auferir que o mau uso da gestão de riscos, em face de erros conceituais e de terminologia, por parte do tomadores de decisão no contexto militar, pode macular todo o processo de avaliação de riscos, gerando conhecimento míope para as atividades de segurança e proteção governamental. Nesse entendimento, infere-se que a adoção de uma padronização forte para a gestão de riscos, conceitual e terminológica, é medida necessária e salutar (Barbosa, 2021; Linkov *et al.*, 2013).

Em verdade, conforme se concebe da literatura esmiuçada, o processo de avaliação de riscos pode ser conduzido em vários graus de profundidade e detalhamento e, para tanto, é possível que um ou muitos métodos, que vão do simples ao complexo, sejam utilizados (ABNT, 2012, 2018). De todo modo, é necessário que o método seja eleito em razão do contexto em que a organização opera e de critérios de risco que nela impactam. De toda sorte, o método deve ser justificável e adequado, de forma que proporcione resultados confiáveis e que maximizem o conhecimento e a compreensão do risco (Winandy, 2016).

A literatura indica que o processo de avaliação de riscos (forma de avaliação e sua saída) deve ser compatível com os critérios de risco escolhidos a partir do contexto da organização (ABNT, 2018). Nessa empreitada, a ABNT NBR ISO/IEC 31010:2012 (Gestão de riscos – técnicas para o processo de avaliação de riscos) “ilustra a relação conceitual entre as amplas categorias das técnicas para o processo de avaliação de riscos e fornece elementos de como as organizações podem selecionar as técnicas apropriadas para uma situação em particular” (ABNT, 2012, p. 28).

A partir desta revisão narrativa, assimila-se que a técnica de análise de cenários é ferramenta oportuna, adequada e aplicável para o processo de avaliação de riscos a ser estabelecido pelo GMG/MG, quando do exercício da atividade de segurança e proteção governamental. Nesse sentido, tem-se que o segundo objetivo específico deste trabalho foi alcançado (apontar uma técnica viável ao processo de avaliação de riscos a ser estabelecido pelo GMG/MG). Os trabalhos listados no Quadro 1, em especial aqueles relacionados à gestão de riscos, combinados com os relacionados à segurança e proteção governamental, corroboram com essa assertiva.

Outrossim, a matriz de probabilidade/consequência (ou matriz de probabilidade/impacto) também se apresenta como tal. Sem embargo, esta carrega consigo os pressupostos da abordagem quantitativa e aquela, os postulados da abordagem qualitativa. A ABNT NBR ISO/IEC 31010:2012 assim as conceitua:

A análise de cenários é um nome dado para o desenvolvimento de modelos descritivos de como o futuro poderá ser. Pode ser utilizada para identificar os riscos considerando possíveis desenvolvimentos futuros e explorando suas implicações, analisar consequências potenciais e suas probabilidades para cada cenário como uma forma de análise da sensibilidade ao analisar o risco. Auxilia as organizações a desenvolverem forças e resiliência necessárias para se adaptarem às mudanças previsíveis. Também auxilia na tomada de decisões políticas e no planejamento de futuras estratégias, bem como considerar as atividades existentes. Desempenha um papel em todos os três componentes do processo de avaliação de riscos (identificação, análise, e avaliação dos riscos). Pode ser utilizada para antecipar tanto ameaças quanto oportunidades. Utilizada para todos os tipos de risco com ambas as escalas de tempo (curto e longo prazo). (ABNT, 2012, p. 54-55).

A matriz de probabilidade/consequência é um meio de combinar classificações qualitativas e semi-quantitativas de consequências e probabilidades, a fim de produzir um nível de risco ou classificação de risco. As escalas de classificação e uma matriz podem ser estabelecidas com escalas quantitativas. É utilizada para classificar os riscos, fontes de risco ou tratamentos de risco com base no nível de risco. É comumente utilizada como uma ferramenta de seleção, quando muitos riscos foram identificados, por exemplo, para definir quais riscos necessitam de análise adicional ou mais detalhada, quais riscos

necessitam primeiro de tratamento, ou quais riscos necessitam ser referidos a um nível mais alto de gestão. O nível de risco é estabelecido em função da matriz. O nível de risco definido pela matriz pode estar associado a uma regra de decisão, como tratar ou não tratar o risco. (ABNT, 2012, p. 102-103).

Na análise qualitativa de riscos, os analistas arquetetam uma lista de avaliação de risco, identificando todos os possíveis eventos que podem impactar na atividade de segurança e proteção governamental (ou em determinada missão dentro dessa atividade) e estimam a probabilidade e as consequências de cada evento. Com os riscos identificados e listados, utilizando a matriz de riscos, esses analistas pontuam e realizam a avaliação de riscos (abordagem quantitativa), estimando o risco a partir da atribuição de pontos aos riscos nominados (Karmperis *et al.*, 2014).

Depreende-se da pesquisa realizada que a literatura traz variações para a atribuição de valores, ou intervalos de valores, para mensurar a probabilidade e o impacto dos riscos. Apresenta também alternativas na atribuição de valores para mensuração do risco na matriz de riscos. Assim, a partir da análise da literatura acostada a este trabalho, é possível sugerir, sem contudo vincular, que, para a atividade de segurança e proteção governamental atribuída ao GMG/MG, as probabilidades devam ser classificadas em 5 (cinco) níveis.

Nesse sentido, Oliveira *et al.* (2020) ensinam que, após os problemas serem listados e convertidos em eventos de risco, os gestores e analistas devem validá-los (etapa qualitativa). Nesse mesmo entendimento, Gaudêncio, Schramm e Silva (2019) ensinam que, para cada evento caracterizado como risco, deve-se estimar o valor da sua probabilidade e consequência.

Ato contínuo, inicia-se a mensuração da probabilidade e consequência (impacto) desses riscos. À probabilidade e ao impacto são atribuídos pesos de 1 (um) a 5 (cinco) quando, nesse cenário, os analistas e gestores classificam cada risco a partir da escala apresentada (Quadro 2).

QUADRO 2

Valores de probabilidade e impacto

PROBABILIDADES		IMPACTOS	
1	Improvável	1	Desprezível
2	Remoto	2	Leve
3	Ocasional	3	Moderado
4	Provável	4	Crítico
5	Extremamente provável	5	Catastrófico

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da pesquisa realizada (2024).

Nesse mister, a literatura indica que a Matriz de Probabilidade/Impacto (MPI) é ferramenta de gerenciamento de riscos, a qual evidencia o grau de exposição (E) de eventos de risco. O grau de exposição é o resultado da relação entre a probabilidade (P) de um risco acontecer e a extensão do

impacto (I) que ele pode gerar ao objetivo da missão. O seu cálculo é dado por: Grau de exposição (E) = Probabilidade (P) × Impacto (I). Decerto, para que a avaliação de risco seja obtida de forma orgânica (sem a utilização da MPI), seria necessário proceder esse cálculo para cada um dos riscos identificados. Contudo, através da MPI, é possível obter esse resultado de forma mais prática e inteligível (Gaudêncio; Schramm; Silva, 2019).

Também aplicável e oportuno à segurança e proteção governamental, o risco pode ser classificado em quatro níveis (Quadro 3), indicando como o gestor deve se portar frente a cada uma dessas classificações:

- Extremo: risco inaceitável, que possui alta probabilidade de ocorrência e poderá resultar em impacto extremamente severo caso ocorra. Exige tratamento imediato, de modo a evitar, eliminar ou atenuar urgentemente as causas e/ou efeitos decorrentes;
- Alto: pode ser tanto um risco provável, que possui alta probabilidade de ocorrência e baixo impacto na consecução dos objetivos, quanto um risco inesperado, que possui baixa probabilidade de ocorrência e alto impacto na consecução dos objetivos. Exige ações de tratamento com planejamento e tempo;
- Médio: risco que necessita de atividades de monitoramento, a fim de mantê-lo neste nível ou no de tratamento sem custos adicionais;
- Baixo: risco que causa pouco prejuízo, necessitando apenas de atividades de monitoramento devido à relação custo/benefício de implantar controles (Barbosa, 2021, p. 20).

QUADRO 3

Classificação do nível de risco

NÍVEL DE RISCO (Impacto x Probabilidade)	
Descrição	Faixa
Risco Baixo	1 e 2
Risco Médio	3 a 6
Risco Alto	8 a 12
Risco Extremo	15 a 25

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da pesquisa realizada (2024).

Essas classificações, assim como todo o processo de avaliação de riscos narrado neste trabalho, não são intransigentes. Os analistas podem classificar os riscos selecionando-os em diferentes faixas. Nessa empreitada, tem-se que, identificados todos os eventos possíveis, sujeitos a impactar os objetivos da operação, uma lista é desenvolvida de modo que, para cada evento possível, estima-se a probabilidade de ocorrer e suas consequências são avaliadas.

Em outras palavras, utilizando a matriz de risco (Quadro 4), e a partir de uma lista com todos os eventos possíveis, é possível pontuar e avaliar o risco de cada evento de segurança e proteção governamental em que o GMG/MG atua. Nessa perspectiva, conforme a avaliação de risco para cada evento possível,

os gestores e analistas propõem ações para mitigação de risco (Karmperis *et al.*, 2014). Assim, propõe-se que a matriz de risco a seguir seja aplicada nas atividades de segurança e proteção governamental desenvolvidas pelo GMG/MG.

QUADRO 4

Matriz de riscos

IMPACTO		PROBABILIDADE				
Catastrófico	5	5	10	15	20	25
Crítico	4	4	8	12	16	20
Moderado	3	3	6	9	12	15
Leve	2	2	4	6	8	10
Desprezível	1	1	2	3	4	5
		1	2	3	4	5
		Improvável	Remoto	Ocasional	Provável	Extr. Provável

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da pesquisa realizada (2024).

Nesse cenário, tem-se que o terceiro objetivo específico deste trabalho foi alcançado (propor uma matriz de risco que possa ser aplicada nas atividades de segurança e proteção governamental). A literatura apostada no Quadro 1 (estudos eleitos para a revisão narrativa), em especial a relativa à gestão de risco, combinada com aquela relativa à gestão de riscos no viés militar, corroboram essa proposição.

De quaisquer maneiras, o processo de avaliação dos riscos emprega as tabelas de probabilidade e de impacto apresentadas pela metodologia sugerida, o que, de tal modo, viabiliza o direcionamento mais específico para os objetivos impactados e para o exercício da atividade militar em si, aqui estudada a segurança e proteção governamental (Barbosa, 2021).

Nessa mesma perspectiva, Reis (2020) destaca que, após os riscos serem avaliados, emerge a necessidade ou não de ações subsequentes (manter os controles existentes; considerar alternativas de tratamento dos riscos; realizar análises adicionais para compreender melhor o risco; ou ainda, reconsiderar os objetivos).

Em verdade, depreende-se que, conforme acima mencionado, as técnicas qualitativas e quantitativas de avaliação de riscos podem ser utilizadas pelos tomadores de decisão como ferramentas úteis e oportunas para o planejamento e a execução das atividades de segurança de dignitários desenvolvida pelo GMG/MG. Uma de suas notáveis vantagens é que, especialmente durante a fase de planejamento, essas técnicas podem lidar com eficiência com o fenômeno mundial denominado “viés de otimismo”. Há uma tendência sistemática de analistas e gestores (tomadores de decisão) serem excessivamente otimistas, subestimando as perdas potenciais de uma operação específica e/ou sobrestimando os benefícios (Karmperis *et al.*, 2014).

Nesse sentido, também se alinham Kahneman e Tversky (2012), os quais pontuam sobre a importância da construção de um pensamento racional para a tomada de decisão, evitando os perigos de julgamentos e vieses ancorados em um trabalho mental intuitivo e subjetivo.

A literatura colecionada a este estudo ainda demonstra que, dentre os fatores que representam a complexidade da gestão de riscos nas instituições públicas, tal como é o Gabinete Militar do Governador de Minas Gerais, estão os seguintes: variedade de *stakeholders*; natureza específica dos riscos (riscos de reputação, operacionais, de segurança, e outros); interesses conflitantes; influências políticas; dificuldade de mensuração do impacto dos riscos na geração de valor; dentre outros.

Em contrapartida, os recursos para lidar com esses riscos são finitos e, por conseguinte, devem ser observados. Ademais, além da complexidade típica do contexto em epígrafe, a literatura apresenta desafios e barreiras à implementação da gestão de riscos nessas instituições, em especial: os objetivos e a missão institucional (pressupõem assumir determinados riscos em face do cumprimento da função típica da organização (Mahama *et al.*, 2020); mudanças frequentes nas lideranças (tomadores de decisão); carência de conhecimento dos tomadores de decisão sobre gestão de riscos; falta de métricas de risco claras (o impacto da gestão de riscos é de mensuração complexa); requisitos processuais complexos; e cultura de risco (mentalidade de risco limitada) (Ahmeti; Vladi, 2017; Hinna; Scarozza; Rotundi, 2018). Todavia, esse não é o objeto de discussão proposto para esta pesquisa, de modo que haverá de ser objetivo de estudo decorrente deste.

De quaisquer modos, o campo de batalha moderno não coaduna com a eliminação de todos os riscos; nenhum ser humano seria capaz de alcançar tal estado final. O proeminente gestor deve assumir riscos de forma inteligente e deliberada, com vistas a mitigar os riscos residuais do modo mais sagaz e oportuno possível, pesando, sob o escopo de critérios quali-quantitativos, e acuradamente, os diversos aspectos no contexto do seu melhor julgamento e experiência, comprometendo-se com o mais sábio curso de ação em que confie (Gallagher, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo geral analisar a segurança e proteção governamental à luz da gestão de riscos, a fim de contribuir para o estabelecimento de critérios para o emprego quantitativo e qualitativo dos recursos humanos e logísticos do Gabinete Militar do Governador de Minas Gerais.

Inobstante, a cultura da gestão de risco é algo ainda a ser absorvido e utilizado de forma plena e rotineira nas instituições públicas. A literatura trazida para o bojo deste trabalho e os resultados apontados e discutidos denotam que a utilização da gestão de riscos, sob a ótica militar, nas atividades de segurança e proteção governamental desenvolvidas pelo GMG/MG, é ferramenta benéfica, oportuna e capital, capaz de contribuir para o estabelecimento de critérios quantitativos e qualitativos, quando do emprego dos recursos humanos e logísticos do citado órgão. Nessa perspectiva, é possível inferir que o objetivo geral proposto para esta pesquisa foi devidamente alcançado.

O alcance do objetivo geral foi possível graças ao cumprimento dos objetivos específicos propostos na introdução deste trabalho. Nessa ótica, conclui-se que: a gestão de riscos pode sim ser utilizada na seara da segurança e proteção governamental (verificar se a gestão de riscos pode ser utilizada no âmbito da

segurança e proteção governamental – primeiro objetivo específico); a técnica de análise de cenários é ferramenta oportuna, adequada e aplicável ao processo de avaliação de riscos a ser estabelecido pelo GMG/MG, quando do exercício da atividade de segurança e proteção governamental (apontar uma técnica viável ao processo de avaliação de riscos a ser estabelecido pelo GMG/MG – segundo objetivo específico); e a matriz de risco (probabilidade e impacto – Quadro 4) seja aplicada nas atividades de segurança e proteção governamental desenvolvidas pelo GMG/MG (propor uma matriz de risco que possa ser aplicada nas atividades de segurança e proteção governamental – terceiro objetivo específico).

De toda sorte, a pergunta que guiou este estudo foi: a Gestão de Riscos pode ser conjugada e utilizada na atividade de Segurança e Proteção Governamental, a fim de que uma Matriz de Risco dessa atividade seja formulada? Nessa empreitada, conclui-se que a Gestão de Riscos pode sim ser conjugada e utilizada na atividade de Segurança e Proteção Governamental tal que viabiliza a elaboração de uma Matriz de Risco para essa atividade.

Alcançados os objetivos propostos, e respondido o problema de pesquisa, emergem diferentes contribuições. Com efeito, um longo caminho ainda há de ser percorrido, todavia, em sentido lato, esta revisão fornece uma visão holística dos temas em estudo, adicionando valiosas percepções ao “estado da arte”. Em sentido estrito, apresenta e sugere ao GMG/MG métodos e técnicas de avaliação de riscos que contribuem com o emprego dos seus recursos humanos e logísticos a partir de critérios quali-quantitativos, de modo a criar e proteger valores quando da atividade de segurança e proteção governamental, encorajando a inovação no apoio ao alcance dos objetivos do citado órgão. Adicionalmente, ao desenvolver uma estrutura narrativa da literatura, esta revisão não apenas fornece uma síntese concisa e estruturada da temática em pauta, mas também se coloca como prelúdio para futuros estudos.

Em face de sua característica singular, os estudos de revisão de literatura possuem limitações naturais, tal que não são capazes de abranger todos os trabalhos relevantes de determinada temática, por exemplo, pelo conjunto de palavras-chave utilizadas no filtro, pelo período de tempo pesquisado e/ou por outros filtros utilizados. Nesse contexto, outros estudos podem se valer de filtros alternativos.

Sob o escopo de literatura sólida e fundamentos científicos, este trabalho fornece *insights* para estudos futuros. Nesse olhar, estudos futuros são sugeridos: identificação e análise dos desafios e das barreiras à implementação da gestão de riscos na atividade de segurança e proteção governamental no âmbito do GMG/MG; identificação quali-quantitativa dos eventos de risco que podem impactar na atividade de segurança e proteção governamental desenvolvida pelo GMG/MG, atribuindo pontos e classificando os riscos nominados a partir da Matriz de Risco; identificação e proposta de ações de mitigação de riscos (alternativas de tratamento dos riscos) para os eventos caracterizados como risco para a atividade de segurança e proteção governamental no âmbito do GMG/MG.

A gestão de riscos (identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos) não é ciência exata. Não há decisão sem risco. Tal processo é uma arte. Mesmo quando cumprido de forma sublime, contratempos, ou até mesmo o fracasso total, serão enfrentados. Entrementes, espera-se que o presente estudo seja um guia útil e uma fonte de inspiração para colegas acadêmicos que desejam avançar nesse campo crítico de pesquisa. Seja também ponto de partida para os estudos futuros sugeridos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. **ABNT NBR ISO/IEC 31000**: Gestão de Riscos: princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. **ABNT NBR ISO/IEC 31010**: Gestão de Riscos: técnicas para o processo de avaliação de riscos. Rio de Janeiro, ABNT, 2012.

AHMETI, Remzi; VLADI, Besarta. Risk Management in public sector: a literature review. **European Journal of Multidisciplinary Studies**, v. 2, n. 5, p. 190-196, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/318536310_Risk_Management_in_Public_Sector_A_Literature_Review. Acesso em: 22 jul. 2025.

ALBUQUERQUE, Carlos Eduardo Pires de; ANDRADE, Felipe Scarpelli de. O emprego da Análise de Risco como ferramenta da Inteligência Estratégica. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 107-121, 2014. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/7810>. Acesso em: 22 jul. 2025.

ANDRADE, Felipe Scarpelli de. Análise de Riscos e a atividade de inteligência. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 91-116, 2016. DOI: <https://doi.org/10.31412/rbcp.v8i2.462>.

ARAÚJO, Ivson Lima de; CARVALHO, Tasso Arcanjo de. **Coordenadoria de segurança do Gabinete Civil do estado do Rio Grande do Norte**: um estudo e proposta de regulamentação das atribuições e competências. 2011. 81 p. Monografia (Especialização em Segurança Pública) – Academia de Polícia Militar Cel. Milton Freire de Andrade, Polícia Militar do Rio Grande do Norte, Natal, 2011. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/4458>. Acesso em: 22 jul. 2025.

ARAÚJO, Jaqueline Gomes Rodrigues de; CALLADO, Aldo Leonardo Cunha. Concepção e implementação de práticas de Gestão de Riscos: uma análise em uma Instituição Federal de Ensino Superior brasileira. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 25, n. esp., p. 308-330, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.51341/cgg.v25iesp.2872>.

BARBOSA, Guilherme Eduardo da Cunha. Gestão de Riscos em atividades militares: uma proposta para complementação do EB-70-CI-11.423. **Revista Agulhas Negras**, Resende, v. 5, n. 5, p. 14-32, 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/384610725_Gestao_de_Riscos_em_Atividades_Militares_uma_proposta_para_complementacao_do_EB-70-CI-11423. Acesso em: 22 jul. 2025.

BATISTA, Leonardo dos Santos; KUMADA, Kate Mamhy Oliveira. Análise metodológica sobre as diferentes configurações da pesquisa bibliográfica. **Revista Brasileira de Iniciação Científica**, Itapetininga, v. 8, e021029, p. 1-17, 2021. Disponível em <https://periodicoscientificos.itp.ifsp.edu.br/index.php/rbic/article/view/113>. Acesso em: 5 abr. 2023.

BRASIL. **Caderno de orientação aos agentes da Administração**: gestão de riscos e controles. 2 ed. Brasília: Exército Brasileiro, 2022.

BRASIL. Portaria Nº 004, de 3 de janeiro de 2019. Aprova a Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB10-P-01.004), 2ª Edição, 2018. Brasília: Boletim do Exército, n. 3, p. 67-73, 18 jan. 2019.

CAMBUI, Yan Robert Santos; NATALI, Maria Raquel Marçal. Doenças inflamatórias intestinais: revisão narrativa da literatura. **Revista da Faculdade de Ciências Médicas de Sorocaba**, Sorocaba, v. 17, n. 3, p. 116-119, 2015.

CAVALCANTE, Vinícius Domingues. Segurança de dignitários: protegendo pessoas muito importantes. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, 2006. Disponível em <http://www.abseg.org.br/public/uploads/vinicius-cavalcate-seguranca-dignatarios.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2023.

COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Enterprise Risk Management (ERM): Integrating with strategy and performance**. Durham: COSO, 2017.

DALL'ACQUA, Alexandre José. O exercício da função de segurança de dignitários: desafios para a formação dos oficiais da Polícia Militar do estado de Mato Grosso. **Homens do Mato – Revista Científica de Pesquisa em Segurança Pública**, Cuiabá, v. 18, n. 2, p. 135-157, 2018. Disponível em <https://revistacientifica.pm.mt.gov.br/index.php/semanal/issue/view/27>. Acesso em: 22 jul. 2025.

ENETERIO, Hiller Silva; RICCO, Maria Filomena Fontes; ENETERIO, Núbia Gonçalves da Paixão. Gerenciamento de riscos em operações militares: uma aplicação do Método de Mosler. **Revista Profissional da Força Aérea dos EUA**, v. 2, p. 143-157, 2020.

FELISBERTO, João Luiz da Matta; MATTA, Vanessa Gontijo da. Gestión de la educación superior en entornos inestables: desafíos organizacionales. **Revista Calidad en la Educación Superior**, v. 14, n. esp., p. 1-18, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.22458/caes.v14iEspecial.4688>.

GALLAGHER, Brendan Gallagher. Managing risk in today's Army. **Military Review**, v. 1, n. 1, p. 90-96, 2014. Disponível em https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MilitaryReview_20140228_art015.pdf. Acesso em: 22 ago. 2023.

GAUDÊNCIO, Marina Penazzi; SCHRAMM, Fernando; SILVA, Vanessa Batista de Sousa. Aplicação da Matriz de Probabilidade e Impacto no gerenciamento de projetos em uma empresa de construção metálica. *In: Anais do XXXIX Enegep – Encontro Nacional de Engenharia de Produção*. Santos, São Paulo, Brasil, 15 a 18 out. 2019. DOI: https://doi.org/10.14488/enegep2019_tn_sto_000_1664_38136.

HASSOUN, Rachid Mohamed Rachid. O agente de proteção da Casa Militar do estado de Mato Grosso no atendimento de autoridade durante a Copa do Mundo de 2014 em Cuiabá. **Homens do Mato – Revista Científica de Pesquisa em Segurança Pública**, Cuiabá, v. 11, p. 101-119, 2013.

HINNA, Alessandro; SCAROZZA, Danila; ROTUNDI, Fabrizio. implementing risk management in the italian public sector: hybridization between old and new practices. **International Journal of Public Administration**, v. 41, n. 2, p. 110-128, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1255959>.

KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Julgamento sob incerteza: heurísticas e vieses. *In: KAHNEMAN, Daniel. Rápido e Devagar: duas formas de pensar*. São Paulo: Objetiva, 2012, p. 524-539.

KARPERIS, Athanasius; SOTIRCHOS, Anastasios; TATSIPOULOS, Ilias; ARAVOSSIS, Konstantin. Risk assessment techniques as decision support tools for Military Operations. **Journal of Computations & Modelling**, v. 4, n. 1, p. 67-81, 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/269691050>. Acesso em: 14 ago. 2023.

LINKOV, Igor; WOOD, Matthew; DITMER, Renae; COX, Anthony; ROSS, Robert. Collective risk management: insights and opportunities for DoD decision-makers. **Environment Systems and Decisions**, v. 33, n. 3, p. 335-340, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s10669-013-9452-7>.

LIU, Chunlin; TAN, Chong-Kuan.; FANG, Yea-Saen; LOK, Tat-Seng. The security risk assessment methodology. **Procedia Engineering**, v. 43, p. 600-609, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.proeng.2012.08.106>.

LIWÅNG, Hans; ERICSON, Marika; BANG, Martin. An examination of the implementation of risk based approaches in Military Operations. **Journal of Military Studies**, v. 5, n. 2, p. 38-64, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1515/jms-2016-0189>.

LIWÅNG, Hans. Risk communication within military decision-making: pedagogic considerations. **Defense & Security Analysis**, v. 33, n. 1, p. 30-44, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1080/14751798.2016.1269389>.

LÓPEZ-CARRIL, Samuel; ALGUACIL, Mario; ANAGNOSTOPOULOS, Christos. LinkedIn in sport management education: developing the students' professional profile boosting the teaching-learning process. **The International Journal of Management Education**, v. 20, n. 1, p. 1-13, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijme.2022.100611>.

MAGALHÃES, Carlos Alberto. **Segurança pessoal e segurança interna**. 2018. 141 f. (Mestrado em Ciências Policiais) – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2018.

MAHAMA, Habib; ELBASHIR, Mohamed; SUTTON, Steve; ARNOLD, Vicky. Enabling enterprise risk management maturity in public sector organizations. **Public Money and Management**, v. 42, n. 6, p. 403-407, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1769314>.

MARQUES, Leandro; MULLER, Suzana Habitzreuter; SILVA, Márcia Zanievicz. Gestão de riscos corporativos: percepção dos chief risk officers. *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, v. 27, n. 2, p. 105-126, 2019. DOI: <https://doi.org/10.18359/rfce.3932>.

MATTA, Vanessa Gontijo da; FELISBERTO, João Luiz da Matta. Revisión sistemática sobre los desafíos de la educación superior en línea durante la pandemia del COVID-19. **Revista Ciencia UNEMI**, v. 15, n. 38, p. 14-23, 2022. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8374922>. Acesso em: 22 jul. 2025.

MEDEIROS, Ana Lúcia; TROMBINI, Michelle Semiguen Lima; SANTOS JR., Dilson Pereira dos. Gestão de Risco como instrumento de integração entre a estratégia e os processos operacionais: o caso de uma universidade pública. **Revista Observatório**, Palmas, v. 6, n. 6, p. 1-23, 2020. DOI: <https://doi.org/10.20873/uft.2447-4266.2020v6n6a15pt>.

MEDINA, Renan Ferreira. **Segurança de autoridades**: planejamento de deslocamento a pé e motorizado. 2017. 26 f. Monografia (Especialização em Ciências Militares, com ênfase em Gestão Operacional) – Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Academia Militar das Agulhas Negras, Rio de Janeiro, 2017.

METELLO, Marion Silva. A percepção dos agentes de proteção na atividade de segurança e proteção de dignitários da Casa Militar de Mato Grosso com relação aos aspectos éticos comportamental. **Homens do Mato** – Revista Científica de Pesquisa em Segurança Pública, Cuiabá, v. 16, n. 1, p. 181-208, 2016.

MINAS GERAIS. Governo. Decreto Estadual Nº 47.777, de 04 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a organização do Gabinete Militar do Governador. Minas Gerais: **Diário do Executivo**, p. 1, col. 2, 5 dez. 2019.

MORAIS, Macelly Oliveira; PINTO, Antonio Carlos Figueiredo; KLOTZLE, Marcelo Cabus. Scenario analysis in the BNDES experience: integrating operational risk management with the measurement of capital. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 29, n. 77, p. 283-296, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1808-057x201804730>.

NICHOLSON-CROTTY, Sean; NICHOLSON-CROTTY, Jill; FERNANDEZ, Sergio. Performance and management in the public sector: testing a Model of Relative Risk Aversion. **Public Administration Review**, v. 77, n. 4, p. 603-614, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12619>.

OLESKOVICZ, Marcelo; OLIVA, Fábio Lotti; PEDROSO, Marcelo Caldeira. Gestão de riscos, governança corporativa e alinhamento estratégico: um estudo de caso. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 18-31, 2018. DOI: <https://doi.org/10.5585/riae.v17i2.2513>.

OLIVEIRA, Thiago; SANTOS, Pablo Luan Bezerra; MEDEIROS JR., Josué Vitor; GURGEL, André Moraes; SILVA, Bruno José Pereira. Proposta de framework para o processo de gestão de riscos no setor público (Progeris). **Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL**, Florianópolis, v. 13, n. 3, p. 256-277, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/1983-4535.2020v13n3p256>.

PAIS RIBEIRO, José. Revisão de investigação e evidência científica. *Psicologia, Saúde & Doenças*, v. 15, n. 3, p. 671-682, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/270589189_Revisao_de_Investigacao_e_Evidencia_Cientifica. Acesso em: 22 jul. 2025.

POWER, Michael. The risk management of everything. **Journal of Risk Finance**, v. 5, n. 3, p. 58-65, 2004. DOI: <http://dx.doi.org/10.1108/eb023001>.

REIS, Alessandro Roberto. A gestão de riscos como ferramenta de assessoramento ao processo decisório na Polícia Federal. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 11, n. 2, p. 195-236, 2020. DOI: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/7833>.

RIBEIRO FILHO, Roberto Nunes. **A atividade de segurança pessoal de dignitários como uma das possibilidades de carreira em Y no âmbito do Exército Brasileiro**. 2019. 45 f. Monografia (Especialização em Ciências Militares, com ênfase em Defesa Nacional) – Escola Marechal Castello Branco, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019.

ROTHER Edna Terezinha. Revisão sistemática x revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, São Paulo, v. 20, n. 2, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-21002007000200001>.

SANTOS, Andersson Pereira dos; GOMES, Adalmir de Oliveira. Desempenho de organizações policiais: revisão sistemática da literatura. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 72, n. 1, p. 262-291, 2021. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i1.4881>.

SAX, Johanna; ANDERSEN, Torben Juul. Making risk management strategic: integrating Enterprise Risk Management with Strategic Planning. **European Management Review**, v. 16, n. 3, p. 719-740, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/emre.12185>.

SILVEIRA, Michele Domingues Terra da; MATTE, Juliana; MACHADO, Vanessa de Campos; COSTA, Luana Folchini da; MIRI, Daniel Hank; CHAIS, Cassiane; GANZER, Paula Patrícia; OLEA, Pelayo Munhoz. Riscos corporativos: um estudo de caso em uma empresa prestadora de serviços. **Saber Humano: Revista Científica da Faculdade Antonio Meneghetti, Restinga Seca**, v. 10, n. 17, p. 61-83, 2020. DOI: <https://doi.org/10.18815/sh.2020v10n17.454>.

SOUSA, Luís Manuel Mota de; FIRMINO, Cristiana Furtado; MARQUES-VIEIRA, Cristine Maria Alves; SEVERINO, Sandy Silva Pedro; PESTANA, Helena Castelão Figueira Carlos. Revisões da literatura científica: tipos, métodos e aplicações em enfermagem. **Revista Portuguesa de Enfermagem de Reabilitação**, v. 1, n. 1, p. 45-54, 2018. <https://doi.org/10.33194/rper.2018.v1.n1.07.4391>.

SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes de; BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SALES, Patrick Del Bosco de. Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. *Revista de Administração Pública, São Paulo*, v. 54, n. 1, p. 59-78, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180117x>.

TALEB, Nassim Nicholas. **A lógica do cisne negro**: o impacto do altamente improvável. Rio de Janeiro: Objetiva, 2021.

TSERNG, Ping; YIN, Samuel; DZENG, Ren-Jye; WOU, B.; TSAI, M. D.; CHEN, W. Y. A study of ontology-based risk management framework of construction projects through project life cycle. **Automation In Construction**, v. 18, n. 7, p. 994-1008, 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.autcon.2009.05.005>.

TUMMALA, Rao; SCHOENHERR, Tobias. Assessing and managing risks using the Supply Chain Risk Management Process (SCRMP). **Supply Chain Management**, v. 16, n. 6, p. 474-483, 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.1108/13598541111171165>.

UNITED STATES ARMY (U.S. ARMY). **Army Techniques Publication (ATP) 5-19**: Risk Management. Washington D.C.: U.S. Army, 2021. Disponível em: https://armypubs.army.mil/epubs/DR_pubs/DR_a/ARN34181-ATP_5-19-000-WEB-1.pdf Acesso em: 22 ago. 2023.

VECCHIATO, Riccardo. Creating value through foresight: first mover advantages and strategic agility. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 101, p. 25-36, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2014.08.016>.

WALRAVEN, Andréa Lucas; MACHADO, Marcus; PINHO, Ruth; SOARES, Marilene. Análise da implantação da gestão de riscos na unidade de auditoria interna do Tribunal de Justiça do estado do Ceará. **Revista Controle – Doutrina e Artigos, Fortaleza**, v. 21, n. 1, p. 136-173, 2023. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/365989527_Analise_da_implantacao_da_gestao_de_riscos_na_unidade_de_auditoria_interna_do_Tribunal_de_Justica_do_estado_do_Ceara. Acesso em: 22 jul. 2025.

WINANDY, Eric Jacques Lucien. **Avaliação da Gestão de Risco nas empresas paulistas de comércio eletrônico**. 2016. 138 p. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.12.2016.tde-31052016-164635>.

ARTIGO

ANÁLISE DE COALIZÕES DE DEFESA NA POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA: DESAFIOS À ABORDAGEM DA SEGURANÇA CIDADÃ¹

BRIVALDO PINTO SOARES NETO

Doutorando em Administração, Mestre em Administração, Advogado especialista em Direito Público e Administrador especialista em Gestão Pública; Professor na Universidade Paulista (UNIP) e Analista Governamental no Estado do Pará.

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

E-mail: brivaldosoares@yahoo.com.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-3846-9886>

DIANA CRUZ RODRIGUES

Doutora em Administração. Professora na Universidade da Amazônia (UNAMA) no Programa de Pós-Graduação em Administração, na linha de Gestão Pública e do Desenvolvimento. É líder do grupo de pesquisa "Observatório de Política, Tecnologia e Desigualdades" (OPTEI).

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

E-mail: dicruzrodrigues@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-6670-8907>

MÁRIO VASCONCELLOS SOBRINHO

Doutor em Estudos do Desenvolvimento. Professor na Universidade da Amazônia (UNAMA) no Programa de Pós-Graduação em Administração e na Universidade Federal do Pará (UFPA) no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local. Líder do Grupo de Pesquisa "Gestão Social e do Desenvolvimento Local" (GESDEL).

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

E-mail: mariovasc@ufpa.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-6489-219X>

Contribuições dos(as) autores(as): Brivaldo Pinto Soares Neto - 1º autor: conceitualização (líder), análise formal (igual), investigação (líder), metodologia (líder), redação – rascunho original (líder). Diana Cruz Rodrigues – 2ª autora: conceitualização (suporte), análise formal (igual), investigação (suporte), metodologia (suporte), redação - revisão e edição (líder). Mário Vasconcellos Sobrinho – 3º autor: investigação (suporte), redação - revisão e edição (suporte).

Data de Recebimento: 18/01/2024 **Data de Aprovação:** 26/03/2024

DOI: 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.2121

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a disputa de ideias em uma política municipal de segurança pública, pela aplicação do Modelo de Coalizão de Defesa, para examinar os desafios à abordagem da segurança cidadã. As crenças dos principais atores da política e a existência de coalizões de defesa no subsistema são examinadas. A pesquisa foi realizada por meio de um estudo de caso qualitativo na política de

1 Este artigo é resultante de uma dissertação de mestrado.

segurança pública do município de Belém (Pará, Brasil), entre 2010 e 2021. A crença dominante da política apresentou uma orientação ao combate repressivo-ostensivo da criminalidade. Há outros atores na política com crenças divergentes, principalmente associados à abordagem de segurança cidadã, porém eles encontram-se insulados em funções específicas, sem ações coletivas coordenadas, não proporcionando a formação de uma coalizão de defesa local. Destacamos desafios relacionados às mudanças em uma política municipal de segurança pública orientada para a segurança cidadã.

Palavras-Chave: Política de Segurança Pública. Segurança Cidadã. Modelo de Coalizão de Defesa. Guarda Municipal.

ADVOCACY COALITIONS ANALYSIS IN MUNICIPAL PUBLIC SECURITY POLICY: CHALLENGES TO CITIZEN SECURITY APPROACH

ABSTRACT

The paper analyzes the dispute of ideas in a municipal public security policy based on the Advocacy Coalition Framework, to examine the challenges to the approach of citizen security. The beliefs of the main policy actors and the existence of advocacy coalitions in the subsystem are examined. The research was carried out through a qualitative case study in the public security policy of the municipality of Belém (Pará, Brazil), between 2010 and 2021. The dominant belief of the policy presented an orientation towards the repressive-ostensive fight against crime. There are other actors in politics with divergent beliefs, mainly associated with the citizen security approach, but they are insulated in specific functions, without coordinated collective actions, not providing the formation of a local advocacy coalition. We highlight challenges related to changes in a municipal public security policy oriented towards citizen security.

Keywords: Public Security Policy. Citizen Security. Advocacy Coalition Framework. Municipal Guard.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar a disputa de ideias em uma política municipal de segurança pública no Brasil, pela aplicação do Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), para examinar os desafios para implementação da abordagem da segurança cidadã no processo de política local. As pesquisas baseadas no MCD apresentam, em geral, duas direções principais de contribuição: uma orientada ao avanço do próprio modelo teórico e outra orientada para trazer *insights* às áreas de política específicas, por meio do modelo. Esta pesquisa associa-se à segunda direção, buscando contribuir com estudos da política de segurança pública a partir de uma abordagem cognitiva que realça as disputas ideológicas em seu processo de política.

A abordagem de Segurança Cidadã em políticas de segurança pública parte da compreensão de uma natureza multicausal da violência e da heterogeneidade de suas manifestações, de modo que busca a proteção dos cidadãos contra qualquer tipo de violência, incluindo as de natureza econômica, social e cultural que possam causar mortes e danos à integridade física e psicológica dos cidadãos (FBSP, 2016). A segurança cidadã se diferencia em dois principais aspectos das abordagens convencionais de segurança pública: quanto à abrangência, a segurança cidadã avança para além de uma visão de segurança pública restrita à proteção da vida e da propriedade, ampliando o sentido para a proteção da plena cidadania

Análise de coalizões de defesa na política municipal de segurança pública: desafios à abordagem da segurança cidadã

Brivaldo Pinto Soares Neto, Diana Cruz Rodrigues e Mário Vasconcellos Sobrinho

(Souza, 2015); e, quanto à racionalidade, a segurança cidadã se associa a abordagens pós-modernas ou críticas da criminologia, no qual o foco está na vítima e na prevenção do crime (Sozzo; Azevedo, 2016).

A abordagem da Segurança Cidadã se originou na Colômbia, sendo aplicada na prevenção e controle da criminalidade em 1995. Sua implementação ocorreu pela integração de múltiplos programas setoriais (e.g. educação, esporte, cultura, saúde etc.) em nível local, com a participação da sociedade civil (Freire, 2009). A partir da experiência bem-sucedida na Colômbia, a abordagem se disseminou para outras experiências de políticas de segurança pública na América Latina. Uma das experiências de disseminação no Brasil foi realizada pela cooperação técnica internacional sobre Segurança Cidadã, envolvendo a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e as Nações Unidas, com a colaboração de técnicos colombianos.

A concepção de segurança cidadã se contrapõe à abordagem de segurança pública advinda da teoria da dissuasão, baseada em medidas de ênfases repressivas, como a ampliação do patrulhamento ostensivo e o aumento das redes de vigilância e das prisões que, conforme Sozzo e Azevedo (2016), influenciaram o modelo burocrático-militar da segurança pública brasileira. Assim, apesar da Senasp adotar o marco conceitual de segurança cidadã em suas diretrizes formativas e normativas, Souza (2015) realça que esses esforços não significam a efetiva materialização da abordagem de segurança cidadã no desenho das políticas de segurança pública no país.

No contexto brasileiro, os governos municipais são um dos focos de indução para adoção de práticas de segurança cidadã, devido à abordagem dar ênfase à implementação da política em escala local, com associação às políticas sociais básicas (como educação e assistência social), e ao caráter preventivo. O governo federal estabeleceu medidas normativas e de fomento para incentivar experiências de segurança cidadã nos governos municipais, por exemplo com incentivos às adesões municipais ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), o Livro Azul das Guardas Municipais (Brasil, 2019a) e a Diretriz Nacional de Polícia Comunitária (Brasil, 2019b).

Cabe lembrar que, no Brasil, os governos municipais podem constituir Guardas Municipais, conforme art. 144, § 8 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2024) e Lei nº 13.022/2014 (Brasil, 2014), e outros órgãos associados à segurança pública (e.g. organizações de regulação do trânsito, ordem pública, defesa pública). Apesar do caráter facultativo e de dificuldades orçamentárias-financeiras em muitos municípios brasileiros, há um crescimento constante na criação de Guardas Municipais (GM), conforme levantamento da Federação Nacional de Sindicato dos Guardas Municipais (Fenaguardas, [s.d.]). A GM, de forma específica, e as políticas de segurança pública no âmbito municipal, de forma mais ampla, devem priorizar aspectos preventivos, conforme orientações normativas, algumas dessas com explícitas referências à proteção da cidadania (Livro Azul das Guardas Municipais e Lei nº 13.022/2014).

Contudo, observamos que existe uma diversidade de atuações nos municípios, inclusive com conotações de políticas mais ostensivas (Souza, 2015; Oliveira Jr.; Alencar, 2016). Oliveira Jr. e Alencar (2016) buscam explicar essa postura mais ostensiva na esfera municipal por efeitos de isomorfismo, em que as GM passam a se assemelhar aos órgãos de polícia dos governos estaduais. Tal isomorfismo ocorre a partir de diferentes mecanismos institucionais, como: (1) pelo legado histórico repressivo-ostensivo da segurança pública brasileira, principalmente marcado no período ditatorial; (2) pela interação com policiais militares que atuaram como gestores de GM em sua fase de constituição (previsto no art. 15 da Lei nº 13.022/2014 e em prática comum anterior a tal legislação) ou que participaram de processos formativos do quadro de

pessoal da GM; e (3) pelas práticas sociais e pelas relações de poder estabelecidas em ações conjuntas entre os órgãos policiais e as GM.

Um exemplo de atuação de GM mais ostensiva foi identificado no município de São Paulo (Souza, 2015; Silva *et al.*, 2019). O município de São Paulo, que apresenta o maior PIB municipal per capita no país (IBGE, 2018), foi o primeiro a fundar um órgão equivalente a GM no Brasil. A Guarda Civil Metropolitana (GCM) do município foi criada em 1986, com o papel primordial de proteger os logradouros públicos e as pessoas da metrópole. A partir de 2014, o órgão assumiu também a responsabilidade por ações de enfrentamento da criminalidade e da violência (Silva *et al.*, 2019). Souza (2015) evidenciou que as práticas da GCM paulistana são identificadas, tanto em processos judiciais quanto por relatos de membros da sociedade, como análogas às da Polícia Militar estadual, realizando blitz, ações de reintegração de posse e combate à desordem urbana.

Assim, observamos que as divergências entre abordagens de segurança pública de matrizes dissuasivas e repressivas *versus* matrizes preventivas se constituem em disputas de ideias no processo da política. Apesar da constituição da segurança cidadã como alternativa para processos de políticas de segurança pública, atores que defendem tal abordagem se deparam, nos processos da política, com outros que possuem concepções diferentes, inclusive aquelas historicamente estabelecidas na política brasileira, de ênfase repressiva e ostensiva. Diante do exposto, consideramos que a aplicação do MCD em estudos de política de segurança pública possibilita iluminar essas disputas de ideias, identificando as diferenças de crenças entre os atores no processo de política. Além disso, auxilia a compreender o grau de coordenação coletiva com que tais atores estão agindo para influenciar a mudança (ou não) da política.

Especificamente, analisamos as crenças dos principais atores da política de segurança pública municipal de Belém (Pará, Brasil) para compreender os desafios da implementação de práticas orientadas à segurança cidadã, considerando as divergências de ideias e de organização coletiva no processo da política. O estudo de caso do processo de política de segurança pública do município de Belém tem duas características propícias para realçar disputas de ideias pela aplicação do MCD: (1) a ascensão da área de segurança pública à agenda no âmbito municipal nos últimos 10 anos, em que a GM apresentou uma forte estruturação e o gasto percentual em segurança pública, em comparação com o PIB municipal, foi considerado elevado no estudo de Madeira *et al.* (2018); e (2) o potencial de divergência de ideias, a partir de mudanças de orientação partidária na última eleição municipal, e de múltiplas abordagens de ações estaduais na área municipal, na área de segurança pública.

APLICANDO O MODELO DE COALIZÃO DE DEFESA NA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

O Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) surgiu na década de 1980, no campo dos estudos do processo de política (*policy process*), com publicações seminais de Sabatier e Jenkins-Smith (Sabatier, 1988; Sabatier; Jenkins-Smith, 1993). O modelo faz parte de uma abordagem cognitiva do processo de política, com uma ênfase às relações de conflito e competição neste processo (Heikkila; Cairney, 2018). Em sua origem, o MCD emergiu nos estudos sobre política ambiental nos Estados Unidos da América e focava na explicação de processos de mudança na política e no papel da informação e do conhecimento científico (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; Jenkins-Smith *et al.*, 2018). No entanto, no decorrer das décadas seguintes, o MCD teve sua aplicação ampliada para diversos setores de política (Weible; Sabatier; Flowers, 2008) e

Análise de coalizões de defesa na política municipal de segurança pública: desafios à abordagem da segurança cidadã

Brivaldo Pinto Soares Neto, Diana Cruz Rodrigues e Mário Vasconcellos Sobrinho

em contextos políticos-institucionais distintos (Sabatier; Weible, 2007). Com efeito, diferentes revisões teóricas-conceituais foram desenvolvidas no modelo (Sabatier; Weible, 2007; Weible *et al.*, 2011).

O MCD apresenta um escopo amplo em termos conceituais e de proposições sobre as mudanças nos processos da política, articulando dinâmicas de coordenação coletiva, aprendizados e conflitos entre atores da política (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; Jenkins-Smith *et al.*, 2018). Em virtude dessa amplitude, em sua operacionalização, é comum que pesquisadores realizem recortes ou definam um escopo específico de aplicação (Jenkins-Smith *et al.*, 2018). Nesta pesquisa, nosso foco de aplicação está nos conceitos de subsistema da política, coalizões de defesa e, principalmente, no sistema de crenças dos atores da política.

O subsistema da política é a unidade de análise principal do MCD e seu delineamento corresponde ao procedimento de delimitação do processo da política a ser analisado, sendo entendido como uma partição semiautônoma de um sistema político mais amplo (Weible; Sabatier; Mcqueen, 2009; Capella; Brasil, 2015). Embora o subsistema da política seja suscetível a efeitos externos desse sistema político mais amplo, ele se configura enquanto uma delimitação de escopo de pesquisa de nível intermediário de análise. Neste nível, foca-se no processo de política em um tema e em um território específico (Sabatier; Weible, 2007; Capella; Brasil, 2015). Nesta pesquisa, o subsistema da política a ser analisado é o processo de política municipal de segurança pública em Belém (Pará, Brasil).

Para delinear as fronteiras do subsistema da política, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) propõem a identificação de atores que buscam sistematicamente influenciar na política. Esses atores da política, em atuação no subsistema, tornam-se as unidades primárias de análise para análise das crenças da política e a formação de possíveis coalizões de defesa. As coalizões de defesa são conceituadas como um conjunto de atores que compartilham crenças essenciais no âmbito da política e coordenam suas ações de forma não-trivial, com o objetivo de influenciar o subsistema da política (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; Jenkins-Smith *et al.*, 2018).

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) elaboraram o conceito de coalizão de defesa como uma alternativa de agregação de atores da política, pois é mais adequada para análises de longo prazo, em comparação à agregação convencional referente a afiliações em organizações formais. Isso porque as coalizões podem acomodar atores da política que mudam de cargos e organizações ao longo do tempo. As coalizões de defesa apresentam três papéis fundamentais no processo da política: (1) constituem alianças para sustentar programas e políticas, tanto no nível partidário e parlamentar quanto na sociedade; (2) atuam na mobilização de membros como uma característica intrínseca, buscando constantemente apoiadores para a concepção defendida; e (3) estabelecem espaços de debate e aprendizado em relação à política, possibilitando antecipar mudanças e corrigir erros (Sabatier; Weible, 2007).

Porém, apesar da centralidade do conceito de coalizão de defesa no MCD, a existência de coalizões em um determinado subsistema de política não pode ser tomada como premissa. Coalizões de defesa podem surgir, crescer ou desaparecer no processo da política. No âmbito do MCD há, atualmente, um conjunto de estudos que tem se dedicado a analisar as condições de formação e os mecanismos de funcionamento de coalizões de defesa (Weible *et al.*, 2019; Rychlik; Hornung; Bandelow, 2021). Neste artigo, as coalizões de defesa são analisadas por duas características principais: o compartilhamento de crenças por atores e a coordenação de ações coletivas.

O principal elemento agregador dos atores da política em uma coalizão de defesa corresponde à noção de crenças da política. No MCD, os atores individuais possuem sistemas de crenças que orientam suas ações

e representações de mundo, as quais incidem sobre o processo da política. É por meio desses sistemas de crenças que as coalizões incorporam proposições causais sobre os problemas a serem enfrentados na política (atributos, causas e consequências), definem objetivos, estratégias e públicos-alvo, bem como legitimam critérios de avaliação (Leifeld, 2013).

O sistema de crenças no MCD é composto por uma estrutura hierárquica de crenças, a qual seria formada por três níveis: (i) crenças profundas, de nível mais abrangente, referente a valores normativos e ontológicos gerais aplicáveis a múltiplos subsistemas de políticas, por exemplo, as crenças relacionadas a projetos políticos (crenças liberais ou conservadoras); (ii) crenças da política, de nível intermediário, que correspondem às orientações normativas e empíricas condizentes ao subsistema da política específico, concepções de causas de problemas, valores prioritários e alternativas de soluções preferenciais; e (iii) aspectos secundários, de nível operacional, que referem-se a diretrizes sobre um subconjunto temático ou sobre instrumentos específicos de atuação no subsistema de política, predominantemente baseados em vivências empíricas e mais propensos a aprendizados e mudanças (Weible; Sabatier; Mcqueen, 2009; Sabatier; Jenkins-Smith, 1993).

Na área da segurança pública, há uma tendência de vinculação de crenças profundas associadas às posições conservadoras serem alinhadas às abordagens repressivas-ostensivas, que se fundamentam na teoria da dissuasão. Enquanto crenças profundas associadas às posições progressistas tem maior aderência às abordagens preventivas (de redução das oportunidades de violência) e de participação social, como a da segurança cidadã. Cano (2006) realçou que a área de segurança pública no Brasil, desde a redemocratização vem sofrendo uma crescente disputa entre diferentes paradigmas de política. O autor estabelece a existência de disputas entre o que denominou de paradigma de “guerra ao crime” (abordagem repressiva-ostensiva) e de iniciativas de “democratização” nas políticas de segurança pública, na qual incluiu a concepção de segurança cidadã.

Essa disputa entre abordagens de segurança pública também tem sido analisada no contexto organizacional, como nos estudos de Ferreira e Borges (2020, 2021) sobre as dificuldades de implementação de práticas de policiamento comunitário (abordagem preventiva), frente ao predomínio de um modelo tradicional de policiamento baseado na cultura de combate (ênfase repressiva com abordagem exclusivamente reativa da polícia). Os autores (2020) também examinaram contradições das práticas de adoção de instrumentos de gestão associados aos gerencialismo (com ênfase à avaliação quantitativa e ao controle de índices de criminalidade) para avaliação do policiamento comunitário. Desse modo, os autores articulam interrelações entre as disputas de ideias sobre segurança pública e sobre a instrumentalização de modelos de gestão.

Apesar de estudos evidenciarem a disputa de ideias na política e na gestão da segurança pública, há pouca publicação nacional e internacional na temática de segurança pública usando o MCD como abordagem analítica. Em levantamento bibliográfico realizado em 2023, na base Web of Science (com os termos de busca *Advocacy Coalition* e *Public Security*), encontramos somente 27 artigos publicados. Tal lacuna de estudos específicos com o MCD pode se relacionar a um *gap* mais geral, observado por Flom (2020), de que as instituições policiais, componente substantivo da área de segurança pública, continuam sendo um tema pouco estudado nas áreas de Ciência Política, Administração Pública e Políticas Públicas, especialmente quanto à sua interação com representantes políticos e no processo da política. Entendemos que seja relevante avançar em uma agenda de pesquisa sobre a influência de aspectos políticos e disputas ideológicas nessa área.

Dos artigos sobre política de segurança pública com uso do MCD revisados, identificamos que uma linha de discussão corresponde aos processos de mudança (ou resistência a essa) em políticas, alinhada, assim, aos objetivos originais do MCD. Um exemplo de pesquisa sobre processos de mudança está em Santander (2020), que analisou narrativas utilizadas pelos atores do governo da Colômbia para alcançar legitimidade para a política nacional antidrogas e consolidar uma estratégia social. Outros exemplos de pesquisa sobre a disputa de ideias frente às práticas estabilizadas em políticas estão em: Hughes *et al.* (2017), que analisam a persistência de uso de cães na detecção de drogas ilícitas; e em Eder, Libisseller e Schneider (2021), que discutem a persistência de políticas antiterroristas no contexto europeu. Outra linha de pesquisa encontrada corresponde à análise sobre o uso de evidências científicas nos processos de política (Ritter *et al.* 2018; Rossow; Uglund; Baklien, 2015). E, por fim, também encontramos estudos sobre aprendizados na política (Schröer, 2014).

PERCURSO METODOLÓGICO

Esta pesquisa se caracteriza por um estudo de caso qualitativo sobre o processo da política municipal de segurança pública em Belém (Pará, Brasil), que constitui o subsistema da política em análise pelo MCD. O procedimento metodológico do estudo de caso é usado para delimitar o escopo do subsistema da política, considerando-se as complexas interseções entre o caso e seu contexto (Yin, 2015). Assim, operacionalizamos as interrelações entre o sistema político (contexto) e o subsistema da política (caso) na pesquisa.

A pesquisa foi dividida em duas etapas. A primeira etapa foi compreender o contexto histórico no qual o subsistema da política se constituiu e identificar as principais estruturas organizacionais de funcionamento. Esse mapeamento considerou o período de criação das principais organizações em funcionamento no subsistema, da década de 1980 até 2009, permitindo a delimitação do escopo e a identificação de atores-chave. A segunda etapa correspondeu à análise das crenças existentes no subsistema da política, no período de 2010 a 2021, considerando o período de, no mínimo, 10 anos recomendado no MCD (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993). Entre as crenças existentes, buscamos verificar aquelas predominantes na política, considerando os atores em cargos-chave, os documentos de formulação e avaliação da política e as ações implementadas de forma prioritária.

A coleta de dados foi realizada de agosto de 2020 até fevereiro de 2022, baseada em pesquisa documental e entrevistas. A pesquisa documental abrangeu a coleta de documentos legais e de gestão da segurança pública do município, como: Plano Plurianual (PPA); Planejamento Estratégico de órgãos; Relatórios de Gestão; legislações diversas; dentre outros. Também foram realizadas 10 entrevistas com atores do subsistema da política, nas quais buscamos entender a visão de atores-chave, além de alcançar certa pluralidade de funções. As entrevistas contemplaram: atores dos órgãos governamentais municipais do subsistema (quatro entrevistados da Guarda Civil Municipal, um da Defesa Civil, um da Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de Belém e um da Coordenadoria Geral de Ordem Pública); uma entrevista com integrante de órgão do governo estadual incidente no subsistema (Instituto de Ensino de Segurança do Pará); outra com membro da imprensa local; e, por fim, outra com membro de comissão de organização não-governamental atuante no tema (Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/PA).

A identificação das crenças dos atores no subsistema da política foi desenvolvida por meio de análise de conteúdo (Schreier, 2014), baseada nas categorias expostas no Quadro 1, por processo de codificação *a posteriori*. A análise das crenças nesta pesquisa focou no segundo e no terceiro níveis do sistema de crenças do MCD, as crenças da política e seus aspectos secundários, as quais, entendemos, abrangem o nível de análise correspondente à orientação da segurança cidadã ou abordagens concorrentes.

QUADRO 1

Categorias para análise das crenças da política dos atores no subsistema de segurança pública municipal de Belém

Categorias	Descrição
Objetivo focal	Finalidades da política de segurança pública.
Estratégia para atuação	Forma prioritária de atuação pelo governo municipal na política de segurança pública.
Intersetorialidade e Coordenação	Inter-relações dos órgãos de segurança pública municipal com outros órgãos municipais e da sociedade (intersetorialidade), e existência de estruturas ou mecanismos de coordenação da política entre órgãos municipais ou com órgãos estaduais e federais.
Investimentos prioritários	Investimentos prioritários orçados e executados na política de segurança pública municipal.
Resultados principais	Resultados e produtos da política que recebem prioridade de divulgação.
Formação e conduta do agente público municipal	Conteúdo, responsáveis por e processo de instrução constituídos para formação de agentes municipais na política de segurança pública e conduta percebida desses agentes quando investidos na atribuição.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

SUBSISTEMA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE BELÉM: CRENÇAS DA POLÍTICA E DESAFIOS À ABORDAGEM DA SEGURANÇA CIDADÃ

A partir da Constituição Federal (CF) de 1988, as políticas de segurança pública municipais no Brasil percorreram trajetórias significativamente complexas no contexto do federalismo e das relações intergovernamentais do sistema de segurança pública brasileiro. Nesse contexto, influem os legados históricos institucional de ênfase repressiva, bem como as interações com as demais organizações governamentais (estaduais e federais) e da sociedade, inclusive pela pressão da elevação da criminalidade (Freire, 2009; Cano, 2006).

O aparato legal-administrativo voltado aos governos municipais na segurança pública realça a sua atuação preventiva desde a CF de 1988 e em outras diretrizes (e.g. Lei nº 13.022/2014; Livro Azul das Guardas Municipais; e Matriz Curricular de Formação e Qualificação). A partir de tal previsão, emergiriam desenhos de políticas orientados às ações educativas e preventivas, inibidoras de oportunidades de violência e intersetoriais (envolvendo políticas de educação, assistência social e ordenamento público), em convergência com a abordagem da segurança cidadã. Porém, dada a complexidade das influências anteriores citadas, as políticas de segurança pública municipais tendem a variar, sendo necessária a análise de contextos locais.

O CONTEXTO DE DESENVOLVIMENTO INICIAL DO SUBSISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL DE BELÉM

Os órgãos governamentais embrionários do subsistema da política de segurança pública de Belém foram criados na década de 1980. A Comissão da Defesa Civil foi criada em 1984, por meio da Lei nº 7.269 (Belém,

Análise de coalizões de defesa na política municipal de segurança pública: desafios à abordagem da segurança cidadã

Brivaldo Pinto Soares Neto, Diana Cruz Rodrigues e Mário Vasconcellos Sobrinho

1984), com o objetivo de agir de forma proativa e no socorro à sociedade em casos de calamidade pública e demais situações análogas, com ênfase à proteção da vida. Em seguida, com foco na proteção patrimonial, a Guarda Civil Municipal (GCM/BEL) foi criada em 1986, pela Lei nº 7.346 (Belém, 1986), para atuar na proteção dos bens e serviços públicos da prefeitura municipal, incluindo a vigilância de unidades, sendo instituído o cargo de Vigilante Municipal. Por fim, em 1989, por meio da Lei nº 7.475 (Belém, 1989), foi criada a Companhia de Transporte de Belém (CTBEL), que além da função de organização e regulação do serviço público de transporte de passageiros, tinha a responsabilidade principal pela ordenação e fiscalização da malha viária municipal, relacionada assim à noção de proteção da vida dos cidadãos no trânsito.

A Defesa Civil permaneceu com estrutura relativamente estável, voltada à manutenção de atividades básicas, sem constituir um quadro próprio permanente de servidores ao longo do tempo. No Plano Plurianual (PPA) de 2006 a 2009, essa situação pôde ser exemplificada pela única citação associada à Defesa Civil corresponder à verba denominada “manutenção do órgão”. A CTBEL não era citada nos PPAs do período, mas, considerando sua natureza jurídica de empresa pública, tinha arrecadação própria relacionada às atividades regulatórias de trânsito, que lhe permitia autonomia financeira e certa atenção governamental quanto à geração de receitas.

A GCM/BEL era o órgão que mais recebia atenção governamental pela atividade de segurança pública. Além dos recursos de manutenção do órgão, houve investimentos para desenvolvimento da estrutura operacional, conforme evidencia o programa no PPA 2006-2009, com o objetivo de “proteção de serviços, instalações e bens municipais”, o qual previa investimentos relacionados à ampliação das instalações da GCM/BEL, aquisição de frota de veículos, reaparelhamento e implantação de um sistema de monitoramento por câmera de segurança em vias públicas urbanas (Belém, 2005).

Nesse contexto inicial do subsistema da política, caracterizado pela atuação predominante dos três órgãos examinados, entendemos que a política municipal apresentava sentido estrito às duas concepções básicas de segurança pública: (1) proteção à vida, com ênfase na Defesa Civil e na CTBEL; e (2) proteção ao patrimônio público, com ênfase na GCM/BEL.

Contudo, nos últimos anos desse período, algumas alterações relevantes foram observadas. Em 2007, o governo federal implementou o Pronasci e seus desdobramentos (como o Curso de Polícia Comunitária). O Pronasci foi um dos movimentos políticos na área da segurança pública no país que, mediante incentivo à adesão dos governos municipais, ampliava a função das GM de uma visão restrita à proteção patrimonial para uma concepção mais ampla de segurança pública (FBSP, 2016). Exemplo dessa ampliação foi a elaboração da 1ª Matriz Curricular de Formação de Guardas Civis Municipais provenientes da Senasp e da Academia Nacional de Polícia, em 2009, quando foi estabelecida como função das GM a análise de falhas sociais provenientes do complexo processo de urbanização para a prevenção de crimes.

Apesar da orientação do Pronasci e da citada Matriz Curricular estarem relacionadas à abordagem preventiva e de segurança cidadã, a abertura de escopo para atuação municipal na segurança pública favoreceu também outras abordagens concorrentes (inclusive aquelas repressivas-ostensivas) a se mobilizarem para atuação no processo da política. Cabe ressaltar que o governo municipal de Belém não aderiu ao Pronasci à época, mas realizou investimentos próprios de aparelhamento da GCM/BEL que, embora passível de justificativa formal preventiva, estabelecia um conjunto de recursos importantes para outras formas de atuação.

O SUBSISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL DE BELÉM DE 2010-2021: ANÁLISE DAS CRENÇAS DA POLÍTICA

A partir de 2010, há uma consolidação da ampliação da atuação da segurança pública municipal para a proteção do cidadão e o enfrentamento da criminalidade, com crescente fortalecimento da GCM/BEL como principal órgão do subsistema de segurança pública municipal. Essa ampliação da segurança pública municipal pode ser encontrada em diversos documentos oficiais, como no PPA de 2010-2013 (Belém, 2009), em que consta “Garantir o bem-estar do cidadão, dos bens, serviços e instalações do Município, com ações preventivas de segurança pública e respeito aos direitos humanos”; e no PPA 2018-2021 (Belém, 2017), em que consta “Intensificar as ações integradas de prevenção à violência e o enfrentamento à criminalidade na promoção da cultura da paz”.

Verificamos também que havia na descrição dos planos municipais uma preocupação em destacar expressões associadas à abordagem de segurança cidadã, como “ações preventivas”, “bem-estar do cidadão” e “cultura da paz”, conforme as diretrizes nacionais. Contudo, ao analisar os dados orçamentários, verificamos a permanência da centralidade de ações na GCM/BEL com aumento da infraestrutura, medidas de inteligência e aparelhamento para ações ostensivas. Um dirigente da GCM-BEL desse período relatou:

[...] a GCM/BEL conta com 1.149 agentes em sete grupamentos; além da Romu [Ronda Ostensiva Municipal] e do GPU [Grupamento de Patrulhamento Urbano], há ainda os grupos de ações táticas, os de ações com cães e a Ronda da Capital. [...] Tenho Canil, Choque, Tático e Moto. Não me falta nada, só mais pessoal, pois meu povo é velho, são mais de quinze anos sem concurso. (Entrevistado A, 2022).

A importância da GCM/BEL como principal órgão de segurança pública municipal também se revela na concessão de autonomia administrativa e jurídica no período, pela Lei nº 8.769/2010, que torna a GCM/BEL uma autarquia. Destacamos que a redação do art. 1º dessa lei acrescenta, além da nova organização da GCM/BEL, a competência “institucional da segurança urbana municipal e atribuições de proteger sua população”.

Outro órgão que sofreu mudanças de atuação no período foi a CTBEL, que foi alterada para Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de Belém (SeMOB), tornando-se responsável pelo estabelecimento do plano de mobilidade urbana, além do procedimento tradicional de fiscalização das vias, conforme Lei nº 9.031/2013 (Belém, 2013). Por fim, houve a criação da Coordenadoria Geral de Ordem Pública, por meio da Lei nº 9.403/2018 (Belém, 2018) no subsistema. A Coordenadoria Geral de Ordem Pública ficou responsável por estabelecer o bom ordenamento e o uso adequado dos logradouros e espaços públicos e privados do município, visando ao cumprimento da legislação de posturas, obras, saúde sanitária, dentre outras.

O fortalecimento institucional da GCM/BEL, da SeMOB e da Ordem Pública também foi reconhecido pela composição do Sistema de Segurança Pública Municipal de Belém, instituído pelo Decreto Municipal nº 97.653/2020 (Belém, 2020). Diferentemente, a Defesa Civil permaneceu com estrutura e funcionamento similar ao observado no período anterior e não foi designada a compor tal Sistema municipal.

Em 2021, ocorreu uma mudança partidária no governo municipal, assumindo um partido de pauta progressista. As duas principais mudanças institucionais foram: (1) a criação da função denominada “Relacionamento com a Comunidade”, junto ao gabinete do Comando da GCM/BEL; e (2) a definição de

Análise de coalizões de defesa na política municipal de segurança pública: desafios à abordagem da segurança cidadã

Brivaldo Pinto Soares Neto, Diana Cruz Rodrigues e Mário Vasconcellos Sobrinho

uma Defesa Civil mais associada à assistência social, reforçando o afastamento desse órgão do subsistema municipal da segurança pública e a aproximação das políticas sociais.

Nesse subsistema da política de segurança pública municipal de 2010 a 2021, foram identificadas três crenças da política, conforme descrito no Quadro 2.

QUADRO 2

Categorias para análise das crenças da política dos atores no subsistema de segurança pública municipal de Belém

Categorias	Crenças da política		
	Proteção à Vida e Assistência	Combate repressivo-ostensivo à criminalidade	Segurança cidadã e proximidade com a comunidade
Objetivo focal	Foco na proteção à vida dos munícipes, com ênfase à assistência em casos de sinistros ou condições de notória precariedade.	Foco na redução dos índices de criminalidade por ações combativas de natureza repressiva-ostensiva.	Foco na prevenção de crimes por ações intersetoriais para promoção de coesão social e de uma cultura de paz.
Estratégias para atuação	Parcerias com ONGs em campanhas com fins de assistência social e com o Corpo de Bombeiros para prevenção, fiscalização e socorro em caso de sinistro	Criação de grupamentos e unidades táticas voltadas para ações repressivas-ostensivas e atuações em parceria com as polícias estaduais.	Implementação de canais de interação com as comunidades e desenvolvimento de projetos sociais.
Intersetorialidade e coordenação	Relativa atenção à intersetorialidade (voltada a ONGs e de coordenação horizontal com setores de urbanização e ordenamento), com pouca preocupação à coordenação vertical.	Baixa atenção à intersetorialidade e coordenação horizontal, com atuação reativa focada no atendimento a demandas de outros órgãos municipais. Boa receptividade à submissão à coordenação vertical no âmbito do sistema estadual de segurança pública.	Ênfase à intersetorialidade e coordenação horizontal junto a políticas sociais, principalmente de educação e esporte.
Investimentos priorizados	Execução dedicada a pessoal e infraestrutura para fiscalização técnica e ações humanitárias (abrigo e subsistência).	Foco no aparelhamento, por meio de material bélico e infraestrutura, para patrulhamento e rondas.	Foco em equipamentos e pessoal voltados a uma maior presença nas comunidades e responsividade às suas demandas.
Resultados principais	Atenção associada aos eventos de ordem assistencial e ações de socorro em sinistros.	Atenção para indicadores de criminalidade, denúncias recebidas e ações de abordagens, apreensões de produtos ilícitos e recuperação de bens furtados.	Responsividade às demandas sociais, principalmente de organizações coletivas e sociais.
Formação e conduta do agente público	Influência formativa e de conduta do Corpo de Bombeiro, unidades de urbanização e ONGs, com uma combinação de nuances técnicas (principalmente, engenharias) e assistenciais.	Formação com influência pela doutrina militar e com ênfase a habilidades para condutas táticas e operacionais (cursos que preparamos para rua como táticos e ostensivos).	Formação com foco preventivo e habilidades para “trato social” e proximidade com as comunidades. Atenção acessória para capacitações e implementação de sistemas de inteligência.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

A crença de “Proteção à Vida e Assistência” foi encontrada somente relacionada à Defesa Civil, a qual herdou uma concepção original de proteção à vida e aquisição de maior sensibilização a ações de assistência social. Um dos atores relatou:

[...] Agora, busco um papel mais de “associativismo” bem encaminhado com a Cruz Vermelha e vários grupos de voluntários. De modo geral, a Defesa Civil realiza campanhas pontuais para minimizar o sofrimento de pessoas que perderam tudo, ou quase tudo, em incêndios. Porém, sabemos que existem centenas de famílias em situação de vulnerabilidade e que, não necessariamente, são alvos dessas campanhas específicas. Pensando nisso e confiando na generosidade de nossa gente, decidimos transformar a nossa van em um ponto itinerante para a doação e arrecadação de doativos, roupas, brinquedos e higiene pessoal. (Entrevistado F, 2022).

A crença de “Combate repressivo-ostensivo à criminalidade” apresenta substantiva similaridade à abordagem dissuasiva-repressiva (Souza, 2015; Sozzo; Azevedo, 2016; Cano, 2006). Essa crença foi identificada como preponderante no subsistema, ao conseguir influenciar a formulação e implementação da política, com a forte presença de atores em cargos-chave (recursos da política) na GCM/BEL. Tal alcance de recursos e concretização de produtos na política evidencia a predominância repressiva-ostensiva que, contudo, está atenta ao teor do regramento preventivo e da abordagem da segurança cidadã das diretrizes nacionais, quando da formulação textual de planos. A seguir, destacamos duas falas associadas a tal classificação de crença.

A questão de ser ostensivo ou preventivo. Ao usar farda é ostensivo, quem usa arma é ostensivo. O bandido não sabe a diferença, por isso a [...] Guarda aborda, faz “blitz”, faz tudo; tem bandido para todo mundo! Policial Militar, Civil, Federal, é só trabalhar. Hoje, eu vejo a Guarda crescendo de conduta [...] cresci na Guarda e percebi o seu novo papel na segurança pública. (Entrevistado A, 2022).

A qualificação e formação é feita por nós [GCM/BEL], temos a divisão de ensino [...] além de outros cursos que nós preparamos para rua, como táticos e ostensivos. Não perdemos nada para PM. Veja o Canil, vêm até a PF pedir emprestado, de graça. [...] o que falta melhorar? Não sei... seria mais armamento. Equipamentos. Mas a lei dificulta [...] tudo é mais difícil para Guarda. Só que na rua tem bandido para todo mundo. (Entrevistado E, 2022).

A crença denominada “Segurança cidadã e proximidade à comunidade” apresenta conformidade com a literatura de segurança cidadã, adotando o foco preventivo (Quintana-Navarrete; Fondevila, 2015). Tal crença foi identificada em atores em diferentes órgãos governamentais e não governamentais, em cargos associados à atividade formativa, consultiva ou de relacionamento com a comunidade. Seguem duas falas associadas a tal crença:

Entendo que a função da Guarda é servir e proteger a população nas mais diversas áreas, sendo que, diferente dos demais órgãos de segurança, acredito que devemos agir mais de forma social e humana. (Entrevistado G, 2022).

A política municipal de segurança pública tem que estar focada na prevenção, essa é a primeira premissa. Qualquer coisa fora disso é inconstitucional. Nisso, devemos apontar

Análise de coalizões de defesa na política municipal de segurança pública: desafios à abordagem da segurança cidadã

Brivaldo Pinto Soares Neto, Diana Cruz Rodrigues e Mário Vasconcellos Sobrinho

para qualquer gestor, pode atuar na educação básica, na construção do emprego, no fomento de renda ou diretamente no assistencialismo. A formação deve ser pautada na estrita legalidade, como qualquer ação da administração pública, sem essa questão de que o patrulhamento da guarda ajuda no combate à violência, pois a ilegalidade da ação também é uma violência. Portanto, as Guardas devem pautar-se exclusivamente nas ações voltadas à cidadania, aos direitos humanos, à prevenção da violência e, de modo geral, claro, no que já trata a Doutrina Cidadã, que, de qualquer forma, incentiva essas medidas que já citei. (Entrevistado H, 2022).

A partir da análise de crenças existentes no subsistema municipal, seguimos para o exame quanto à existência de coalizões de defesa, ou seja, se os atores que apresentam crenças similares também coordenam ações coletivas para influenciar o processo de política (Weible *et al.*, 2019). Observamos que a crença dominante no subsistema é a de combate repressivo-ostensivo à criminalidade, perpassando por diferentes funções, principalmente na GCM/BEL, incluindo sucessivos cargos de gestão. Cabe acrescentar que um dos atores associado a tal crença também exercia papel de liderança em associação de gestores municipais de segurança pública no estado (Conselho de Gestores de Guardas Municipais do Estado do Pará). Pela atuação conjunta de mobilização de recursos no subsistema e a liderança em organizações e movimento associativista, entendemos que há uma coalizão de defesa com ações coordenadas em prol dessa abordagem no subsistema.

Situação diferente foi identificada para demais crenças. Embora seja possível encontrar atores no subsistema que defendem a crença de segurança cidadã e proximidade à comunidade, eles não demonstram interação entre si, estando em funções dispersas em diferentes órgãos. Quanto à crença de proteção à vida e assistência, apesar de considerarmos que poderia construir um diálogo com a de segurança cidadã, o ator identificado se mantém em órgão insulado, aproximando-se mais de outras políticas sociais. Assim, consideramos que essas crenças marginais no subsistema não apresentam ações coletivas coordenadas. Portanto, tais atores, apesar de terem crenças similares, não constituíram coalizões de defesa que concorram no subsistema, o qual apresenta um baixo nível de conflito.

DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PRÁTICAS DE SEGURANÇA CIDADÃ NA POLÍTICA DE SEGURANÇA MUNICIPAL DE BELÉM

A política de segurança pública municipal de Belém, embora apresente um alinhamento formal em planos municipais à abordagem de segurança cidadã, em termos fáticos se distancia de tal orientação ao adotar predominantemente um modelo repressivo-ostensivo, postura similar a outras GM no país (Cano, 2006; Souza, 2015). É possível compreender que os incentivos federais para ampliação da ação municipal, a partir da abordagem de segurança cidadã, atuaram como eventos externos que influenciaram parcialmente o subsistema. Os atores com crenças repressivas-ostensivas locais se articularam diante do incentivo à ampliação do papel da política municipal em direção do enfrentamento da violência e criminalidade, com estratégias de expansão de recursos no subsistema, auxiliados pela ascensão da segurança pública às agendas governamentais. Porém, tais atores locais fizeram a ampliação de papel a partir de suas próprias crenças, afastando-se da abordagem de segurança cidadã.

O domínio no subsistema de uma coalizão com crença divergente é um desafio para se alcançar adesão à abordagem da segurança cidadã, porém o MCD ajuda a iluminar outros desafios. Um deles é a falta de

organização para ação coletiva coordenada dos atores com crenças associadas à segurança cidadã, os quais não chegam a formar uma coalizão de defesa que concorra no subsistema com a coalizão dominante. A existência de atores com crenças compatíveis com a segurança cidadã é fator necessário para a formação da coalizão, mas não suficiente (Weible *et al.*, 2019).

Relacionado também à formação de uma coalizão para defesa da segurança cidadã no subsistema está outro desafio, que é o acesso a recursos na política. O acesso a recursos poderia ser facilitado por meio de eventos externos, como foi o caso do Pronasci. Contudo, a possibilidade de programas federais ou de outras fontes gerarem recursos aos defensores da segurança cidadã e se concretizarem em instrumentos locais de implementação, somente tornar-se-á efetivada se for reduzida à dependência de deliberação para tal adesão por funções-chave do subsistema, em mãos da coalizão dominante.

Por fim, o último desafio que destacamos corresponde à necessidade de criar estímulos a aprendizados no subsistema (Jenkins-Smith *et al.*, 2018). A formação de uma coalizão concorrente com acesso, ainda que marginal, a recursos da política poderia proporcionar um nível de conflito moderado na política, que, segundo o MCD, seria propício para fomentar aprendizados entre as coalizões. Entre as iniciativas possíveis estaria a criação de fóruns ou espaços institucionais de debates profissionais no subsistema, que, sendo prestigiado o suficiente, forçaria os membros das coalizões diferentes a interagirem (Weible; Sabatier; Mcqueen, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A influência do legado repressivo da concepção militar-burocrática de segurança pública no Brasil já vinha sendo abordada em estudos anteriores (Cano, 2006; Freire, 2009; Ferreira; Borges, 2021). Assim como, análises na perspectiva institucional da política de segurança pública vêm explorando os diferentes mecanismos pelos quais tal legado, constituído em outras esferas governamentais (federal e estadual), se introduz no processo de política municipal (Oliveira Jr.; Alencar, 2016). Nossa pesquisa, por meio do MCD, reforça os resultados observados da influência desse legado, mas a partir de uma abordagem cognitiva do processo de política com a identificação e o mapeamento de crenças e exame da ação coletiva de atores locais.

A aplicação do MCD na pesquisa permitiu a identificação da crença dominante e o mapeamento de atores e recursos a ela associados. O predomínio de uma coalizão de defesa de orientação repressiva-ostensiva corroborou com resultados de estudos anteriores (Cano, 2006; Souza, 2015; Sozzo; Azevedo, 2016; Ferreira; Borges, 2021). Contudo, o MCD também proporcionou mapear e analisar os atores (ou as coalizões de defesa, quando o caso) associados a crenças secundárias ou marginais no subsistema, proporcionando o exame de suas performances e desafios a serem enfrentados para atuação na política (organização para ação coletiva, acesso a recursos, mecanismos de aprendizados). Parte desses desafios, como o acesso a recursos e legitimidade, também dialogam com disputas no contexto organizacional e de gestão das unidades de segurança pública, as quais compõem o subsistema da política.

Consideramos que o MCD tem potencial para contribuir com a agenda de estudos sobre a política de segurança pública no Brasil, seja na análise de outros subsistemas de política, seja no enfoque de outras categorias analíticas, por exemplo, sobre a formação de novas coalizões de defesa, os níveis de conflito em subsistema com mais de uma coalizão e os mecanismos de aprendizados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELÉM (PA). **Decreto nº 97.653, de 29 de outubro de 2020**. Altera o Decreto nº 96.340, de 25 de maio de 2020, que dispõe sobre medidas de distanciamento social controlado, visando à prevenção e enfrentamento à pandemia da COVID-19. Diário Oficial do Município de Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2020.

BELÉM (PA). **Lei nº 7.269, de 13 de dezembro de 1984**. Cria a Comissão Municipal de Defesa Civil de Belém – COMDEC-BL e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belém, Belém, PA, 14 dez. 1984.

BELÉM (PA). **Lei nº 7.346, de 14 de outubro de 1986**. Cria a Guarda Municipal para vigilância dos logradouros públicos do Município de Belém e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 15 out. 1986.

BELÉM (PA). **Lei nº 7.475, de 28 de dezembro de 1989**. Cria a Companhia de Transportes do Município de Belém – CTBEL, autoriza medidas transitórias referentes ao transporte de passageiros e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 1989.

BELÉM (PA). **Lei nº 9.031, de 18 de setembro de 2013**. Altera a Lei nº 8.227, de 30 de dezembro de 2002, com as alterações da Lei nº 8.951, de 30 de agosto de 2012, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belém, Belém, PA, 18 set. 2013.

BELÉM (PA). **Lei nº 9.403, de 28 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão – SEGEP, da Secretaria Municipal de Urbanismo – SEURB e da Unidade Coordenadora do Programa – UCP, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belém, Belém, PA, 28 dez. 2018.

BELÉM (PA). **Plano Plurianual 2006–2009**. Belém, PA: Prefeitura Municipal de Belém, 2005.

BELÉM (PA). **Plano Plurianual 2010–2013**. Belém, PA: Prefeitura Municipal de Belém, 2009.

BELÉM (PA). **Plano Plurianual 2018–2021**. Belém, PA: Prefeitura Municipal de Belém, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 135, de 20 de dezembro de 2024. Brasília, Congresso Nacional, 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.022**, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Diário Oficial da União: seção 1, ed. extra, p. 1, 11 ago. 2014.

BRASIL. **Livro azul das guardas municipais, princípios doutrinários da segurança pública municipal**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), 2019a.

BRASIL. **Portaria nº 43, de 12 abril 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Institui as Diretrizes Nacionais e o Manual de Polícia Comunitária. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019b.

CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 136-155, 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia Neidhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 3, p. 449-474, 2015.

EDER, Franz; LIBISELLER, Chiara; SCHNEIDER, Bernhard. Contesting counter-terrorism: discourse networks and the politicisation of counter-terrorism in Austria. **Journal of International Relations and Development**, v. 24, p. 171-195, 2021.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Análise comparativa da arquitetura organizacional da área de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2016. 154 p.

FENAGUARDAS. **Cadastro nacional das guardas municipais**. [s.d.]. Disponível em: <https://fenaguardas.org.br/>. Acesso em: 2021.

FERREIRA, Daniel Victor de Sousa; BORGES, Jacqueline Florindo. O policiamento comunitário como uma prática social e o gerencialismo na segurança pública: análises de uma unidade operacional da polícia militar. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 26, n 3, p. 642-672, 2020.

FERREIRA, Daniel Victor de Sousa; BORGES, Jacqueline Florindo. Policiamento comunitário: dicotomias e imagens fraturadas nas práticas de segurança pública. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 13, n. 3, 2021.

FLOM, Hernán. Controlling bureaucracies in weak institutional contexts: the politics of police autonomy. **Governance**, v. 33, n. 3, p. 639-656, 2020.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **Revista Aurora**, Marília, v. 3, n. 1, p. 49-58, 2009.

HEIKKILA, Tanya; CAIRNEY, Paul. Comparison of theories of the policy process. *In*: SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher (Eds.). **Theories of the policy process**. Routledge, 2018, p. 301-327.

HUGHES, Caitlin; RITTER, Alison; LANCASTER, Kari; HOPPE, Robert. Understanding policy persistence: the case of police drug detection dog policy in NSW, Australia. **International Journal of Drug Policy**, v. 44, p. 58-68, 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **São Paulo**: Panorama. 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acesso em: 29 jul. 2025.

JENKINS-SMITH, Hank; NOHRSTEDT, Daniel; WEIBLE, Christopher; INGOLD, Karin. The Advocacy Coalition Framework: an overview of the research program. *In*: SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. **Theories of the Policy Process**. Routledge, 2018, p. 135-171.

LEIFELD, Philip. Reconceptualizing major policy change in the advocacy coalition framework: A discourse network analysis of German pension politics. **Policy Studies Journal**, v. 41, n. 1, p. 169-198, 2013.

MADEIRA, Lígia; GELISKI, Leonardo; SALVARREY, Gabriela; BOESSIO, Ana Paula; TRINDADE, Kalita. Capacidade estatal na segurança pública municipal das capitais brasileiras. *In*: MARENCO, André; NOLL, Maria Izabel. **A política, as políticas e os controles**: como são governadas as cidades brasileiras. Porto Alegre: Tomo Editorial, p. 141-170, 2018.

OLIVEIRA JR., Almir de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 24-34, 2016.

Análise de coalizões de defesa na política municipal de segurança pública: desafios à abordagem da segurança cidadã

Brivaldo Pinto Soares Neto, Diana Cruz Rodrigues e Mário Vasconcellos Sobrinho

QUINTANA-NAVARRETE, Miguel; FONDEVILA, Gustavo. Soluciones al problema: la gestión de la seguridad pública en palabras. **Gestión y Política Pública**, v. 4, n. 2, p. 305-337, 2015.

RITTER, Alison; HUGHES, Caitlin; LANCASTER, Kari; HOPPE, Robert. Using the Advocacy Coalition Framework and Multiple Streams policy theories to examine the role of evidence, research and other types of knowledge in drug policy. **Addiction**, v. 113, n. 8, p. 1539-1547, 2018.

ROSSOW, Ingeborg; UGLAND, Trygve; BAKLIEN, Bergljot. Use of research in local alcohol policy-making. **Drugs and Alcohol Today**, v. 15, n. 4, p. 192-202, 2015.

RYCHLIK, Jasmin; HORNUNG, Johanna; BANDELOW, Nils. Come together, right now: storylines and social identities in coalition building in a local policy subsystem. **Politics & Policy**, v. 49, n. 5, p. 1216-1247, 2021.

SABATIER, Paul. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2-3, p. 129-168, 1988.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. **Theories of the policy process**. Westview Press, p. 189-220, 2007.

SANTANDER, Jairo. Reinvenções narrativas como mecanismos cognitivos para a estabilidade de políticas públicas: o caso da política antidrogas na Colômbia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1613-1631, 2020.

SCHREIER, Margrit. Qualitative content analysis. *In*: FLICK, Uwe. **The Sage handbook of qualitative analysis**. Sage Publications, 2014, p. 170-183.

SCHRÖER, Arne. Lessons learned? German security policy and the war in Afghanistan. **German Politics**, v. 23, n. 1-2, p. 78-102, 2014.

SILVA, Fabian de Souza; VENELLI-COSTA, Luciano; VIEIRA, Almir Martins; SANEMATSU, Laudelino Siqueira Amaral. Permanência na carreira dos profissionais de segurança pública: um estudo com o efetivo da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo. **Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 12, n. 4, 2019.

SOZZO, Máximo; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Segurança pública e reforma das polícias na América Latina. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 547-551, 2016.

SOUZA, Aulus. **Guarda Municipal: a responsabilidade dos Municípios pela segurança pública**. Curitiba: Juruá, 2015.

WEIBLE, Christopher; SABATIER, Paul; FLOWERS, Jim. Advocacy Coalition Framework. **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, (1) 1, 1-10, 2008.

WEIBLE, Christopher; SABATIER, Paul; MCQUEEN, Kelly. Themes and variations: taking stock of the advocacy coalition framework. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.

WEIBLE, Christopher; INGOLD, Karen; NOHRSTEDT, Daniel; HENRY, Adam; JENKINS-SMITH, Hank. Sharpening advocacy coalitions. **Policy Studies Journal**, v. 48, n. 4, p. 1054-1081, 2019.

Análise de coalizões de defesa na política municipal de segurança pública: desafios à abordagem da segurança cidadã

Brivaldo Pinto Soares Neto, Diana Cruz Rodrigues e Mário Vasconcellos Sobrinho

WEIBLE, Christopher; SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank; NOHRSTEDT, Daniel; HENRY, Adam; LEON, Peter de. A quarter century of the advocacy coalition framework: an introduction to the special issue. *Policy Studies Journal*, v. 39, n. 3, p. 349-360, 2011.

YIN, Robert. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

INTERVENÇÕES EM PROMOÇÃO E PREVENÇÃO EM SAÚDE MENTAL ENTRE PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

LUANA FOLCHINI DA COSTA

Doutora em Psicologia pela Universidade de Caxias do Sul e pela Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa, Professora Auxiliar Convidada nas Universidades de Évora e Universidade Autónoma de Lisboa, Pós-doutoranda na Universidade de Caxias do Sul e Universidade de Lisboa.

País: Brasil **Estado:** Rio Grande do Sul **Cidade:** Caxias do Sul

E-mail: lfcosta@ucs.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3036-5911>

MAGDA MACEDO MADALOZZO

Doutora em Psicologia das Organizações e do Trabalho pela Universidade Federal de Santa Catarina. Docente na Universidade de Caxias do Sul (RS) em cursos de Graduação e Pós-Graduação Lato Sensu e Strictu Sensu. Docente do Programa de Pós-Graduação em Psicologia - Mestrado Profissional / UCS.

País: Brasil **Estado:** Rio Grande do Sul **Cidade:** Caxias do Sul

E-mail: mmmadalo@ucs.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-1633-8175>

ALEXANDRA CAROL CIOATO

Acadêmica do curso de Psicologia na Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bolsista de Iniciação científica (PIBIC-CNPq) desde dezembro/2021

País: Brasil **Estado:** Rio Grande do Sul **Cidade:** Caxias do Sul

E-mail: accioato@ucs.br **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0008-1229-2430>

ÉDER LEONARDO DE VITTE HORN

Acadêmico do curso de Psicologia na Universidade de Caxias do Sul (UCS).

País: Brasil **Estado:** Rio Grande do Sul **Cidade:** Caxias do Sul

E-mail: elvhorn@ucs.br **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0007-6934-2489>

Contribuições dos autores: Éder Leonardo e Alexandra Carol apoiaram a busca nas bases de dados, leitura dos artigos e fichas de leitura para a construção do artigo. Magda Macedo contribuiu na escrita, discussão e conclusões do artigo. Luana da Costa contribuiu na escrita do artigo, condução da busca nas bases de dados, organização das fichas de leitura e análise dos artigos, apoio na discussão e conclusões.

Data de Recebimento: 01/04/2024 **Data de Aprovação:** 14/01/2025

DOI: 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.2163

RESUMO

O estudo apresenta uma revisão integrativa da literatura, com o intuito de conhecer, em nível global, como tem sido propostas e conduzidas intervenções de promoção e prevenção da saúde mental com profissionais de segurança pública (PSP). Foi realizada uma busca nas bases de dados *Scopus* e *Web of Science*, considerando estudos recentes (2018-2022) publicados nas áreas de Gestão, Psicologia e Ciências Sociais. Os conteúdos dos artigos foram categorizados de modo a identificar os tipos de intervenções

realizadas, o momento da intervenção, os obstáculos e facilitadores da implementação e do acesso para a participação dos profissionais, bem como as abordagens que sustentaram teoricamente a concepção e realização das intervenções. Os resultados contribuem para promover reflexões sobre intervenções primárias, secundárias e terciárias relacionadas a processos psicossociais (em níveis individuais e organizacionais) e sobre estratégias utilizadas, sendo úteis para elucidar fatores psicossociais de risco e de proteção, que podem ser fatores-chave para o desenvolvimento e o sucesso de programas e práticas interventivas voltadas à saúde mental do público-alvo. Nesse sentido, são apresentadas contribuições e sugestões para estudos e práticas futuras, de modo a orientar e otimizar investimentos.

Palavras-chave: Profissionais de segurança pública. Saúde mental. Intervenções em fatores psicossociais.

INTERVENTIONS IN MENTAL HEALTH PROMOTION AND PREVENTION AMONG PUBLIC SAFETY PROFESSIONALS

ABSTRACT

The study presents an integrative review of the literature, with the aim of finding out, at a global level, how interventions to promote and prevent mental health have been proposed and conducted with public security professionals. A search was carried out in the Scopus and Web of Science databases, considering recent studies (2018-2022) published in the areas of management, psychology and social sciences. The content of the articles was categorized in order to identify the types of interventions carried out, the timing of the intervention, the obstacles and facilitators to implementation and access for the participation of professionals, as well as the approaches that theoretically underpinned the interventions' design and implementation. The results contribute to promoting reflection on primary, secondary and tertiary interventions related to psychosocial processes (at individual and organizational levels) and the strategies used, and are useful for elucidating psychosocial risk and protective factors, which can be key factors in the development and success of intervention programs and practices aimed at the mental health of the target public. In this sense, contributions and suggestions for future studies and practices are presented in order to guide and optimize investments.

Keywords: Public safety professionals. Mental health. Interventions in psychosocial factors.

INTRODUÇÃO

A natureza do trabalho policial caracteriza-se pela vivência cotidiana de situações de violência em diferentes graus. As ações de exposição a fatores psicossociais de risco são constantes e intrínsecas às tarefas que desempenham, com potenciais estressores operacionais e organizacionais (Silva *et al.*, 2024). Alta demanda emocional, pesada carga de trabalho e longas jornadas e alterações no ciclo circadiano impostas a esse grupo ocupacional têm sido associadas, frequentemente, ao comprometimento da saúde mental, que pode ser observado em seus efeitos indiretos, como aumento dos índices de absenteísmo, maior uso da força e interações disfuncionais com o público, problemas de saúde, relacionamentos tensos e menor qualidade do trabalho (Freitas *et al.*, 2023; Purba; Demou, 2019). Baixos índices de realização pessoal, esgotamento, sintomas psiquiátricos/sofrimento psicológico, exaustão emocional e até suicídio têm acometido esse serviço de linha de frente nos cuidados das populações (Purba; Demou, 2019).

Os trabalhadores que interagem diretamente com a população são mais suscetíveis aos riscos de saúde ocupacional (Onyishi *et al.*, 2020). Embora algum nível de estresse seja inevitável ao enfrentar situações dramáticas, o bem-estar é essencial para apoiar e facilitar a saúde mental (Vieira *et al.*, 2020). Acidentes graves, violência, emergências médicas críticas e até a morte são comuns em suas rotinas. Esse contato repetido com eventos traumáticos pode levar ao desenvolvimento de transtornos, como Transtorno de Estresse Pós-Traumático (TEPT), ansiedade e depressão (Regehr, 2009; Rosalky; Hostler; Webb, 2017). Estudos indicam que um em cada dez profissionais de urgência e emergência pode sofrer de TEPT, uma taxa significativamente alta comparada à população geral, cuja prevalência é de aproximadamente 1,3% (Counson *et al.*, 2019). As características pessoais, de personalidade e as habilidades de enfrentamento influenciam o impacto dos incidentes críticos, podendo ou não se manifestarem como estresse ou outra doença mental (Reynolds; Wagner, 2007).

Além disso, é demonstrado que a maioria dos paramédicos, bombeiros e outros socorristas desenvolvem frequentemente sintomas agudos e crônicos decorrentes de sua atividade profissional, como distúrbios do sono, baixa moral, raiva e hiper-reatividade fisiológica (Setti; Argentero, 2015). Portanto, estressores traumáticos, rotineiros e organizacionais podem causar uma variedade de implicações psicológicas e fisiológicas para esses trabalhadores (Reynolds; Wagner, 2007) e, conseqüentemente, para as organizações (Bartlett *et al.*, 2019; Chirico, 2017).

Soma-se a isto os efeitos nocivos da pandemia de Covid-19 no que se refere à saúde mental de toda a população, incluindo os profissionais da linha de frente e dos serviços essenciais, como a segurança pública, urgência e emergência. A atividade dos PSP, por suas características específicas, é permeada por fatores psicossociais de risco para a sua saúde mental e por isso devem ser conhecidas e discutidas (Back, 2021). Portanto, a promoção de programas e intervenções voltados ao fortalecimento da saúde mental de profissionais de segurança pública (PSP) assume posição de prioridade em diferentes países (Moghimi *et al.*, 2022). Embora existam programas de educação e preparação profissional consistentes para aqueles que ocupam essas funções, faz-se necessário desenvolver intervenções nos locais de trabalho voltadas para a proteção da sua saúde mental.

Uma vez que tal condição se associa ao interesse de diferentes profissionais, o objetivo deste estudo é prospectar um recorte nas produções científicas em nível global, referentes às intervenções para a promoção e o fortalecimento da saúde mental de PSP, compreendendo o período que antecedeu a pandemia de Covid-19 até a sua amenização, ou seja, de 2018 a 2022. O estudo contribui para elucidar informações sobre as técnicas e abordagens utilizadas, o impacto das intervenções nos fatores psicossociais; bem como os facilitadores e as barreiras para implementação.

METODOLOGIA

Para responder ao objetivo desta pesquisa, definiu-se o estudo como Revisão Integrativa, desenvolvida a partir do cumprimento de critérios estabelecidos em seis etapas distintas: (i) identificação da temática e definição da questão de pesquisa; (ii) delimitação dos critérios de inclusão e exclusão de estudos/ amostragem ou busca na literatura; (iii) definição das informações a serem extraídas dos estudos selecionados, e conseqüente categorização; (iv) avaliação dos estudos selecionados; (v) análise e interpretação dos resultados; e (vi) apresentação da revisão/síntese do conhecimento (Mendes; Silveira;

Galvão, 2008; Moher *et al.*, 2009). A análise posterior possibilitou identificar intervenções que têm sido desenvolvidas para a promoção e o fortalecimento da saúde mental com PSP, em nível mundial.

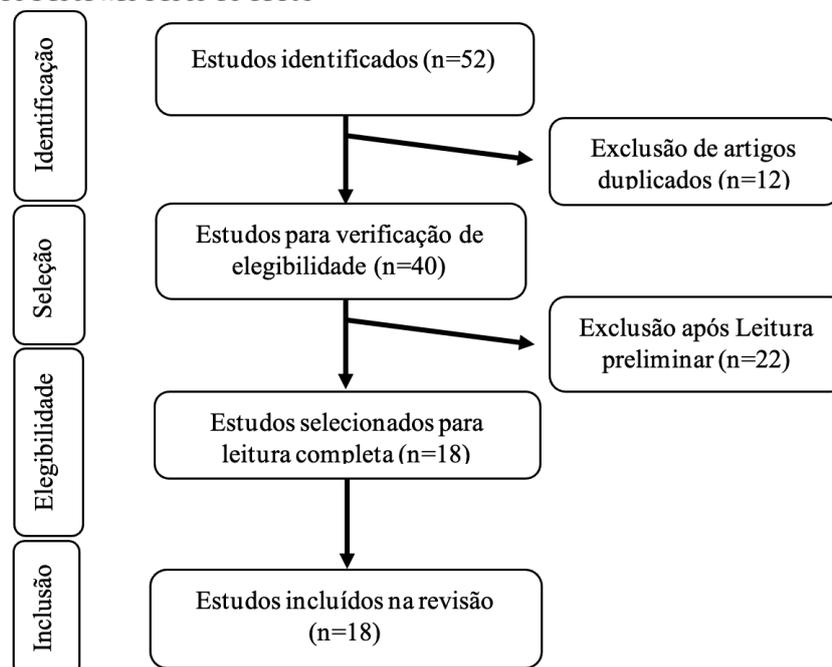
SELEÇÃO DAS FONTES

Inicialmente, empreendeu-se uma busca de artigos publicados nas bases de dados Scopus e Web of Science. Utilizaram-se os descritores, em termos exatos "*public safety professionals*" OR "*public security professionals*" OR "*firefighters*" OR "*police*" (Tópico) AND "*mental health*" (Palavras-chave) AND "*intervention*" (Tópico).

Dentre os critérios de busca, estavam que os artigos selecionados deveriam ter sido publicados em periódicos das áreas de conhecimento de "*Psychology*", "*Business, management and accounting*" e "*Social Science*", que têm relação com este estudo; em língua inglesa, portuguesa ou espanhola. A busca selecionou somente artigos publicados entre os anos de 2018 a 2022, considerando a data de realização desta pesquisa (dezembro de 2022). O processo de seleção dos artigos é apresentado no fluxograma sugerido pelo *Preferred Reporting of Systematic Reviews and Meta-Analyses* (Moher *et al.*, 2009) e está representado na Figura 1.

FIGURA 1

Fluxograma de busca nas bases de dados



Fonte: Elaborada pelos autores (2024).

Atendidos os critérios de inclusão e exclusão e, após eliminar os artigos duplicados, a busca revelou 40 documentos submetidos à análise de conteúdo (Laville; Dionne, 1999).

ANÁLISE DOS DADOS

A análise preliminar dos artigos foi feita a partir da leitura do título, do resumo e das palavras-chave. Essa seleção preliminar permitiu a categorização inicial em 5 macrocategorias, apresentadas no Quadro 1, dentre as quais, apenas os artigos contidos em duas delas foram incluídos na revisão, totalizando 18 documentos, conforme apresentado no Quadro 2.

QUADRO 1

Categorias estabelecidas na etapa de seleção

Objetivo/foco do artigo	Quantidade de artigos	Inclusão/exclusão
1) Aperfeiçoar o atendimento à população nas ocorrências envolvendo sujeitos em crise de saúde mental, atendidos por profissionais de Segurança Pública	9	Excluídos
2) Apresentar/relatar intervenção para incrementar/promover a saúde mental ou prevenir estresse/suicídio dos PSP	8	Incluídos
3) Análise de intervenções, já existentes, voltadas para redução do estresse de PSP ou de sua intenção de uso dos serviços	10	Incluídos
4) Tratam da saúde mental dos PSP, mas não apresentam intervenções específicas	12	Excluídos
5) Não tem relação com o público-alvo (PSP)	1	Excluídos

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de análise (2024).

No Quadro 2 é possível visualizar os artigos que fizeram parte da análise final, considerando as duas macrocategorias incluídas na seleção dos artigos, após serem lidos na íntegra.

QUADRO 2

Artigos incluídos na análise final

CATEGORIA: Artigos que relatam a implementação de intervenções práticas para promoção da saúde ou prevenção ao estresse ou suicídio de PSP			
	Objetivos do estudo	Tipo de estudo	Referência
1	<p>Título: <i>Evaluation of before operational stress: a program to support mental health and proactive psychological protection in public safety personnel</i></p> <p>Apresentar o programa <i>Before Operacional Stress (BOS)</i>, detalhes da sua implementação e seus resultados. Foi projetado para acontecer no início de uma carreira de PSP para aumentar a autoconscientização e relacionamentos saudáveis. Local de Realização: Canadá</p>	Para avaliar os resultados do programa, foi aplicado <i>survey</i> cujos dados foram coletados em 6 momentos.	Stelnicki <i>et al.</i> (2021)

Continua

2	<p>Título: <i>Pilot evaluation of a brief training video aimed at reducing mental health stigma amongst emergency first responders (the ENHANcE II study)</i></p> <p>1) determinar se um breve vídeo de treinamento online pode reduzir o estigma da saúde mental entre os socorristas; 2) comparar a eficácia do treinamento entre policiais e funcionários de serviços de ambulância; 3) identificar quais construtos psicológicos explicam quaisquer mudanças no estigma da saúde mental do pré ao pós-treinamento; e 4) avaliar a satisfação dos participantes com o vídeo de treinamento online. Local de realização: Inglaterra</p>	Para avaliar os resultados do programa, <i>survey</i> foi aplicado antes e após a intervenção.	Hazell <i>et al.</i> (2022)
3	<p>Título: <i>Impact of mindfulness training on spanish police officers' mental and emotional health: a non-randomized pilot study</i></p> <p>Demonstrar a aceitabilidade, adesão e eficácia de uma intervenção baseada em <i>mindfulness</i> (MBI) de 8 semanas coprojetada por um policial e um psicólogo, para promover o bem-estar policial. Local de realização: Espanha</p>	Para avaliar os resultados, os participantes foram divididos em grupo de intervenção e grupo controle e responderam a <i>survey</i> pré e pós-intervenção.	Navarrete <i>et al.</i> (2022)
4	<p>Título: <i>A longitudinal assessment of the road to mental readiness training among municipal police</i></p> <p>Apresentar e avaliar versão adaptada do programa R2MR, realizado pela Comissão de Saúde Mental do Canadá, em uma amostra de policiais municipais. Especificamente, avaliar mudanças nos sintomas de saúde mental autorrelatados, resiliência, conscientização sobre saúde mental, engajamento no trabalho e atitudes de estigma em saúde mental ao longo de um período de um ano. Local de realização: Canadá</p>	Para avaliar os resultados do programa, os participantes responderam a <i>survey</i> antes da intervenção e 6 e 12 meses após terem participado.	Carleton <i>et al.</i> (2018)
5	<p>Título: <i>Decoding MH-A de-stigmatization campaign in the Hong Kong Police Force</i></p> <p>Apresentar os resultados de um dos programas direcionados à saúde mental da força policial de Hong-Kong (HKPF). Local de realização: China</p>	Para avaliar os resultados do programa, os participantes responderam a <i>survey</i> pré e pós-intervenção.	Chan <i>et al.</i> (2023)
6	<p>Título: <i>Evidence-based lifestyle medicine interventions to enhance the mental health of law enforcers in Hong Kong: A pilot randomized controlled trial</i></p> <p>1) apresentar estudo-piloto para examinar a eficácia de práticas integradas de “medicina de estilo de vida” para melhorar a saúde mental dos policiais de Hong-Kong; 2) apresentar um protocolo de intervenção que incluiu cinco fatores de estilo de vida: atividade física, dieta (recomendações dietéticas ocidentais e chinesas), atenção plena, sono e práticas de psicologia positiva. Local de realização: China</p>	Para avaliar os resultados do programa, os participantes responderam a <i>survey</i> antes da intervenção e 1 semana depois da intervenção.	Chu; Lau; Mak (2022)

Continua

Intervenções em promoção e prevenção em saúde mental entre profissionais de segurança pública

Luana Folchini da Costa, Magda Macedo Madalozzo,
Alexandra Carol Cioato e Éder Leonardo de Vitte Horn

7	<p>Título: <i>The impact of mindfulness training on police officer stress, mental health, and salivary cortisol levels</i></p> <p>Avaliar se os resultados de um treinamento de atenção plena (<i>Mindfulness</i>) de 8 semanas com policiais é capaz de reduzir o estresse e melhorar a saúde mental. Local de realização: Estados Unidos</p>	Para analisar os resultados, foram coletados dados por meio de <i>survey</i> e indicadores fisiológicos antes, imediatamente depois e após 3 meses da intervenção.	Grupe <i>et al.</i> (2021)
8	<p>Título: <i>Firefighter-paramedic with posttraumatic stress disorder, horrific images, and depression: a clinical case study</i></p> <p>Relatar a administração de terapia de exposição para um socorrista com TEPT. Intervenção multifacetada que incluiu terapia de exposição imaginária, ativação comportamental e terapia cognitiva para depressão, na modalidade de caso clínico. Local de realização: Estados Unidos</p>	Para analisar os resultados, foi aplicado <i>survey</i> antes e dois meses após a intervenção.	Gramlich; Neer (2018)
CATEGORIA: Artigos que analisam os resultados e a eficácia de intervenções para saúde mental dos PSP			
1	<p>Título: <i>Agency-offered and officer-utilized suicide prevention and wellness programs: a national study.</i></p> <p>1) documentar a utilização de programas de prevenção do suicídio ou outro programa de bem-estar, formal ou informal, utilizado pelos serviços de aplicação da lei nos Estados Unidos; e 2) determinar se existem diferenças no bem-estar mental e nas perspectivas de policiais que estão alojados em agências que utilizam programas de prevenção do suicídio e bem-estar, em comparação com as agências que não o fazem. Local de realização: Estados Unidos</p>	Estudo qualitativo, pautado em entrevistas com profissionais de 55 agências de profissionais de segurança pública dos EUA, que tivessem conhecimento e/ou envolvimento dos programas de saúde mental oferecidos.	Thoen <i>et al.</i> (2020)
2	<p>Título: <i>An investigation of the efficacy of programs to prevent stress in law enforcement officers: a program manager's perspective</i></p> <p>1) investigar as percepções dos gestores experientes de programas de saúde mental sobre a eficácia deste tipo de programa projetado para lidar com o estresse e as questões de saúde mental enfrentadas pelos agentes de aplicação da lei; e 2) investigar os impedimentos internos (por exemplo, a cultura e as atitudes de liderança) que afetam a abertura e a colaboração necessárias para desenvolver programas acessíveis e eficazes. Local de realização: Estados Unidos</p>	Estudo qualitativo, a partir de entrevistas semiestruturadas com oficiais gestores de programas de saúde mental.	Lucia; Halloran (2020)

Continua

3	<p>Título: <i>Examining mental health knowledge, stigma, and service use intentions among public safety personnel</i></p> <p>1) avaliar os níveis de conhecimento sobre saúde mental, estigma e intenções de uso dos serviços de saúde mental em uma amostra de PSP canadenses; e 2) comparar as tendências das respostas com as estimativas publicadas de sintomas de saúde mental em todas as categorias de PSP. Local de realização: Canadá</p>	Estudo quantitativo, no qual os dados foram coletados por meio de <i>survey</i> , analisados estatisticamente e, posteriormente, categorizados com base no perfil demográfico dos respondentes.	Krakauer; Stelnicki; Carleton (2020)
4	<p>Título: <i>First responders' perceptions of the presence of support canines in the workplace</i></p> <p>1) avaliar o endosso geral dos socorristas sobre ter cães de apoio em seu local de trabalho e identificar as características dos socorristas que predizem o endosso; e 2) determinar se os socorristas de locais com (vs sem) cães de apoio demonstram melhor desempenho psicológico, bem-estar e busca de ajuda psicológica. Local de realização: Canadá e Estados Unidos</p>	Estudo quantitativo, com profissionais da linha de frente (bombeiros, paramédicos e socorristas) que responderam questionário estilo <i>survey</i> .	Curley <i>et al.</i> (2022)
5	<p>Título: <i>Mental health training, attitudes toward support, and screening positive for mental disorders</i></p> <p>1) avaliar as percepções dos PSP em acessar o apoio de profissionais (ou seja, médicos, psicólogos, psiquiatras, programas de assistência a funcionários, capelães) e não profissionais (ou seja, cônjuge, amigos, colegas, liderança), com base na participação em diferentes treinamentos e programas; e 2) medir associações entre diferentes programas de treinamento e triagem PSP positiva para um ou mais transtornos de saúde mental. Local de realização: Canadá</p>	Estudo quantitativo, com PSP que responderam questionário estilo <i>survey</i> .	Carleton <i>et al.</i> (2020)
6	<p>Título: <i>Behavioral health programs in fire service: surveying access and preferences</i></p> <p>Explorar o acesso e as preferências dos bombeiros com relação aos serviços de saúde comportamental. Local de realização: Estados Unidos</p>	Estudo misto, composto por 20 grupos focais, cujos resultados embasaram o desenvolvimento de um questionário aplicado no estilo <i>survey</i> .	Gulliver <i>et al.</i> (2019)
7	<p>Título: <i>Barriers to seeking help for an emotional or mental health condition among Australian emergency services workers</i></p> <p>1) avaliar a saúde mental dos funcionários e identificar os fatores de risco associados; 2) identificar as barreiras à busca de ajuda e medir o uso dos serviços; 3) verificar se as barreiras à procura de ajuda poderiam ser agrupadas de alguma forma e, em caso afirmativo, quais fatores demográficos e psicológicos estavam associados a esses grupos. Local de realização: Austrália</p>	Estudo quantitativo no estilo <i>survey</i> , aplicado a profissionais socorristas e de segurança pública.	Ridders; Lawrence (2022)

Continua

Intervenções em promoção e prevenção em saúde mental entre profissionais de segurança pública

Luana Folchini da Costa, Magda Macedo Madalozzo, Alexandra Carol Cioato e Éder Leonardo de Vitte Horn

8	<p>Título: <i>Career versus volunteer firefighters: differences in perceived availability and barriers to behavioral health care</i></p> <p>Explorar as diferenças percebidas entre bombeiros voluntários e de carreira na disponibilidade de cuidados de saúde comportamentais e nas barreiras percebidas para acessar esses serviços. Toma por base uma intervenção de saúde mental específica, adotada pela amostra da população estudada. Local de realização: Canadá e Estados Unidos</p>	Estudo quantitativo no estilo <i>survey</i> , aplicado a bombeiros dos países envolvidos.	Pennington <i>et al.</i> (2022)
9	<p>Título: <i>The association of distress tolerance and Mindful Awareness with mental health in first responders</i></p> <p>Testar se a intolerância ao sofrimento (ID) moderou a relação entre <i>Mindful Awareness</i> (Atenção Plena) e saúde mental, por meio de estudo com dados transversais. Local de realização: Estados Unidos</p>	Estudo quantitativo no estilo <i>survey</i> , aplicado a socorristas.	McDonald; Yang; Lancaster (2022)
10	<p>Título: <i>Understanding the mental health and wellbeing needs of police officers and staff in Scotland</i></p> <p>1) Compreender questões e fatores de risco para má saúde mental (SM) em oficiais e funcionários do Serviço de Polícia da Escócia (PSoS); e 2) avaliar quais políticas, práticas e intervenções os policiais e funcionários consideram apropriadas e podem ser eficazes em sua organização. Local de realização: Escócia</p>	Estudo qualitativo, com a realização de entrevistas semiestruturadas aprofundadas.	Demou; Hale; Hunt (2020)

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da análise dos artigos selecionados (2024).

A análise de conteúdo dos artigos lidos na íntegra possibilitou o aglutinamento das informações relevantes em seis categorias temáticas: (a) tipos/abordagens de intervenção; (b) técnicas utilizadas; (c) resposta aos fatores psicossociais analisados; (d) estímulos ou facilitadores; (e) barreiras de implementação; e (f) resultados para a saúde mental e ocupacional. A seguir, discorre-se sobre os principais resultados encontrados na revisão integrativa com foco nos tipos/abordagens de intervenção.

RESULTADOS

A análise refinada dos artigos identificou oito artigos com relatos de intervenções e outros dez que avaliavam programas e práticas em saúde mental com profissionais da segurança pública. O Quadro 3 permite conhecer detalhadamente os tipos/abordagens de intervenções práticas propostas pelos autores. São apresentadas informações sintetizadas a respeito das intervenções descritas nos artigos, sejam os de relato de experiência ou aqueles que avaliaram resultados de um programa específico, descrevendo-os.

QUADRO 3

Intervenções desenvolvidas com foco na promoção da saúde mental e prevenção ao adoecimento de profissionais de segurança pública

<p>PROGRAMA BEFORE OPERACIONAL STRESS (BOS) (WGM <i>Psychological Services</i>, 2018) (Stelnicki <i>et al.</i>, 2021)</p> <p>O que é? Treinamento em saúde ocupacional, direcionado para profissionais de Segurança Pública canadenses em início de carreira. Intervenção proativa com foco na prevenção de agravos à saúde mental.</p> <p>Para quê? Aumentar a autoconsciência e encorajar relacionamentos autênticos e saudáveis especificamente para PSP.</p> <p>Como? O BOS combina material educacional e didático derivado de elementos das terapias cognitivo-comportamentais. É realizado em grupos mediados por um profissional de saúde mental. O material do programa é fornecido aos participantes durante 8 semanas consecutivas (fase ativa), seguidas de 10 sessões mensais de acompanhamento (fase de manutenção). Os primeiros seis módulos de conteúdo visam ensinar os participantes a identificar, entender e navegar na conexão entre pensamentos, emoções, sensações fisiológicas e comportamento, aumentando a autoconsciência e a adoção de mecanismos de enfrentamento ativo. Os dois últimos módulos de conteúdo focam no aprimoramento das relações interpessoais por meio de habilidades de comunicação e empatia, usando elementos da Terapia Cognitivo-Comportamental. Ao longo de todos os oito módulos de conteúdo BOS, os participantes são ensinados a desenvolver uma consciência de como e quando buscar suporte adicional; são apresentadas estratégias de enfrentamento ativas. O conteúdo é adaptado e traduzido para ser de fácil compreensão; são utilizados elementos variados e há suporte para a incorporar o conteúdo aprendido nas funções operacionais.</p> <p>Abordagens teóricas: Psicologia – Terapia Cognitiva Comportamental.</p> <p>Principais resultados: A avaliação do programa indicou pequenas melhoras estatisticamente significativas nos sintomas de TEPT, na qualidade de vida, no estigma e no suporte social percebido. Também foram observadas melhorias não significativas nos sintomas de depressão, ansiedade, estresse, uso de álcool, bem como na regulação emocional e resiliência.</p>
<p>ENHANcE II (<i>Enhancing mental health awareness in emergency services</i>) (Hazell <i>et al.</i>, 2022)</p> <p>O que é? É uma continuação do programa de treinamento ENHANcE I. Consiste em treinamento em vídeo que utiliza duas fontes de informação: (1) a teoria cognitivo-comportamental do estigma da saúde mental; e (2) a experiência vivida por pessoas com problemas de saúde mental, bem como por socorristas.</p> <p>Para quê? Reduzir o estigma da saúde mental entre os socorristas.</p> <p>Como? Exibição de vídeo de treinamento com depoimentos que descreviam como é vivenciar uma crise de saúde mental (na perspectiva do paciente), com simulações e relatos, descrevendo exemplos de boas e más práticas (na perspectiva do paciente e do socorrista) e, finalmente, um guia passo a passo para socorristas sobre como apoiar efetivamente aqueles com dificuldades de saúde mental.</p> <p>Abordagens Teóricas: Psicologia – Terapia Cognitiva Comportamental do Estigma.</p> <p>Principais resultados: O programa de treinamento produziu melhorias pequenas, mas significativas, no estigma da saúde mental. Esses efeitos não diferiram entre a polícia e a equipe da ambulância. Os <i>feedbacks</i> sobre o vídeo de treinamento foram positivos, mas também indicaram algumas áreas para desenvolvimento futuro. O presente estudo forneceu evidências encorajadoras de que os níveis de estigma da saúde mental podem ser melhorados usando uma intervenção de treinamento com poucos recursos.</p>
<p>MINDFULNESS BASED INTERVENTION (Navarrete <i>et al.</i>, 2022)</p> <p>O que é? Intervenção de oito semanas baseada em <i>mindfulness</i> (MBI), coprojetada por um policial e um psicólogo.</p> <p>Para quê? Promover o bem-estar policial e melhorar a capacidade de regulação emocional no contexto do trabalho dos policiais, apresentado no formato de estudo controlado exploratório, não randomizado, para demonstrar a aceitabilidade, adesão e eficácia dessa intervenção.</p> <p>Como? Os participantes foram divididos em dois grupos. Um foi o grupo controle e outro recebeu a intervenção. O contexto da intervenção foi psicoeducativo, e as sessões foram desenhadas e administradas por uma psicóloga e uma policial, ambas especializadas em grupos de MBI. As instrutoras foram treinadas em um centro de psicologia local que oferece treinamento especializado e atualização de habilidades de instrutores de <i>mindfulness</i>. A estrutura das sessões foi: (1) meditação guiada; (2)</p>

Continua

Intervenções em promoção e prevenção em saúde mental entre profissionais de segurança pública

Luana Folchini da Costa, Magda Macedo Madalozzo, Alexandra Carol Cioato e Éder Leonardo de Vitte Horn

processo de investigação; (3) análise das dificuldades da semana; (4) breve explicação teórica; e (5) meditação guiada da próxima prática como lição de casa.

Abordagens teóricas: Psicologia – Terapia Cognitiva Comportamental.

Principais resultados: Verificou-se que os policiais submetidos ao MBI aumentaram significativamente a atenção plena, a autocompaixão e a qualidade do sono, bem como diminuíram suas dificuldades na regulação emocional, depressão, ansiedade, no estresse e esgotamento. Os participantes que receberam a intervenção aumentaram especialmente sua crença sobre sua capacidade de regular emoções de forma eficaz, por meio da aceitação em vez de negação de emoções negativas, e seu envolvimento em comportamentos direcionados a objetivos enquanto experimentam emoções negativas. O MBI é uma forma eficaz de prevenir o estresse decorrente do trabalho diário dos policiais e aumentar sua qualidade de vida.

ROAD TO MENTAL READINESS (R2MR) – Originalmente desenvolvida pelo Departamento de Defesa Nacional do Canadá (Carleton *et al.*, 2018)

O que é? Intervenção realizada em uma única sessão de treinamento, com enfoque preventivo, por meio de psicoeducação baseada em evidências sobre saúde mental, estresse e trauma, incluída diretamente nos programas de recrutamento e treinamento da polícia

Para quê? Aumentar a resiliência para a saúde mental de policiais canadenses, reduzindo o estigma e minimizando as barreiras à busca de tratamento.

Como? *The Road to Mental Readiness* (R2MR) foi originalmente desenvolvido pelo Departamento de Defesa Nacional do Canadá para aprimorar o desempenho de curto prazo e os resultados de saúde mental de longo prazo, por meio do reforço na compreensão do conceito de resiliência. O programa R2MR é desenvolvido como psicoeducação baseada em evidências sobre saúde mental e estresse. Ele proporciona habilidades, a partir da terapia cognitivo-comportamental baseada em evidências, para ajudar os participantes a gerenciarem o estresse; por exemplo, definição de metas, ensaio/visualização mental, monitoramento cognitivo adaptado e gerenciamento da euforia por meio de respiração adaptada. Uma pesquisa eletrônica foi aplicada aos participantes antes de participarem do treinamento R2MR, imediatamente após o treinamento, seis meses após o treinamento e doze meses após o treinamento.

Abordagens teóricas: Psicologia – Terapia Cognitiva Comportamental.

Principais resultados: Consistentes com outras intervenções de sessão única, não foram percebidas mudanças significativas nos sintomas de saúde mental, resiliência ou engajamento no trabalho. Houve pequenas, mas significativas reduções no estigma pós-treinamento que podem facilitar a procura de ajuda entre os policiais. Da mesma forma, em campos para comentários, os participantes geralmente descreveram o treinamento como útil para mudar atitudes e melhorar a comunicação.

Programa Decoding MH – App para smartphone (Chan *et al.*, 2023)

O que é? Intervenção voltada à diminuição do estigma sobre saúde mental criada pelo Grupo de Serviços Psicológicos da Força Policial de Hong Kong. O Programa *Decoding MH* é um aplicativo para smartphone fundamentado em campanha preventiva holística. Inclui treinamentos padronizados do curso de Primeiros Socorros em Saúde Mental, com exemplos modificados para o contexto da polícia local, e psicoeducação por meio do uso de mídia digital e compartilhamento por figuras públicas.

Para quê? Objetivos: 1) aumentar a compreensão e normalizar as preocupações com a saúde mental; 2) reduzir o estigma público e o autoestigma em relação às doenças mentais; 3) reduzir a atitude negativa em relação à procura de avaliação e tratamento de saúde mental; 4) promover um ambiente de trabalho atencioso e solidário; e 5) desenvolver a resiliência individual e organizacional incentivando o enfrentamento do estresse e a intervenção precoce de doenças mentais.

Como? O aplicativo incorporou um jogo interativo no qual os usuários foram colocados em vários cenários de exemplos reais de como lidar com os incidentes críticos ocorridos em Hong Kong. Os usuários eram recompensados no jogo com elogios e promoções de policial a sargento, e assim por diante, dependendo da profundidade do conhecimento sobre saúde mental que haviam adquirido. O conteúdo do aplicativo incluía: 1) psicoeducação e jogos sobre conhecimento de saúde mental e doenças mentais; 2) ferramentas de autoavaliação e dicas de autoajuda; 3) *links* úteis e recursos comunitários; e 4) informações sobre psicologia positiva e prevenção de suicídio. Também foi desenvolvido um vídeo de animação denominado “*permission to be human*”, usado em treinamentos específicos conduzidos por psicólogos clínicos, como uma estratégia preventiva. Treinamentos com 2h de duração também foram conduzidos por psicólogos e houve seminários com figuras públicas, incluindo ex-policiais seniores, professores, cantores, atores e celebridades, que sofriram de doenças mentais, para compartilhar experiências pessoais na jornada de recuperação.

Abordagens teóricas: Psicoeducação e Psicologia Positiva.

Continua

Principais resultados: A implementação de um aplicativo para smartphone foi uma inovação na promoção da saúde mental entre todas as organizações policiais até o momento. O *feedback* geral foi positivo entre os membros da força. Também foi percebido como uma opção mais acessível e livre de estereótipos (estigma) para promover a saúde mental ou monitorar ou manter o bem-estar mental para aqueles que não puderam ou não estavam prontos para procurar ajuda profissional.

PROJETO HERO (*Healthy and Resilient Officer*) (Chu; Lau; Mak, 2022)

O que é? Estudo-piloto desenvolvido para examinar a eficácia do Projeto “HERO”, a fim de promover o bem-estar psicológico das forças policiais de Hong-Kong. Trata-se de um conjunto de práticas integradas de “medicina do estilo de vida”, alicerçadas em uma campanha organizacional de dez anos e em um protocolo de intervenção que incluía ações em cinco fatores: 1) atividade física; 2) dieta (recomendações dietéticas ocidentais e chinesas); 3) atenção plena; 4) sono; e 5) práticas de psicologia positiva.

Para quê? Melhorar a saúde mental dos policiais de Hong-Kong e promover o bem-estar psicológico da força policial.

Como? O programa consistia em seis sessões semanais, com duração média de 2,5 horas cada. As seis sessões contemplavam ações em cinco fatores de estilo de vida: atividade física, dieta (recomendações dietéticas ocidentais e chinesas), atenção plena, sono e psicologia positiva. Elas foram ministradas por um nutricionista registrado, um praticante registrado de medicina tradicional chinesa, um professor de ioga treinado e um estagiário de psicologia clínica sob a supervisão de um psicólogo clínico registrado. Geralmente, consistia em psicoeducação e atividades experimentais (ou seja, demonstrações de culinária, degustação de chá de ervas chinesas, exercícios, *biofeedback*, respiração consciente e redação de um diário de gratidão). Ao final de cada sessão, os participantes eram orientados pelo estagiário de psicologia clínica e pelo psicólogo clínico a estabelecer uma meta semanal de estilo de vida.

O estudo-piloto foi desenvolvido com dois grupos e conduzido pelo *Psychological Services Group* (PSG) do HKPF, no âmbito do projeto de bem-estar psicológico, em colaboração com a Universidade Chinesa de Hong Kong (CUHK).

Abordagens teóricas: Psicologia Positiva e Medicina do estilo de vida.

Principais resultados: Os resultados fornecem suporte para indicar que o programa de intervenção de medicina do estilo de vida, composto por cinco fatores, foi eficaz em melhorar o bem-estar psicológico geral. Todavia, nenhuma mudança significativa nos comportamentos de saúde foi observada, pois, pelas características do trabalho, a mudança no estilo de vida ou seguir a prescrição de medicamentos para o estilo de vida tornou-se difícil, senão impossível. Inesperadamente, os resultados indicaram um efeito negativo das intervenções da medicina do estilo de vida na qualidade de vida autorrelatada. Possivelmente, os resultados frustrados sejam consequência de intervenções planejadas com base em um modelo de estilo de vida previamente definido como “padrão, ou tradicional, ou normal”. O fato é que policiais não têm essa “rotina normal”. Portanto, as intervenções e sugestões precisariam considerar o estilo de vida possível para eles.

MINDFULNESS BASED INTERVENTION (MBI) (Grupe *et al.*, 2021)

O que é? Treinamento em *mindfulness* (atenção plena) com policiais americanos.

Para quê? Reduzir o estresse e a agressão, reforçar a resiliência e melhorar a saúde mental entre os policiais.

Como? Os participantes foram divididos em dois grupos, sendo um grupo de controle e outro que participou efetivamente da intervenção. Foram avaliados sintomas de saúde física e mental relacionados ao estresse, com medidas de autorrelato, marcadores inflamatórios sanguíneos e cortisol salivar e capilar. Os participantes foram randomizados para uma intervenção de *mindfulness* de oito semanas, com práticas de atenção plena com foco na redução do estresse e no treinamento de resiliência. A avaliação da prática foi repetida imediatamente após a intervenção e depois de transcorridos três meses da intervenção.

Abordagens teóricas: Psicologia – Terapia Cognitiva Comportamental.

Principais resultados: A MBI levou à redução do sofrimento psicológico e a melhorias na saúde mental e na qualidade subjetiva do sono. Também foram observadas reduções nos índices de cortisol e inflamações.

O treinamento de atenção plena levou a reduções significativas no sofrimento psicológico e nos sintomas de saúde mental, e redução dos sintomas de TEPT. Foi observada uma melhora modesta na qualidade do sono, o que pode acarretar em melhora de outros indicadores e sintomas biofisiológicos. O treinamento também está relacionado a uma modesta redução no cortisol. As melhorias na angústia e na

Continua

Intervenções em promoção e prevenção em saúde mental entre profissionais de segurança pública

Luana Folchini da Costa, Magda Macedo Madalozzo, Alexandra Carol Cioato e Éder Leonardo de Vitte Horn

saúde mental persistiram após três meses, entretanto, sugere-se que para manutenção positiva dos resultados, a prática deveria ser consistente e rotineira, não encerrada após oito semanas.

CASO CLÍNICO COM INTERVENÇÃO COGNITIVA BASEADA NA EXPOSIÇÃO (Gramlich; Neer, 2018)

O que é? Intervenção cognitiva baseada na exposição aos sintomas de TEPT medidos pela Lista de Verificação de TEPT para DSM-5 (PCL-5). Foi desenvolvida na modalidade de caso clínico individual, que forneceu evidências da viabilidade e eficácia de uma intervenção multifacetada para um socorrista com vários transtornos psiquiátricos.

Para quê? Relatar a administração de terapia de exposição para um socorrista com TEPT. Intervenção multifacetada que incluiu terapia de exposição imaginária, ativação comportamental e terapia cognitiva para depressão.

Abordagens teóricas: Psicologia – Terapia Cognitiva Comportamental.

Principais resultados: O estudo revelou uma diminuição clinicamente significativa no período entre o pré-tratamento e nos últimos dois meses de acompanhamento, indicando que o paciente não preenchia mais os critérios diagnósticos para TEPT. Os sintomas depressivos medidos pelo Inventário de Depressão de Beck – Segunda Edição (BDI-II) – demonstraram uma diminuição clinicamente significativa no período entre o pré-tratamento e o acompanhamento de dois meses, indicando que o paciente também não preenchia mais os critérios diagnósticos para depressão.

PROGRAMA DE TREINAMENTO DE APOIO DE PARES DA IAFF (*The International Association of Fire Fighters*) (Pennington *et al.*, 2022)

O que é? O Treinamento de Apoio de Pares da IAFF é uma capacitação de dois dias que qualifica pares entre colegas para aquisição de habilidades na intervenção inicial de saúde mental. É realizado com bombeiros de carreira e voluntários que atuam nos Estados Unidos e no Canadá.

Para quê? Fornecer *rapport* de compreensão aos pares no que se refere a questões de saúde mental e servir de ponte entre o apoio informal e o tratamento formal, com médico especializado.

Como? É uma intervenção reativa, no sentido de ensinar a lidar com as situações de crise de saúde mental já instaladas e não a evitar que ocorram. Visa capacitar pares para atenção entre os colegas, a fim de ampliar a compreensão sobre problemas comuns de saúde mental e sobre quais os caminhos formais para buscar atendimento.

Abordagens teóricas: Abordagem teórica não identificada.

Principais resultados: Redução do estigma, mudança de cultura e maior aceitação para receber cuidados de saúde mental. O estudo também possibilitou explorar as diferenças entre bombeiros voluntários e de carreira na disponibilidade percebida de cuidados de saúde comportamentais e barreiras percebidas para acessar esses serviços.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados primários (2024).

Além das intervenções práticas relatadas e sintetizadas no Quadro 3, a análise dos artigos permitiu categorizar o conteúdo em outras 8 subcategorias: (1) técnicas utilizadas; (2 e 3) facilitadores e estímulos para a implementação e para o uso/participação; (4 e 5) barreiras para a implementação e para o uso/participação; (6 e 7) fatores psicossociais de risco e proteção associados; e (8) resultados.

Dentre as técnicas utilizadas e analisadas está a Psicoeducação como a mais empregada (Carleton *et al.*, 2018; Hazell *et al.*, 2022; Stelnicki *et al.*, 2021), seguida da *Mindfulness* (Grupe *et al.*, 2021; Navarrete *et al.*, 2022). Também são utilizadas psicoterapias individuais e em grupo (Chu; Lau; Mak, 2022; Gramlich; Neer, 2018); aplicativos digitais (Chan *et al.*, 2023); e cães de apoio emocional (Curley *et al.*, 2022).

A análise permitiu identificar facilitadores e barreiras em dois momentos: durante a implementação e, após a implementação, no seu uso ou participação. O envolvimento de profissionais inseridos na cultura da organização (Gulliver *et al.*, 2019; Navarrete *et al.*, 2022) ou capacitados previamente sobre ela (Chan *et al.*, 2023) e a participação de membros das equipes na concepção da intervenção (Grupe *et al.*, 2021) foram elencados como potenciais facilitadores para uma intervenção bem sucedida. Por outro lado, a escassez de recursos e investimentos e a falta de capacitação da equipe sobre saúde mental são encarados como barreiras que dificultam a implementação das intervenções (Lucia; Halloran, 2020).

Depois de implementada, ainda há outros desafios a serem considerados para que os PSP façam uso e percebam benefícios derivados da intervenção. O sucesso e a adesão estão relacionados a uma boa divulgação interna da oferta dos serviços de saúde mental implementados (Gulliver *et al.*, 2019) e à percepção de apoio por parte dos superiores e das entidades e associações da classe profissional (Lucia; Halloran, 2020; Pennington *et al.*, 2022; Thoen *et al.*, 2020), sendo que, essa última, também reforça a confiabilidade dos programas (Lucia; Halloran, 2020). O incentivo de pares, amigos e familiares dos PSP também é destacado como um diferencial positivo (Carleton *et al.*, 2020). Por fim, foram referidos como estímulos para que os PSP aderissem às intervenções propostas a percepção de que os profissionais envolvidos na gestão das intervenções, bem como os superiores das corporações, estão capacitados e conhecem do assunto (Gulliver *et al.*, 2019; Hazell *et al.*, 2022; Krakauer; Stelnicki; Carleton, 2020; Rikkers; Lawrence, 2022) e a possibilidade de terem acesso ao conteúdo por meio de um aplicativo eletrônico do qual seja possível participar individualmente de acordo com os horários disponíveis (Chan *et al.*, 2023; Chu; Lau; Mak, 2022).

Em contrapartida, elementos da cultura organizacional, tais como resistência, masculinidade, controle emocional, ausência de vínculos (Hazell *et al.*, 2022; Lucia; Halloran, 2020; Rikkers; Lawrence, 2022), desconhecimento da existência dos programas devido à falta de ou má divulgação (Thoen *et al.*, 2020) e clima de desconfiança e instabilidade profissional, que pode ser gerado caso o profissional assuma participar de programas de prevenção ou cuidado da saúde mental (em função de estigma) (Chu; Lau; Mak, 2022; Lucia; Halloran, 2020; Rikkers; Lawrence, 2022), são tidos como desvantagens e configuram barreiras para o seu acesso.

Essas barreiras estão relacionadas, principalmente, ao estigma ou autoestigma que permeia o tema da saúde mental no contexto da segurança pública (Chu; Lau; Mak, 2022; Gulliver *et al.*, 2019; Hazell *et al.*, 2022; Krakauer; Stelnicki; Carleton, 2020; Lucia; Halloran, 2020; Pennington *et al.*, 2022; Rikkers; Lawrence, 2022; Thoen *et al.*, 2020). O estigma é mencionado como um importante fator de risco psicossocial para os PSP, atrelado à percepção da possibilidade de discriminação dos colegas e superiores e ao receio de sofrerem represálias (Carleton *et al.*, 2018; Chu; Lau; Mak, 2022; Navarrete *et al.*, 2022; Stelnicki *et al.*, 2021). Ou seja, pedir ajuda pode ser considerado um sinal de fragilidade entre os PSP e pode resultar em demissões, recusas de promoção, transferências para outros setores administrativos e perda da identidade profissional (Stelnicki *et al.*, 2021).

Outros fatores inerentes à profissão também são relacionados, como fatores psicossociais de risco (Stelnicki *et al.*, 2021); restrição às atividades de lazer, esportivas e culturais; privação de sono; e regulação emocional ou intolerância emocional (McDonald; Yang; Lancaster, 2022; Navarrete *et al.*, 2022). Por fim, há ainda características do estilo de *coping* apontadas como fatores de risco: o estoicismo ou baixa iniciativa (Stelnicki *et al.*, 2021), e o consumo de substâncias como cigarro e álcool (Chu; Lau; Mak, 2022).

Dentre os fatores de proteção psicossocial foram destaques: relacionamentos interpessoais positivos (Chan *et al.*, 2023; Stelnicki *et al.*, 2021); atenção plena (*mindful awareness*) (Chu; Lau; Mak, 2022; McDonald; Yang; Lancaster, 2022; Navarrete *et al.*, 2022); autoconsciência (Stelnicki *et al.*, 2021); comunicação assertiva entre pares e superiores (Stelnicki *et al.*, 2021); autocompaixão (Navarrete *et al.*, 2022); e estilos de vida mais saudáveis, incluindo a prática de esportes (Chu; Lau; Mak, 2022; Hazell *et al.*, 2022). Para este último ser efetivo, é o local de trabalho que precisará se adaptar à realidade e às necessidades da cultura e do estilo do trabalho dos PSP. Além disso, ações como auxiliar os PSP a reconhecerem que “pedir ajuda” é indicativo de saúde e não o contrário podem se constituir como forte fator de proteção psicossocial, o que implica em mudar valores culturais organizacionais.

A avaliação dos resultados das práticas implementadas enfatiza a melhora, ainda que modesta em alguns casos, dos sintomas de doenças mentais, tais como depressão, estresse elevado, ansiedade, entre outros (Carleton *et al.*, 2018, 2020; Gramlich; Neer, 2018; Grupe *et al.*, 2021; Krakauer; Stelnicki; Lancaster, 2020; Navarrete *et al.*, 2022), associados à índices fisiológicos, como redução do cortisol de resposta imediata (Grupe *et al.*, 2021); redução dos sintomas de TEPT (Carleton *et al.*, 2018; Gramlich; Neer, 2018; Grupe *et al.*, 2021; Rikkers; Lawrence, 2022; Stelnicki *et al.*, 2021); redução dos comportamentos violentos (Krakauer; Stelnicki; Lancaster, 2020); e redução do estigma sobre saúde mental (Carleton *et al.*, 2018; Chan *et al.*, 2023; Hazell *et al.*, 2022; Pennington *et al.*, 2022; Stelnicki *et al.*, 2021). Observou-se, também, melhoria da qualidade de vida e do bem-estar percebidos (Chu; Lau; Mak, 2022; Grupe *et al.*, 2021; Stelnicki *et al.*, 2021) e aumento da resiliência e do engajamento no trabalho (Carleton *et al.*, 2018; Stelnicki *et al.*, 2021).

As práticas baseadas nas técnicas de *mindfulness* ainda resultaram em melhora da concentração e da atenção plena (*mindful awareness*) (Krakauer; Stelnicki; Lancaster, 2020; Navarrete *et al.*, 2022); da gestão das emoções e da autocompaixão (Krakauer; Stelnicki; Lancaster, 2020); além da qualidade do sono (Grupe *et al.*, 2021; Navarrete *et al.*, 2022).

A seguir, propõem-se reflexões sobre esses resultados.

DISCUSSÃO

Os efeitos do estresse são prejudiciais às pessoas, à sociedade e às organizações, especialmente no contexto ocupacional, onde se observa uma degradação do bem-estar geral, e redução nos níveis de satisfação, desempenho e comprometimento organizacional (Shaikh; Kapadi, 2014). As práticas apresentadas no Quadro 3 evidenciam diferentes tipos de intervenções, com predominância no âmbito psicossocial. As intervenções para a promoção do bem-estar em organizações são classificadas em primárias, secundárias e terciárias (Cottrell, 2001; Murphy, 1986) e podem contribuir para a ampliação da saúde mental no contexto dos profissionais de segurança pública.

As intervenções primárias focam na redução do estresse por meio de ações em condições de trabalho psicologicamente prejudiciais, com o objetivo de diminuir a presença de fatores psicossociais de risco (Cottrell, 2001). Intervenções secundárias, por sua vez, atuam diretamente com os indivíduos, auxiliando-os a desenvolver habilidades para lidar com condições prejudiciais de trabalho, influenciando os níveis de estresse e bem-estar organizacional de forma preventiva (Cottrell, 2001). As intervenções terciárias referem-se a ações de caráter restaurativo, destinadas ao tratamento de pessoas que já foram afetadas pelo estresse relacionado ao trabalho (Cottrell, 2001).

A revisão evidenciou uma predominância de programas focados em intervenções secundárias, cujo propósito é fortalecer as condições psicológicas e emocionais dos indivíduos, para que possam lidar de maneira mais saudável com as demandas laborais. Esse foco pode ser constatado nos trabalhos de: Stelnicki *et al.* (2021); Hazell *et al.* (2022); Navarrete *et al.* (2022); Carleton *et al.* (2018); Chan *et al.* (2023); Chu, Lau e Mak (2022); e Gramlich e Neer (2018). As intervenções relatadas nesses estudos visavam promover o bem-estar psicológico no trabalho policial, aumentar a capacidade de regulação emocional, melhorar a compreensão sobre questões de saúde mental, reduzir o estigma relacionado às doenças mentais, aumentar a resiliência individual e reduzir a atitude negativa em relação à procura por tratamento de saúde mental.

Algumas intervenções no âmbito da saúde mental no trabalho mostraram resultados significativos. O programa *Before Operational Stress* (Stelnicki *et al.*, 2021) evidenciou pequenas melhorias estatisticamente significativas nos sintomas de TEPT, qualidade de vida, redução do estigma e suporte social percebido, embora melhorias nos sintomas de depressão, ansiedade, estresse, uso de álcool, regulação emocional e resiliência não tenham sido significativas. O programa ENHANCe II (Hazell *et al.*, 2022), que utiliza relatos de experiências e embasamento na Teoria Cognitiva Comportamental (TCC), produziu reduções pequenas, mas significativas, no estigma quanto à saúde mental. Similarmente, a intervenção preventiva Road to Mental Readiness (R2MR) (Carleton *et al.*, 2018), baseada em psicoeducação sobre saúde mental, estresse e trauma, mostrou reduções significativas no estigma pós-treinamento.

O programa *Decoding MH* (Chan *et al.*, 2023), que oferece treinamentos padronizados sobre primeiros socorros em saúde mental por meio de um aplicativo para smartphone, foi visto como uma opção acessível e livre de estigmas. O treinamento de Apoio de Pares (IAFF) (Pennington *et al.*, 2022) também reduziu o estigma e aumentou a aceitação para receber cuidados em saúde mental entre bombeiros americanos e canadenses. Policiais que participaram do programa *Mindfulness Based Intervention* (Navarrete *et al.*, 2022) apresentaram melhorias significativas na atenção plena, autocompaixão, qualidade do sono e diminuição de dificuldades emocionais, depressão, ansiedade, estresse e esgotamento. Em outro estudo, esse mesmo programa, desenvolvido com policiais americanos, evidenciou redução significativa no sofrimento psicológico e em sintomas de TEPT, destacando a importância da prática consistente e rotineira para a manutenção dos resultados positivos (Grupe *et al.*, 2021). Além disso, intervenções baseadas na exposição cognitiva para sintomas de TEPT (Gramlich; Neer, 2018) mostraram diminuições clinicamente significativas nos diagnósticos de TEPT e depressão entre o pré-tratamento e o acompanhamento de dois meses.

Embora muitas intervenções relatadas apresentem melhorias estatisticamente significativas, a maioria não revelou efeitos consideráveis em termos qualitativos na saúde mental dos profissionais de segurança pública. O Projeto HERO (*Healthy and Resilient Officer*) (Chu; Lau; Mak, 2022) mostrou eficácia para melhorar o bem-estar psicológico geral, mas não apresentou mudanças significativas nos comportamentos de saúde dos policiais, devido às características do trabalho que dificultam mudanças no estilo de vida.

Outro ponto destacado na revisão é a ausência de intervenções primárias, que requerem mudanças em padrões organizacionais, como intervenções na cultura, políticas de avaliação, promoção e recompensas, e práticas de liderança. Estudos indicam que os principais estressores no trabalho, com impacto na saúde mental dos profissionais de segurança pública, incluem longas jornadas de trabalho, carga de trabalho pesada, cultura policial e mudança organizacional (Purba; Demou, 2019). Níveis baixos de apoio e recompensa, associados a altos níveis de esforço e comprometimento excessivo, estão correlacionados a maiores sintomas de adoecimento mental (Garbarino *et al.*, 2013).

A cultura organizacional e o medo da estigmatização são fatores críticos que afetam a saúde mental dos policiais, dificultando a revelação e a discussão de questões de saúde mental (Bell; Eski, 2016). Programas que utilizam técnicas diversificadas de treinamento, como psicoeducação, vídeos, aplicativos e mídia digital, são recorrentes (Carleton *et al.*, 2018; Chan *et al.*, 2023; Chu; Lau; Mak, 2022; Gramlich; Neer, 2018; Hazell *et al.*, 2022; Navarrete *et al.*, 2022; Pennington *et al.*, 2022; Stelnicki *et al.*, 2021). Todavia, o local de trabalho é um ambiente crucial para promover intervenções que protejam a saúde mental, necessitando de ações que vão além de treinamentos e incluam melhorias nas condições de trabalho (Demou; Hale; Hunt, 2020).

Intervenções em promoção e prevenção em saúde mental entre profissionais de segurança pública

Luana Folchini da Costa, Magda Macedo Madalozzo, Alexandra Carol Cioato e Éder Leonardo de Vitte Horn

Mudanças na cultura organizacional são desafiadoras, especialmente entre profissionais de segurança pública no Brasil, onde revelar problemas de saúde mental pode ser visto como prejudicial à carreira (Bell; Eski, 2016). As dinâmicas de poder e gênero também influenciam a cultura policial e afetam a capacidade dos funcionários de desempenharem suas funções ou responderem aos estressores (Garbarino *et al.*, 2013; Shaikh; Kapadi, 2014). Além disso, a capacidade de agir dos sujeitos não depende apenas de acesso a informações ou de planos de ações prescritivos, mas de intervenções que contribuam para ampliar a autonomia dos sujeitos (Campos, 2006).

Poucos artigos abordam diretamente a necessidade de mudanças na cultura organizacional para promover a saúde mental e prevenir adoecimentos. É crucial implementar ações voltadas à mudança de cultura organizacional para reduzir o estigma e aumentar a aceitação de cuidados de saúde comportamental. A baixa produção de intervenções em nível primário destaca o desafio de planejar e intervir no contexto organizacional dos profissionais de segurança pública, seja pelo baixo controle das demandas e características inerentes à tarefa, seja por fatores internos relacionados a pressupostos culturais, processos de gestão e estruturas organizacionais pouco flexíveis (Costa; Chambel; Larentis, 2023).

Não foram identificadas intervenções terciárias focadas no tratamento de danos já causados relacionados ao trabalho. Estudos sugerem como principais alternativas de intervenções terciárias o aconselhamento psicológico, a psicoterapia e a psicoeducação (Sztramko *et al.*, 2023).

As práticas interventivas relatadas são predominantemente baseadas em abordagens psicológicas, como a Teoria Cognitiva Comportamental (6 artigos: Carleton *et al.*, 2018; Gramlich; Neer, 2018; Grupe *et al.*, 2021; Hazell *et al.*, 2022; Navarrete *et al.*, 2022; Stelnicki *et al.*, 2021) e a Psicologia Positiva (2 artigos: Chan *et al.*, 2023; Chu; Lau; Mak, 2022), além de uma abordagem médica (1 artigo: Chu; Lau; Mak, 2022) e outras não especificadas (Pennington *et al.*, 2022). Intervenções baseadas na TCC ensinam os participantes a identificar e navegar na conexão entre pensamentos (Stelnicki *et al.*, 2021), enquanto a Psicologia Positiva visa desenvolver fatores psicossociais de proteção presentes no contexto de trabalho.

Diante desse cenário e considerando a realidade do trabalho policial, justifica-se a urgência em desenvolver ações para o fortalecimento da saúde mental desses profissionais em suas atividades de proteção à sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi prospectar um recorte nas produções científicas em nível mundial, entre os anos de 2018 a 2022, referentes a intervenções para a promoção e o fortalecimento da saúde mental de profissionais de segurança pública. As características inerentes à natureza da função aumentam a vulnerabilidade e exposição desses profissionais a situações de elevadas demandas psicológicas e emocionais, o que justificam estudos para eliminar, ou ao menos reduzir, os efeitos nocivos que podem levar ao adoecimento físico e mental. Para tal, se fazem necessárias tanto intervenções que contemplem o fortalecimento de estratégias individuais saudáveis para o enfrentamento dessas condições quanto o desenvolvimento de políticas de gestão organizacionais que valorizem a saúde mental.

A partir de revisão integrativa, foram analisadas práticas interventivas realizadas com PSP em diferentes países, para reforçar ações de cuidado e de promoção da saúde mental. Como resultado destaca-se a predominância de intervenções com foco no fortalecimento de estratégias individuais em detrimento

de ações em nível organizacional. Como técnicas utilizadas destacam-se ações de treinamento e psicoeducação, fundamentadas na Teoria Cognitiva Comportamental.

De acordo como os autores, considerando as peculiaridades de cada contexto e as técnicas utilizadas, os principais resultados dessas intervenções oportunizaram:

- a) Reconhecimento do valor de ações educacionais e de psicoeducação para ampliar conhecimentos sobre saúde mental como significativas para a redução do estigma e dos preconceitos em procurar ajuda pelos PSP. Alguns dos temas desenvolvidos nas intervenções para ampliar tais conhecimentos foram: 1) a identificação de sinais de problemas comuns de saúde mental, como depressão, ansiedade, abuso de substâncias e psicose; e 2) como gerenciar crises de saúde mental relacionadas, tais como pensamentos e comportamentos suicidas, ataques de pânico, eventos traumáticos, estados psicóticos graves e efeitos graves do uso de drogas ou álcool. “Fornecer informações precisas sobre saúde mental e expor os indivíduos à realidade de conviver com dificuldades de saúde mental podem produzir mudanças atitudinais e comportamentais” (Hazell *et al.*, 2022, p. 4).
- b) Ampliação da autoconsciência sobre a importância de cuidar da saúde mental (de si mesmo e de colegas);
- c) Redução do estigma e reconhecimento do valor do suporte social para fazer frente a demandas psicológicas e emocionais, além de mudança de cultura e maior aceitação para receberem cuidados de saúde mental;
- d) Aumentar as crenças sobre a capacidade de cada um em regular emoções de forma eficaz. Os participantes aumentaram especialmente sua aceitação em vez de negar emoções negativas;
- e) Redução dos sintomas de depressão, ansiedade, estresse e esgotamento, assim como melhora da qualidade do sono por meio de técnicas de atenção plena e da autocompaixão;
- f) Reconhecer a importância da preparação dos pares para identificar e acompanhar sinais de adoecimento mental entre colegas e encaminhar para atendimento especializado (apoio dos pares), bem como a importância de reduzir barreiras e aumentar o acesso a serviços de saúde comportamental para bombeiros voluntários e profissionais. Aceitar quando precisa de ajuda, como abordar os colegas de trabalho e fazer com que os outros levem a saúde mental a sério foram citadas como as competências mais difíceis de serem implementadas para reduzir o estigma (Carleton *et al.*, 2018, p. 14);
- g) Identificar que a escuta ativa (escuta empática) e ser mais acessível para apoiar os colegas de trabalho são competências importantes para os PSP, que podem ser utilizadas mais frequentemente;
- h) Por fim, constatou-se o valor de identificar fatores psicossociais de proteção já existentes no contexto organizacional como potencializadores de bem-estar e cuidado com a saúde mental dos PSP.

Como pesquisas futuras, sugere-se a realização de novas revisões bibliográficas, com vistas à atualização sobre práticas interventivas, principalmente em nível organizacional (intervenções primárias), em função da escassez de produções científicas quando comparadas com intervenções em nível individual (secundárias e terciárias). Além disso, considerando a realidade brasileira, levantamentos relacionados ao contexto e à realidade de trabalho dos PSP em cada uma das Unidades Federativas, conforme proposto por

Silva *et al.* (2024), podem permitir um levantamento assertivo e alinhado com cada contexto, otimizando a proposição de práticas, políticas e programas de saúde mental para a população e, conseqüentemente, o direcionamento adequado de recursos para esse fim.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACK, Caroline Moreira. Acompanhamento psicológico preventivo para agentes de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 15, n. 1, 208-225, 2021. DOI: <https://doi.org/10.31060/rbsp.2021.v15.n1.1147>.

BARTLETT, Larissa; MARTIN, Angela; NEIL, Amanda; MEMISH, Kate; OTAHAL, Petr; KILPATRICK, Michelle; SANDERSON, Kristy. A systematic review and meta-analysis of workplace mindfulness training randomized controlled trials. **Journal of Occupational Health Psychology**, v. 24, n. 1, p. 108-126, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1037/ocp0000146>.

BELL, Sean; ESKI, Yarin. 'Break a leg – it's all in the mind': police officers' attitudes towards colleagues with mental health issues. **Policing: A Journal of Policy and Practice**, v. 10, n. 2, p. 95-101, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1093/police/pav041>.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. Clínica e saúde coletiva compartilhadas: teoria paidéia e reformulação ampliada do trabalho em saúde. *In*: CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa; MINAYO, Maria Cecília de Souza; AKERMAN, Marco; DRUMOND JÚNIOR, Marcos; CARVALHO, Yara Maria de (Orgs.). **Tratado de saúde coletiva**. São Paulo: Hucitec, 2006, p. 53-92.

CARLETON, Nicholas; KOROL, Stephanie; MASON, Julia; HOZEMPA, Kadie; ANDERSON, Gregory; JONES, Nicholas; DOBSON, Keith; SZETO, Andrew; BAILEY, Suzanne. A longitudinal assessment of the road to mental readiness training among municipal police. **Cognitive Behaviour Therapy**, v. 47, n. 6, p. 508-528, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1080/16506073.2018.1475504>.

CARLETON, Nicholas; AFIFI, Tracie; TURNER, Sarah; TAILLIEU, Tamara; VAUGHAN, Adam; ANDERSON, Gregory; RICCIARDELLI, Rosemary; MACPHEE, Renée; CRAMM, Heidi; CZARNUCH, Stephen; HOZEMPA, Kadie; CAMP, Ronald. Mental health training, attitudes toward support, and screening positive for mental disorders. **Cognitive Behaviour Therapy**, v. 49, n. 1, p. 55-73, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/16506073.2019.1575900>.

CHAN, Elaine Yin Ling; LUI, Jasmine Tsz Ting; MAK, Alison Lai Ping; LAU, Edmond Kam Lun. "Decoding MH" – A de-stigmatization campaign in the Hong Kong Police Force. **Behavioral Sciences & the Law**, v. 41, n. 1, p. 30-40, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1002/bsl.2594>.

CHIRICO, Francesco. Il burnout è una sindrome o una malattia professionale? Istruzioni per i medici del lavoro. **Epidemiologia & Prevenzione**, v. 41, n. 5-6, p. 294-298, 2017. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.19191/ep17.5-6.p294.089>.

CHU, Louise Wing-ping; LAU, Rebecca Wing-man; MAK, Ingrid Wing-Fun. Evidence-based lifestyle medicine interventions to enhance the mental health of law enforcers in Hong Kong: a pilot randomized controlled trial. **Behavioral Sciences & the Law**, v. 40, n. 4, p. 540-555, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1002/bsl.2565>.

COSTA, Luana Folchin da; CHAMBEL, Maria José; LARENTIS, Fabiano. Adaptação e validação da Escala de Demandas Profissionais de Bombeiros Militares Brasileiros (EDP-BM-BR). **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, v. 22, n. 2, 2022.

COTTRELL, Susy. Occupational stress and job satisfaction in mental health nursing: focused interventions through evidence-based assessment. **Journal of Psychiatric and Mental Health Nursing**, v. 8, n. 2, p. 157-164, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1046/j.1365-2850.2001.00373.x>.

COUNSON, Isabelle; HOSEMANS, Dominic; LAL, Tara; MOTT, Brendan; HARVEY, Samuel; JOYCE, Sadhbh. Mental health and mindfulness amongst Australian fire fighters. **BMC Psychology**, v. 7, 34, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1186/s40359-019-0311-2>.

CURLEY, Taylor; CAMPBELL, Mary Ann; DOYLE, Jessie; FREEZE, Samuel. First responders' perceptions of the presence of support canines in the workplace. **Journal of Police and Criminal Psychology**, v. 37, n. 4, p. 804-812, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11896-021-09477-4>.

DEMOU, Evangelia; HALE, Hannah; HUNT, Kate. Understanding the mental health and wellbeing needs of police officers and staff in Scotland. **Police Practice and Research**, v. 21, n. 6, p. 702-716, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/15614263.2020.1772782>.

FREITAS, Ângela Maria de; NACHTIGALL, Maicon; CARNIEL, Deolindo Paulo; VASCONCELOS JUNIOR, José Rossy; SANT'ANNA DA SILVA, Gilberto; VASQUES, Adriana Machado; FREITAS, Fracelise de; LEAL-CONCEIÇÃO, Eduardo; NASCIMENTO PINTO, Joséli; PORTUGUEZ, Mirna Wetters. Sono, estresse, fadiga e funcionamento executivo do Policial Rodoviário Federal no Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 232-253, 2023. DOI: <https://doi.org/10.31060/rbsp.2023.v17.n1.1479>.

GARBARINO, Sergio; CUOMO, Giovanni; CHIORRI, Carlo; MAGNAVITA, Nicola. Association of work-related stress with mental health problems in a special police force unit. **BMJ open**, v. 3, n. 7, 2013. doi:10.1136/bmjopen-2013-002791

GRAMLICH, Michael; NEER, Sandra. Firefighter-Paramedic with posttraumatic stress disorder, horrific images, and depression: a clinical case study. **Clinical Case Studies**, v. 17, n. 3, p. 150-165, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1177/1534650118770792>.

GRUPE, Daniel; STOLLER, Jonah; ALONSO, Carmen; MCGEHEE, Chad; SMITH, Chris; MUMFORD, Jeanette; ROSENKRANZ, Melissa; DAVIDSON, Richard. The impact of Mindfulness training on police officer stress, mental health, and salivary cortisol levels. **Frontiers in Psychology**, v. 12, 2021. DOI: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.720753>.

GULLIVER, Suzy; PENNINGTON, Michelle; TORRES, Victoria; STEFFEN, Laurie; MARDIKAR, Amruta; LETO, Frank; OSTIGUY, William; ZIMERING, Rose; KIMBREL, Nathan. Behavioral health programs in fire service: surveying access and preferences. **Psychological Services**, v. 16, n. 2, p. 340-345, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1037/ser0000222>.

HAZELL, Cassie; FIELDING-SMITH, Sarah; KOC, Yasin; HAYWARD, Mark. Pilot evaluation of a brief training video aimed at reducing mental health stigma amongst emergency first responders (the ENHANcE II study). **Journal of Mental Health**, v. 33, n. 5, p. 587-595, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1080/09638237.2022.2069707>.

Intervenções em promoção e prevenção em saúde mental entre profissionais de segurança pública

Luana Folchini da Costa, Magda Macedo Madalozzo, Alexandra Carol Cioato e Éder Leonardo de Vitte Horn

KRAKAUER, Rachel; STELNICKI, Andrea; CARLETON, Nicholas. Examining mental health knowledge, stigma, and service use intentions among public safety personnel. **Frontiers in Psychology**, v. 11, 2020. DOI: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.00949>.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia de pesquisa em Ciências Humanas. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

LUCIA, Dominic; HALLORAN, Michael. An investigation of the efficacy of programs to prevent stress in law enforcement officers: a program manager's perspective. **Journal of Police and Criminal Psychology**, v. 35, n. 1, p. 35-47, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11896-019-09341-6>.

MCDONALD, Mollie; YANG, Yueran; LANCASTER, Cynthia. The association of distress tolerance and mindful awareness with mental health in first responders. **Psychological Services**, v. 19, supl. 1, p. 34-44, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1037/ser0000588>.

MENDES, Karina Dal Sasso; SILVEIRA, Renata Cristina de Campos Pereira; GALVÃO, Cristina Maria. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Texto & Contexto – Enfermagem**, Florianópolis, v. 17, n. 4, p. 758-764, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-07072008000400018>.

MOGHIMI, Elnaz; KNYAHNYTSKA, Yulia; OMRANI, Mohsen; NIKJOO, Niloofar; STEPHENSON, Callum; LAYZELL, Gina; SIMPSON, Alexander Ian Frederic; ALAVI, Nazanin. Benefits of digital mental health care interventions for correctional workers and other public safety personnel: a narrative review. **Frontiers in Psychiatry**, v. 13, 2022. DOI: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.921527>.

MOHER, David; LIBERATI, Alessandro; TETZLAFF, Jennifer; ALTMAN, Douglas. Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement. **PLoS Medicine**, v. 6, n. 7, e1000097, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000097>.

MURPHY, Lawrence. A review of organisational stress management research: methodological considerations. **Journal of Occupational Behaviour Management**, v. 8, p. 215-228, 1986.

NAVARRETE, Jaime; GARCÍA-SALVADOR, Miguel Ángel; CEBOLLA, Ausiàs; BAÑOS, Rosa. Impact of mindfulness training on spanish police officers' mental and emotional health: a non-randomized pilot study. **Mindfulness**, v. 13, n. 3, p. 695-711, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12671-022-01827-5>.

ONYISHI, Charity; EDE, Moses; OSSAI, Osita; UGWUANYI, Christian. Rational emotive occupational health coaching in the management of police subjective well-being and work ability: a case of repeated measures. **Journal of Police and Criminal Psychology**, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11896-019-09357-y>.

PENNINGTON, Michelle; CARDENAS, Megan; NESBITT, Katherine; COE, Elizabeth; KIMBREL, Nathan; ZIMERING, Rose; GULLIVER, Susy. Career versus volunteer firefighters: differences in perceived availability and barriers to behavioral health care. **Psychological Services**, v. 19, n. 3, p. 502-507, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1037/ser0000559>.

PURBA, Amirit; DEMOU, Evangelia. The relationship between organisational stressors and mental wellbeing within police officers: a systematic review. **BMC Public Health**, v. 19, n. 1, 1286. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12889-019-7609-0>.

REGHEHR, Cheryl. Social support as a mediator of psychological distress in firefighters. **Irish Journal of Psychology**, v. 30, n. 1-2, p. 87-98, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1080/03033910.2009.10446300>.

REYNOLDS, Christine; WAGNER, Shannon. Stress and first responders: the need for a multidimensional approach to stress management. **International Journal of Disability Management**, v. 2, n. 2, p. 27-36, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1375/jdmr.2.2.27>.

RIKKERS, Wavne; LAWRENCE, David. Barriers to seeking help for an emotional or mental health condition among Australian emergency services workers. **Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies**, v. 26, n. 1, p. 23-40, 2022.

ROSALKY, Deena; HOSTLER, David; WEBB, Heather. Work duration does not affect cortisol output in experienced firefighters performing live burn drills. **Applied Ergonomics**, v. 58, p. 583-591, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.apergo.2016.04.008>.

SETTI, Ilaria; ARGENTERO, Piergiorgio. Well-being among volunteer firefighters: Mindfulness as psychological resource. **Psicologia della Salute**, n. 2, p. 101-121, 2015.

SHAIKH, Mohsin; KAPADI Poonam. Occupational stress, burnout and coping in police personnel: findings from a systematic review. **American International Journal of Research in Humanities, Arts and Social Sciences**, v. 6, n. 2, p. 144-148, 2014.

SILVA, Francisca Sousa Vale Ferreira da; CARVALHO, Tales Antão de Alencar; MOTA, Paulo de Deus Barbosa da; VASCONCELOS, Vanessa Nunes de Sousa Alencar. Promoção da saúde do policial militar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 194-213, 2024. DOI: <https://doi.org/10.31060/rbsp.2024.v18.n1.1764>.

STELNICKI, Andrea; JAMSHIDI, Laleh; FLETCHER, Amber; CARLETON, Nicholas. Evaluation of before operational stress: a program to support mental health and proactive psychological protection in public safety personnel. **Frontiers in Psychology**, v. 12, 2021. DOI: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.511755>.

NEIL-SZTRAMKO, Sarah. E; BELITA, Emily; HOPKINS, Stephanie; SHERIFALI, Diana; ANDERSON, Laura; APATU, Emma; KAPIRIRI, Lydia; TARRIDE, Jean Eric; BELLEFLEUR, Olivier; KAASALAINEN, Sharon; MARR, Sharon; DOBBINS, Maureen. What are effective strategies to respond to the psychological impacts of working on the frontlines of a public health emergency?. **Frontiers in public health**, 11, 1282296, 2023. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2023.1282296>

THOEN, Megan; DODSON, Ethan; MANZO, Gabriela; PIÑA-WATSON, Brandy; TREJOS-CASTILLO, Elizabeth. Agency-offered and officer-utilized suicide prevention and wellness programs: a national study. **Psychological Services**, v. 17, n. 2, p. 129-140, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1037/ser0000355>.

VIEIRA, Cristina Mesa; FRANCO, Oscar; RESTREPO, Carlos Gómez; ABEL, Thomas. COVID-19: The forgotten priorities of the pandemic. **Maturitas**, v. 136, p. 38-41, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.maturitas.2020.04.004>.

NOTA TÉCNICA

ESTILO DE VIDA E SAÚDE DE POLICIAIS MILITARES OPERACIONAIS E ADMINISTRATIVOS: ESTUDO COMPARATIVO E CORRELACIONAL

GABRIEL DE OLIVEIRA JORGE

Doutorando em Ciências do Comportamento e mestre em Psicologia do Desenvolvimento Humano e Saúde, ambos pela Universidade de Brasília (UnB). É graduado em Ciências Policiais, Educação Física, Nutrição e Direito, e professor no Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP).

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

Email: gabriel.jorge@iscp.edu.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-9270-0095>

DIOGO GERBIS DE AGUIAR

Possui MBA em Gestão, Liderança e Inovação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. É graduado em Ciências Policiais e Pedagogia, e é professor no Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP).

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

Email: diogo.gerbis@iscp.edu.br **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0005-2795-7843>

THIAGO GOMES NASCIMENTO

Doutor em Ciências da Gestão pela Universidade Aix-Marseille, França, e doutorado em Administração pela Universidade de Brasília. Atualmente é professor no Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília e no Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP).

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

E-mail: thiagogomes@unb.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-2432-3117>

REBECA LOPES DA SILVA BRITO

Doutoranda e mestre em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento pela Universidade de Brasília (UnB). Psicóloga, também é graduada em Letras – Português/Inglês, especialista em Língua Portuguesa e professora no Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP).

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

E-mail: rebecca.brito@iscp.edu.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-3098-3012>

PAULO HENRIQUE FERREIRA ALVES

Doutor e mestre em Psicologia Social e Organizacional do Trabalho pela Universidade de Brasília (UnB). É graduado em Ciências Policiais e Direito, e professor no Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP).

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

E-mail: phferreiraalves@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-4977-195X>

FRANCISCO GUILHERME LIMA MACEDO

Doutorando em Ciências do Comportamento e mestre em Psicologia Social e Organizacional do Trabalho pela Universidade de Brasília (UnB). É graduado em Ciências Policiais e professor no Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP).

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

E-mail: guilhermelima03@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-5785-3026>

Contribuições dos autores: Gabriel Jorge, Diogo Aguiar, Thiago Nascimento e Rebeca Brito contribuíram para a conceituação e design do estudo. Paulo Alves e Francisco Macedo foram responsáveis pela gestão e curadoria dos dados utilizados na análise, além de realizarem a análise estatística e fornecerem suporte técnico. A coleta de dados foi conduzida por Gabriel Jorge, Diogo Aguiar e Rebeca Brito, enquanto a metodologia foi desenvolvida por Gabriel Jorge, Diogo Aguiar, Thiago Nascimento e

Francisco Macedo. Gabriel Jorge supervisionou a administração geral do projeto e as atividades de pesquisa, além de orientar os demais autores. A validação dos resultados ficou a cargo de Gabriel Jorge, Thiago Nascimento e Rebeca Brito. O rascunho original do manuscrito foi escrito por Gabriel Jorge, e todos os autores participaram da revisão e edição final do texto.

Data de Recebimento: 23/01/2024 **Data de Aprovação:** 12/06/2024

DOI: 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.2123

RESUMO

O estresse ocupacional e os problemas de saúde são prevalentes entre policiais militares, impactando diretamente no desempenho profissional e na qualidade de vida. Este estudo examina como hábitos nutricionais, atividade física, índice de massa corporal (IMC) e estresse percebido variam entre policiais militares de serviços operacionais e administrativos, considerando ambos os sexos. A pesquisa contribui para a literatura ao correlacionar esses indicadores de estilo de vida com o ambiente profissional militar. Foram coletados dados de policiais militares de Unidade Federativa brasileira, utilizando-se o Teste U de Mann-Whitney para análise comparativa e o coeficiente de correlação de Pearson para estudo correlacional. O estudo revela correlações significativas entre hábitos nutricionais, atividade física, IMC e estresse percebido, com implicações relevantes para a formulação de políticas de saúde e gestão de pessoal na polícia militar.

Palavras-chave: Hábitos nutricionais. Atividade física. Composição corporal. Estresse. Policial militar.

LIFESTYLE AND HEALTH OF OPERATIONAL AND ADMINISTRATIVE MILITARY POLICE OFFICERS: A COMPARATIVE AND CORRELATIONAL STUDY

ABSTRACT

Occupational stress and health problems are prevalent among military police officers, directly impacting their professional performance and quality of life. This study examines how nutritional habits, physical activity, body mass index (BMI), and perceived stress vary among military police officers in operational and administrative services, considering both sexes. The research contributes to the literature by correlating these lifestyle indicators with the military professional environment. Data were collected from military police officers in a Brazilian federal unit, using the Mann-Whitney U test for comparative analysis and the Pearson correlation coefficient for correlational study. The study reveals significant correlations between nutritional habits, physical activity, BMI, and perceived stress, with relevant implications for the formulation of health policies and personnel management in the military police.

Keywords: Nutritional Habits. Physical activity. Body composition. Stress. Military police.

INTRODUÇÃO

A profissão policial militar, conhecida por suas múltiplas responsabilidades, varia desde o envolvimento em confrontos físicos até funções administrativas sedentárias, refletindo uma ampla gama de desafios ocupacionais (Kukić *et al.*, 2020; Vuković *et al.*, 2020). Essa diversidade de tarefas está intrinsecamente associada a situações de alto risco, estresse e demanda física, incluindo enfrentamento de tumultos, violência física, acidentes, roubos e confrontos armados, demandando constante vigilância e prontidão

(Sousa; Barroso, 2021). A eficácia nas funções operacionais e a confiabilidade no desempenho dos policiais militares são determinadas pela manutenção de um bom estado de saúde e alta aptidão psicofísica, que dependem crucialmente de uma nutrição adequada, atividade física regular e bem-estar mental (Anyżewska *et al.*, 2022). Mesmo as tarefas administrativas, embora menos exigentes fisicamente, podem apresentar seus próprios desafios e estresses, impactando negativamente a saúde (Itacarambi; Dantas; Brandão, 2019; Kukić *et al.*, 2018; Li; Cheung; Sun, 2019).

A prevalência de fatores de risco cardiovascular entre policiais é notável, estando associada a aspectos cruciais do estilo de vida, como hábitos alimentares, nível de atividade física, composição corporal e estresse (Almeida; Chaves, 2020; Kukić *et al.*, 2018; Magnavita *et al.*, 2018; Marins; David; Del Vecchio, 2019; Queirós *et al.*, 2020; Valmari *et al.*, 2022). Com o crescimento do debate sobre estilo de vida e desempenho profissional, especialmente em organizações policiais, aumenta a atenção para campanhas focadas na melhoria de hábitos de vida, como redução do consumo de álcool e tabaco, regularidade na atividade física e adoção de uma dieta saudável (Arena *et al.*, 2017; Dishman *et al.*, 2021; Wadden; Tronieri; Butryn, 2020).

A Organização Mundial da Saúde define estilo de vida como “o conjunto de hábitos e costumes que são influenciados, modificados, encorajados ou inibidos pelo prolongado processo de socialização [...] e que causam consequências para a saúde” (Madeira *et al.*, 2018, p. 109). Um estilo de vida saudável, caracterizado por comportamentos que promovem a saúde, é fundamental para alcançar um estado de bem-estar físico, mental e social completo (World Health Organization, 2022). Nesse sentido, este estudo selecionou hábitos nutricionais, atividade física, índice de massa corporal e estresse percebido como indicadores-chave do estilo de vida individual, explorando suas inter-relações e seus impactos na qualidade de vida e no desempenho profissional (World Health Organization, 2025), particularmente entre os profissionais de segurança pública.

Uma nutrição adequada desempenha um papel vital na promoção da saúde e no incremento do desempenho, particularmente em profissões de alta demanda física, como a policial (Anyżewska *et al.*, 2022). A importância de uma dieta equilibrada e diversificada é acentuada diante dos desafios nutricionais específicos enfrentados pelos policiais militares (Araújo; Cunha, 2021; Santos; Teixeira; Vieira, 2021). A qualidade e composição da dieta influenciam diretamente na composição corporal e na aptidão física, enquanto desequilíbrios energéticos podem causar problemas de saúde e ausências no trabalho (Hsu *et al.*, 2019; Medina-Remón *et al.*, 2018).

Com o aumento da automação, as funções policiais tornam-se progressivamente mais sedentárias, destacando a importância da atividade física ativa (Buckingham *et al.*, 2020; Kukić *et al.*, 2020). Estudos indicam que policiais tendem a ser mais ativos em seus dias de folga do que durante o serviço, sublinhando a necessidade de políticas que promovam exercícios regulares para manter a saúde e a eficiência no trabalho (Marins *et al.*, 2019; Ramey *et al.*, 2014). Além disso, um estilo de vida ativo pode atenuar riscos à saúde ligados à atividade policial, melhorando o bem-estar individual e a produtividade (Vuković *et al.*, 2020).

Políticas institucionais para gerenciar sobrepeso e obesidade são essenciais, dada a associação entre composição corporal inadequada e doenças crônicas (Buckingham *et al.*, 2020). Nesse sentido, o IMC surge como um indicador-chave na avaliação do estado nutricional e dos riscos à saúde entre policiais, com estudos ressaltando a alta correlação entre IMC autorrelatado e medido (Davies *et al.*, 2020; Ferriani *et al.*, 2019; Hodge *et al.*, 2020; Rubeis *et al.*, 2019; Teixeira *et al.*, 2021). Finalmente, as demandas físicas

e mentais únicas da profissão policial, frequentemente associadas a situações de risco, contribuem para que seja uma das carreiras mais estressantes, com implicações significativas para a saúde mental dos policiais (Hsu *et al.*, 2019; Ermasova; Cross; Ermasova, 2020; Marinho *et al.*, 2018; Queirós *et al.*, 2020).

O estresse, uma realidade prevalente no serviço policial, afeta significativamente tanto a saúde mental quanto física dos oficiais. Estudos têm demonstrado que hábitos de vida, como nutrição e atividade física, estão fortemente correlacionados com o estresse e sua gestão (Łowiński; Gomołysek; Prokopczyk, 2018; Matos; Ferreira, 2021; Tomiyama, 2019). Além disso, indicadores de estilo de vida individual estão associados ao estresse, à depressão e à ansiedade, com destaque para os hábitos alimentares (Łowiński; Gomołysek; Prokopczyk, 2018; Matos; Ferreira, 2021; Tomiyama, 2019), atividade física (Baldwin *et al.*, 2019; Schuch *et al.*, 2019; Violant-Holz *et al.*, 2020) e composição corporal (Kukić *et al.*, 2018).

Diversos estudos nacionais e internacionais destacam a conexão entre o estilo de vida e a saúde dos policiais militares. Observou-se que a inatividade física e os hábitos alimentares inadequados contribuem significativamente para o aumento de riscos, como sobrepeso, obesidade e problemas cardiovasculares, nessa população (Barbosa *et al.*, 2018; Santos; Teixeira; Vieira, 2021; Silva *et al.*, 2018). A pesquisa de Oliveira e Nascimento (2020) também reforça essa relação, evidenciando que uma dieta pobre e a falta de exercício físico estão ligadas a uma qualidade de vida reduzida entre os policiais.

Adicionalmente, investigações sobre a influência do exercício físico na composição corporal, especificamente em policiais de áreas operacionais e administrativas, ressaltam a urgência de programas de bem-estar focados nas necessidades físicas dessa categoria profissional (Itacarambi; Dantas; Brandão, 2019)). Importante também é a pesquisa de Oliveira *et al.* (2021), que explora a relação entre estresse ocupacional e qualidade de vida no trabalho, destacando que o estresse não apenas afeta a saúde física e mental dos policiais, mas também pode reduzir a satisfação no trabalho e a eficácia operacional. Esses achados ressaltam a necessidade de estratégias de saúde integradas que abordem tanto os aspectos físicos quanto os psicológicos no bem-estar dos policiais militares.

A presente investigação se insere no contexto de um crescente interesse acadêmico por bem-estar e eficiência dos policiais militares, particularmente no que concerne à interseção entre estilo de vida e desempenho profissional. Estudos prévios já estabeleceram a importância desses fatores para a saúde e eficácia no trabalho policial. No entanto, há uma lacuna significativa na literatura sobre como essas variáveis interagem no ambiente específico da segurança pública, sobretudo ao se diferenciar os policiais em funções operacionais e administrativas. O presente estudo busca preencher essa lacuna exploratória, focando na interconexão e distinção entre atividade física (AF), hábitos nutricionais (HN), índice de massa corporal (IMC) e estresse percebido (EP) entre policiais militares de diferentes áreas de atuação.

A pesquisa se estrutura em torno de três objetivos específicos, cuidadosamente delineados para uma análise abrangente e detalhada. O primeiro, denominado Objetivo Específico 1, tem o propósito de explorar as correlações entre AF, HN, IMC e EP nos policiais, independentemente de suas atribuições serem operacionais ou administrativas. Esse objetivo é fundamental para compreender a dinâmica e as inter-relações desses aspectos no contexto laboral dos policiais militares. Em sequência, o Objetivo Específico 2 focaliza detectar possíveis divergências nos parâmetros de AF, HN, IMC e EP em função do tipo de serviço prestado. Essa etapa é vital para discernir o impacto das diferentes naturezas de atividades policiais – operacionais e administrativas – sobre os elementos constituintes do estilo de vida. Concluindo a estrutura investigativa, o Objetivo Específico 3 visa identificar variações nas variáveis de AF, HN, IMC e

EP entre policiais militares de diferentes gêneros. Essa análise é imprescindível para revelar eventuais disparidades de gênero que influenciam as condições de vida e trabalho dos profissionais, refletindo-se nos indicadores de saúde e bem-estar.

Este estudo, portanto, representa um avanço significativo no entendimento dos fatores que moldam o estilo de vida dos policiais militares. Além disso, sublinha a necessidade premente de implementação de políticas institucionais focadas na saúde e no bem-estar desses profissionais, considerando a importância desses aspectos para a eficácia e sustentabilidade do desempenho profissional na área de segurança pública.

MÉTODO

DELINEAMENTO

Este é um estudo quantitativo, exploratório e transversal (Hernández-Sampieri; Torres, 2018; Shaughnessy; Zechmeister; Zechmeister, 2015). O Objetivo Específico 1 utilizou um delineamento correlacional. Já os objetivos específicos 2 e 3 foram respondidos por um delineamento fatorial 2x4, no qual as variáveis independentes foram: tipo de serviço (TS; operacional e administrativo); e sexo (feminino e masculino). As variáveis dependentes foram: AF, HN, IMC e EP.

PARTICIPANTES

Participaram 204 policiais militares da Polícia Militar do Distrito Federal, sendo 88 (43,14%) atuantes no serviço operacional e 116 (56,86%), no administrativo. A idade dos policiais militares variou de 25 a 54 anos ($M = 40,66$ e $DP = 5,22$), sendo a maioria do sexo masculino ($n = 168$; 82,35%). Os participantes tinham entre 1 e 33 anos de serviço ($M = 14,5$ e $DP = 7,04$). Dos participantes da área operacional, 4 (4,55%) eram do sexo feminino e 84 (95,45%) do masculino, com idade média de 39,72 ($DP = 5,32$) e tempo de serviço médio de 12,86 ($DP = 7,27$). Quanto aos participantes da área administrativa, 32 (27,59%) eram do sexo feminino e 84 (72,41%) do masculino, com idade média de 40,85 ($DP = 5,12$) e tempo de serviço médio de 15,78 ($DP = 7,26$). Do total, 52 (25,49%) eram oficiais e 152 (74,51%), praças.

INSTRUMENTOS

Foram utilizados três instrumentos, sendo eles: questionário sociodemográfico, com perguntas relativas à idade, ao sexo, tempo de serviço, cargo (posto ou graduação), tipo de serviço exercido (operacional ou administrativo), peso e à altura; os fatores AF e HN da Escala de Perfil de Estilo de Vida Individual (Both *et al.*, 2008); e a Escala de Estresse Percebido (Machado *et al.*, 2014), adaptada a estudantes universitários brasileiros por Luft *et al.* (2007).

ESCALA DE PERFIL DE ESTILO DE VIDA INDIVIDUAL

Foram utilizados dois dos cinco fatores avaliados pela EPEVI: HN, com três itens (por exemplo, "Sua alimentação diária inclui pelo menos 5 porções de frutas e hortaliças"); e AF, com três itens (por exemplo,

“Ao menos duas vezes por semana você realiza exercícios que envolvam força e alongamento muscular”). O estudo que adaptou esse instrumento para o público adulto brasileiro (Both *et al.*, 2008) utilizou uma amostra de 1.606 professores de Educação Física.

Os resultados da análise fatorial, quando considerados os cinco fatores, confirma que: o instrumento apresenta adequada consistência interna ($\alpha = 0,78$); que as questões estão associadas aos respectivos componentes (*rentre* 0,45 e 0,57); e que os itens abordam diferentes indicadores das dimensões investigadas (variabilidade explicada de 58,65%). Portanto, esse é um instrumento psicométrico confiável para avaliar o estilo de vida de pessoas que apresentam características semelhantes aos participantes deste estudo.

ESCALA DE ESTRESSE PERCEBIDO

A Escala de Estresse Percebido (Machado *et al.*, 2014) possui 10 itens (por exemplo “Você tem ficado triste por causa de algo que aconteceu inesperadamente?”, “Você tem conseguido controlar as irritações em sua vida?” e “Você tem conseguido controlar a maneira como gasta seu tempo?”) e é um dos instrumentos mais utilizados para se avaliar a percepção do estresse no mundo, possuindo estudos de validação em mais de 20 países (Remor, 2006).

Essa escala avalia a “percepção do indivíduo sobre o quão imprevisíveis e incontroláveis lhe parecem os eventos de vida experienciados no último mês” (Machado *et al.*, 2014). A análise fatorial exploratória indica solução unifatorial, na qual os itens possuem cargas fatoriais adequadas. O fator retido explica 67% da variância comum dos escores e a consistência interna foi boa ($\alpha = 0,80$), fornecendo, portanto, evidências de validade desse instrumento psicométrico (Machado *et al.*, 2014).

PROCEDIMENTOS

Inicialmente, o projeto de pesquisa foi submetido à aprovação do comando da Academia de Polícia Militar de Brasília. Após sua aprovação, foram feitos contatos com as unidades policiais militares da PMDF, com o objetivo de apresentar o projeto e convidá-las à participação. A coleta de dados foi realizada virtualmente, mediante plataforma online (*Google Forms*), e foi precedida pela assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido por parte dos policiais militares participantes.

ANÁLISE DE DADOS

As análises descritivas e inferenciais foram realizadas por meio do pacote SPSS na versão 28.0 (Harrison *et al.*, 2021). Para a análise comparativa foi utilizado o Teste U de Mann-Whitney, dada a natureza não paramétrica dos dados (Stewart, 2022). Apoiou-se os achados comparativo com o Teste T de Student (Mishra *et al.*, 2019b). A normalidade dos dados foi avaliada por meio dos testes Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk e o pressuposto de homogeneidade de variância pelo Teste de Levene (Mishra *et al.*, 2019a).

Foram realizados procedimentos de *bootstrapping* (Dwivedi; Mallawaarachchi; Alvarado, 2017), com o objetivo de: se obter uma maior confiabilidade dos resultados; corrigir desvios de normalidade da distribuição da amostra e diferenças entre os tamanhos dos grupos; e, também, apresentar um intervalo de confiança de 95% para as diferenças entre as médias. Para se avaliar a correlação entre as variáveis dependentes deste estudo, utilizou-se o Coeficiente de Correlação de Pearson (Stewart, 2022).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Visando à clareza e organização, os resultados e as discussões deste estudo são apresentados de maneira detalhada, seguindo a estrutura dos objetivos específicos estabelecidos. Essa abordagem tem como finalidade proporcionar ao leitor uma compreensão mais aprofundada dos achados e das conclusões relevantes da pesquisa. A seguir, cada objetivo específico é abordado individualmente, destacando-se as principais descobertas e suas implicações no contexto da saúde e do bem-estar dos policiais militares.

Inicialmente, são apresentadas informações descritivas acerca das características sociodemográficas, AF, HN, IMC e EP dos participantes. Assim, é possível ter um panorama geral acerca desses dados, o que apoia a interpretação dos resultados inferenciais que se seguem nos objetivos específicos seguintes. A Tabela 1 apresenta os dados descritivos (média aritmética [MA] e desvio-padrão [DP]) relacionados às variáveis idade, tempo de serviço (TS), IMC, HN, AF e EP.

TABELA 1**Estatística descritiva geral**

Grupos	n	Idade	TS	IMC	HN	AF	EP
		MA (DP)	MA (DP)	MA (DP)	MA (DP)	MA (DP)	MA (DP)
Geral	204	40,4 (5,2)	14,5 (7,0)	26,6 (3,5)	2,51 (0,7)	2,63 (1,1)	1,71 (0,7)
Administrativos	116	40,8 (5,1)	15,7 (7,3)	25,9 (3,3)	2,47 (0,75)	2,41 (1,02)	1,76 (0,65)
Operacionais	88	39,7 (5,3)	12,9 (6,4)	27,6 (3,6)	2,57 (0,71)	2,92 (1,02)	1,65 (0,65)
Feminino	36	39,1 (5,2)	13,3 (7,1)	23,9 (2,8)	2,69 (0,69)	2,12 (1,33)	2,09 (0,71)
Masculino	168	40,6 (5,1)	14,8 (7,0)	27,2 (3,4)	2,47 (0,74)	2,74 (1,07)	1,63 (0,62)

Fonte: Autoria própria (2025).

Ao visualizar os resultados apresentados na Tabela 1, verificamos que as variáveis idade e tempo de serviço são muito próximas entre os grupos definidos por tipo de atividade e sexo, o que minimiza possíveis vieses de amostra nos estudos comparativos e correlacionais que foram desenvolvidos nos objetivos subsequentes.

O primeiro objetivo específico desta pesquisa é verificar a correlação entre o AF, HN, IMC e EP de policiais militares que atuam no serviço operacional ou administrativo. Os resultados estão apresentados na Tabela 2. Apesar dos testes não terem confirmado o pressuposto de normalidade, optou-se por utilizar-se um teste paramétrico. Essa decisão motivou-se na não observação de discrepâncias relevantes nos resultados da correlação de Spearman, além da maior utilização da correlação de Pearson em pesquisas.

TABELA 2

Matriz de correlação de Pearson

	Idade	SVG	TS	IMC	HN	AF	EP
Idade	—						
SVG	-0,187	—					
TS	0,826*	-0,221*	—				
IMC	0,206**	0,059	0,200**	—			
HN	-0,126	-0,021	-0,117	-0,256*	—		
AF	-0,065	0,041	-0,092	-0,164***	0,381*	—	
EP	-0,154***	0,028	-0,105	-0,079	-0,201**	-0,268*	—

Nota: Significativo para * $p < 0,001$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,05$.

Fonte: Autoria própria (2025).

Foram encontradas diversas correlações significativas. Nessa seção, optou-se por relatar e discutir apenas as relações com significância superior a 99,0% e índice ao menos fraco ($r > 0,20$). Portanto, destacam-se as seguintes correlações:

Correlação Significativa 1. O EP e AF relatada correlacionam-se ($r = -0,268$; $p < 0,001$), o que reafirma a relação inversa dessas variáveis relatada em inúmeras pesquisas (Chan *et al.*, 2019; Dogra *et al.*, 2018; McDowell *et al.*, 2019; Violant-Holz *et al.*, 2020). Ou seja, quanto maior AF, menor EP. Encontrar essa inferência em uma amostra de policiais militares alerta sobre a importância de as instituições policiais valorizarem a prática de atividade física de seus homens e mulheres, não apenas para a melhoria da capacidade laborativa, mas também para a manutenção e melhora da saúde física e mental.

Correlação Significativa 2. Os HNs se relacionam à AF ($r = 0,381$; $p < 0,001$). Como esperado, uma maior AF está relacionada a melhores HNs. Essa foi a maior correlação encontrada no estudo, o que não foi surpresa, dada a forte relação das duas variáveis com a escolha pessoal por hábitos saudáveis. Afinal, é natural que pessoas que optem por uma vida fisicamente austera comecem por essas duas valências (Borges *et al.*, 2019; Nascimento *et al.*, 2022; Sampaio *et al.*, 2018).

Correlação Significativa 3. Os HNs também se relacionam ao IMC ($r = -0,256$; $p < 0,001$). Conforme o senso comum, melhores HNs indicam menores IMCs. Essa crença é confirmada em inúmeros estudos (Cena; Calder, 2020; Ma *et al.*, 2020; Medina-Remón *et al.*, 2018). Considerando a relação entre índices elevados de massa corporal e o risco de doenças crônicas (Tomiya, 2019), a observação dessa correlação em uma amostra de policiais militares provoca um alerta. As instituições policiais militares, entre suas políticas de saúde e gestão de pessoal, devem valorizar a educação para a alimentação como política de melhoria da qualidade de seu efetivo.

Correlação Significativa 4. Os HNs se relacionam inversamente ao EP ($r = -0,201$; $p < 0,01$). O resultado indica que, para a amostra investigada, melhores HNs estão relacionados a um menor EP, o que é corroborado por inúmeros achados empíricos (Bremner *et al.*, 2020; Christofaro *et al.*, 2022; Godos *et al.*, 2020; Lang *et al.*, 2015; Ljungberg; Bondza; Lethin, 2020). Nesse sentido, essa inferência consubstancia uma atuação institucional frente ao estresse policial militar que considere políticas de saúde direcionadas à educação alimentar da tropa.

Correlação Significativa 5. O IMC se relaciona positivamente com a idade ($r = 0,206$; $p < 0,01$) e com o tempo de serviço ($r = 0,200$; $p < 0,01$). Portanto, são encontrados maiores IMCs em policiais militares mais velhos e com maiores TSs. A relação positiva entre IMC e idade é amplamente relatada na literatura (Davies *et al.*, 2020; Ferriani *et al.*, 2019; Kukić *et al.*, 2019) e, portanto, não surpreende. Nesse sentido, é importante que as políticas de saúde das instituições policiais militares considerem o fator envelhecimento na elevação da obesidade, bem como dos riscos associados.

Essas correlações evidenciam a interconexão entre saúde física e mental, e a importância de uma abordagem holística na manutenção do bem-estar dos policiais militares. A atividade física, além de influenciar positivamente a composição corporal e reduzir o estresse percebido, promove uma melhora geral no estilo de vida, reforçando a necessidade de programas de bem-estar que integrem exercícios físicos regulares e educação nutricional como parte da rotina policial. Adicionalmente, a correlação entre IMC e fatores como idade e tempo de serviço sugere que as estratégias de bem-estar devem ser adaptadas ao longo da carreira, considerando as mudanças no metabolismo e nos requisitos físicos dos policiais.

Políticas efetivas de saúde e bem-estar podem não apenas aumentar a eficácia e a segurança no trabalho policial, mas também contribuir para a longevidade e qualidade de vida desses profissionais. Portanto, as instituições de segurança pública devem considerar investimentos contínuos em programas de saúde e fitness, visando não apenas o desempenho profissional, mas também a saúde e o bem-estar a longo prazo de seus membros.

Essa etapa da pesquisa traz importantes informações para política de saúde das instituições de segurança pública, em especial, frente aos riscos associados ao sedentarismo, ao estresse e à obesidade. É importante salientar a relevância dos AF, HN, IMC e EP na qualidade do trabalho, bem como a associação dessas variáveis entre si. A confirmação dessas já reconhecidas inferências em uma amostra numerosa de policiais militares clareia o entendimento no campo e traz subsídios às decisões de alta gestão das instituições policiais.

O segundo objetivo específico deste estudo é verificar se existem diferenças entre policiais militares que atuam no serviço operacional ou administrativo em relação a AF, HN, IMC e EP. Os resultados estão apresentados na Tabela 3. Como os dados não admitem o pressuposto de normalidade, foi utilizado um teste comparativo não paramétrico (Teste U de Mann-Whitney). Foi relatado paralelamente os resultados do Teste T de Student, haja vista sua maior utilização em pesquisa, mas não são observadas discrepâncias relevantes, exceto pela violação do pressuposto de homogeneidade observada na testagem comparativa das variáveis AF e tempo de serviço (TS).

TABELA 3

Teste U de Mann-Whitney para policiais militares operacionais e administrativos

	<i>U-Test</i>	<i>p</i>	<i>T-Test</i>	<i>gl</i>	<i>p</i>
IMC	3695	< 0,001*	-3,436	202	< 0,001*
HN	4683	0,309	-0,996	202	0,320
AF	3776	0,001*	-3,248 ^a	202	0,001*
EP	4750	0,396	1,147	202	0,253
Idade	4568	0,198	1,546	202	0,124
TS	4240	0,036***	2,986 ^a	202	0,003**

Nota: Significativo para * $p < 0,001$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,05$. | a O Teste de Levene é significativo ($p < 0,05$), sugerindo a violação do pressuposto da homogeneidade de variâncias.

Fonte: A autoria própria (2025).

Para complementar essa análise comparativa, consulte a Tabela 3. As duas diferenças significativas observadas entre policiais militares do serviço administrativo e operacional foram:

Diferença Significativa 1. Com significância de 99,9%, o índice de massa corporal dos policiais militares que atuam no serviço operacional ($MA = 27,55$; $DP = 3,561$) mostrou-se significativamente superior ao dos que atuam no serviço administrativo ($MA = 25,89$; $DP = 3,309$).

Diferença Significativa 2. Com significância de 95,0% (99,0% no Teste T de Student), a AF relatada por policiais militares que atuam no serviço operacional ($MA = 2,92$; $DP = 1,022$) mostrou-se significativamente superior à dos que atuam no serviço administrativo ($MA = 2,41$; $DP = 1,186$).

Destaca-se que, apesar de numericamente superior nos policiais militares administrativos, o estresse percebido não se mostrou significativamente diferente entre os grupos. Também não foi observada diferença significativa nos hábitos nutricionais relatados, apesar de uma diferença numérica que sugere uma melhor qualidade na alimentação dos policiais militares do serviço operacional.

Além disso, o fato de os policiais militares do serviço operacional serem, ao mesmo tempo, mais massivos e mais ativos fisicamente, pode parecer contraintuitivo inicialmente. Como não foram encontrados estudos com desenhos semelhantes, não é possível comparar os resultados deste estudo com os encontrados na literatura. Contudo, quando se observa separadamente o relato dos policiais militares acerca da prática de atividade física de força, percebe-se uma superioridade significativa para os operacionais, o que pode justificar o maior IMC médio.

Por fim, distorções relativas à distribuição de mulheres nos dois grupos podem constituir um viés de amostra. Buscando esclarecer essa possibilidade, realizou-se nova análise, alheia aos objetivos definidos inicialmente, na qual as mulheres foram excluídas. Os resultados mostram que os homens do serviço operacional mantiveram IMC ($p < 0,05$) e AF ($p < 0,05$) superiores aos observados em policiais militares do serviço administrativo. Além disso, os operacionais relataram maior prática de exercícios físicos de força, quando comparados aos administrativos ($p < 0,10$). Isso afasta a possibilidade do viés de amostra anteriormente aventado.

Estilo de vida e saúde de policiais militares operacionais e administrativos: estudo comparativo e correlacional

Gabriel de Oliveira Jorge, Diogo Gerbis de Aguiar,
 Thiago Gomes Nascimento, Rebeca Lopes da Silva Brito,
 Paulo Henrique Ferreira Alves e Francisco Guilherme Lima Macedo

No terceiro objetivo específico, verifica-se se existem diferenças entre policiais militares do sexo masculino ou feminino em relação a AF, HN, IMC e EP. Os resultados estão apresentados na Tabela 6. As opções de análise são as mesmas relatadas na subseção anterior.

TABELA 4**Teste U de Mann-Whitney para policiais militares do sexo feminino e masculino**

	<i>U-Test</i>	<i>p</i>	<i>T-Test</i>	<i>gl</i>	<i>p</i>
<i>IMC</i>	1333	< 0,001*	-5,42	202	< 0,001*
<i>HN</i>	2505	0,103	1,64	202	0,103
<i>AF</i>	2205	0,010**	-3,02	202	0,003**
<i>EP</i>	1927	< 0,001*	3,98 ^a	202	< 0,001*
<i>Idade</i>	2454	0,075	-1,55	202	0,122
<i>TS</i>	2455	0,073	-1,20	202	0,233

Nota: Significativo para * $p < 0,001$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,05$. | a O Teste de Levene é significativo ($p < 0,05$), sugerindo a violação do pressuposto da homogeneidade de variâncias.

Fonte: Autoria própria (2025).

Foram observadas diferenças significativas em três das variáveis investigadas. Essas diferenças são:

Diferença Significativa 3. Com significância de 99,9%, o índice de massa corporal dos policiais militares homens ($MA = 27,19$; $DP = 33,385$) mostra-se significativamente superior ao das mulheres ($MA = 23,91$; $DP = 2,772$). Esses achados são coerentes com a literatura (Kukić *et al.*, 2019; Reis *et al.*, 2019), que tem observado maiores IMCs em policiais militares homens, quando comparados às suas congêneres do sexo feminino.

Diferença Significativa 4. Com significância 99,0%, a AF relatada por policiais militares homens ($MA = 2,74$; $DP = 1,073$) mostra-se significativamente superior à feminina ($MA = 2,12$; $DP = 1,331$). Não foram encontrados relatos empíricos que comparassem policiais militares dos sexos masculino e feminino em relação à prática de atividade física.

Diferença Significativa 5. Com significância 99,9%, o estresse percebido por policiais militares mulheres ($MA = 2,09$; $DP = 0,712$) mostra-se significativamente superior ao dos homens ($MA = 1,63$; $DP = 0,616$). Esse achado contraria estudos que mostram maior estresse entre homens (Norvell *et al.*, 1993) ou que não encontraram diferenças (Angehrn *et al.*, 2022). Contudo, alguns estudos encontraram maiores índices de estresse entre mulheres (Bonner; Brimhall, 2021; Marinho *et al.*, 2018). De qualquer forma, é preocupante verificar que, mesmo atuando predominantemente no serviço administrativo, as mulheres apresentam maiores níveis de estresse percebido, ainda que elas relatem melhores HAs (não significativo) e IMCs.

Apesar de numericamente melhores entre as policiais militares mulheres, os hábitos nutricionais não foram significativamente diferentes entre os grupos. A mesma inferência sugerida na subseção anterior faz sentido quando se discute o IMC superior dos homens, haja vista esses praticarem mais exercícios de força que as mulheres ($p < 0,001$). Além disso, o baixo número de mulheres na amostra pode ter

comprometido os resultados comparativos entre policiais militares operacionais e administrativos. Isso porque a maioria das 36 mulheres investigadas está no serviço administrativo ($n = 32$).

Adicionalmente, essas diferenças observadas entre os gêneros podem ter implicações relevantes para as políticas de saúde e bem-estar nas corporações policiais militares. A maior prevalência de um IMC elevado nos homens pode estar associada não apenas à maior prática de atividade física, particularmente exercícios de força, mas também a diferenças metabólicas e comportamentais inerentes aos gêneros. É crucial que as estratégias de saúde considerem essas diferenças ao desenvolver programas de bem-estar e condicionamento físico, garantindo abordagens personalizadas que atendam às necessidades específicas de cada gênero.

No que se refere à atividade física, o fato dos homens relatarem níveis significativamente mais elevados sugere a necessidade de incentivar e facilitar maior envolvimento das policiais femininas em programas regulares de exercícios. Isso poderia não apenas ajudar a equilibrar as diferenças de IMC, mas também promover benefícios gerais à saúde e ao bem-estar.

Por fim, o maior nível de estresse percebido entre as mulheres, apesar de uma maior prevalência no serviço administrativo, destaca a complexidade dos fatores de estresse ocupacional e a necessidade de abordagens de gestão de estresse mais direcionadas. Estas devem levar em conta não apenas as diferenças de gênero, mas também a natureza específica das tarefas desempenhadas e os desafios ambientais e psicológicos associados a esses papéis. Assim, a implementação de programas de apoio psicológico e estratégias de redução de estresse pode ser especialmente benéfica para as policiais militares, contribuindo para um ambiente de trabalho mais saudável e produtivo para todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo aborda de maneira abrangente os indicadores de estilo de vida de policiais militares, incluindo atividade física, hábitos nutricionais, índice de massa corporal (IMC) e estresse percebido. Empregando uma metodologia quantitativa, exploratória e transversal, foram identificadas correlações significativas entre essas variáveis, sublinhando a importância de um estilo de vida equilibrado para a saúde e o bem-estar desses profissionais. Os resultados demonstram uma relação inversa entre atividade física e estresse percebido, indicando que um maior engajamento em atividades físicas pode ser um fator essencial na redução do estresse e na promoção da saúde mental dos policiais.

Adicionalmente, constata-se que hábitos nutricionais mais saudáveis tendem a estar associados a uma maior prática de atividade física, o que sugere que um estilo de vida ativo pode fomentar melhores escolhas alimentares. Uma descoberta particularmente relevante é que o IMC dos policiais tende a aumentar com a idade e o tempo de serviço, destacando a necessidade de estratégias contínuas de saúde e bem-estar ao longo da carreira policial. A relação entre hábitos nutricionais e IMC também merece atenção, pois revela que uma dieta equilibrada está diretamente relacionada a um IMC mais saudável. Esse é um ponto crítico, tendo em vista os riscos associados ao sobrepeso e à obesidade, que podem impactar não somente a saúde física, mas também a capacidade operacional dos policiais. Assim, este estudo reforça a importância de políticas e programas de saúde voltados para o estilo de vida dos policiais militares, visando à promoção de um bem-estar integrado e sustentável.

As implicações práticas deste estudo são de grande relevância para a melhoria da qualidade de vida e eficácia no trabalho de policiais militares. A pesquisa enfatiza a necessidade de políticas de saúde integradas nas instituições policiais que valorizem tanto a saúde física quanto a mental. Programas voltados para a promoção da atividade física regular e da nutrição adequada são essenciais, não apenas para o aprimoramento da saúde física, mas também para o bem-estar mental dos policiais. A implementação dessas políticas pode contribuir significativamente para a redução do estresse e para o aumento da produtividade e motivação no trabalho.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui para o entendimento dos fatores que influenciam a saúde e o desempenho dos policiais militares. Destaca a complexa interação entre atividade física, nutrição, estresse e desempenho no trabalho, oferecendo um panorama mais amplo para futuras pesquisas na área. Já sob a ótica metodológica, esta pesquisa ressalta a importância de abordagens holísticas para avaliar a saúde dos profissionais de segurança pública. A utilização de metodologias que integram diferentes aspectos da saúde física e mental pode proporcionar *insights* mais precisos para o desenvolvimento de programas de saúde ocupacional eficazes. A pesquisa enfatiza a necessidade de estratégias personalizadas que levem em conta as especificidades e os desafios da profissão policial.

Contudo, há limitações que merecem atenção. Primeiramente, o tamanho da amostra: embora suficiente para análises estatísticas, pode não capturar toda a heterogeneidade da população de policiais militares, limitando a generalização dos resultados. Ademais, a metodologia transversal empregada restringe a interpretação dos achados a associações e não permite inferências causais robustas entre as variáveis. Isso pode impactar a compreensão dos efeitos a longo prazo dos indicadores de estilo de vida sobre a saúde e o desempenho dos policiais. Adicionalmente, a autodeclaração de medidas como atividade física e hábitos nutricionais pode introduzir viés de resposta, uma vez que os participantes podem superestimar comportamentos percebidos como positivos. Finalmente, a falta de diversidade na amostra, especialmente no que diz respeito ao gênero, pode ocultar diferenças importantes no estilo de vida e na saúde entre policiais masculinos e femininos. Essas limitações apontam para a necessidade de estudos futuros mais abrangentes e com metodologias longitudinais, para uma compreensão mais completa dos fatores que influenciam a saúde e o bem-estar dos policiais militares.

Para futuras investigações, sugere-se a expansão do grupo estudado e a inclusão de agentes policiais de diversas áreas geográficas, visando a uma compreensão mais abrangente e representativa. A análise desses indicadores de estilo de vida por meio de variadas técnicas de pesquisa, incluindo estudos longitudinais e métodos qualitativos, pode oferecer uma visão mais aprofundada de como os elementos do estilo de vida afetam a saúde e a eficiência dos policiais militares. Pesquisas adicionais poderiam focar na avaliação da eficácia de intervenções específicas para aprimorar a saúde física e psicológica dessa população, contribuindo, dessa forma, para a formulação de políticas de saúde pública mais eficientes e adaptadas às suas necessidades. Essas investigações poderiam ainda considerar fatores contextuais e individuais que influenciam a adesão e resposta às referidas intervenções, assim como avaliar o impacto, a longo prazo, dessas intervenções sobre a qualidade de vida e a produtividade dos policiais militares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Natália Ferreira de; CHAVES, Andrea Bittencourt Pires. Estresse policial: uma revisão integrativa sobre o estresse ocupacional em policiais. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 7, p. 52693-52706, 2020. DOI: <https://doi.org/10.34117/BJDV6N7-788>.
- ANGEHRN, Andréanne; VIG, Kelsey; MASON, Julia; STELNICKI, Andrea; SHIELDS, Robyn; ASMUNDSON, Gordon; CARLETON, Nicholas. Sex differences in mental disorder symptoms among Canadian police officers: the mediating role of social support, stress, and sleep quality. **Cognitive Behaviour Therapy**, v. 51, n. 1, p. 3-20, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1080/16506073.2021.1877338>.
- ANYŻEWSKA, Anna; ŁAKOMY, Roman; LEPIONKA, Tomasz; MACULEWICZ, Ewelina; SZARSKA, Ewa; TOMCZAK, Andrzej; BOLCZYK, Izabela; BERTRANDT, Jerzy. Association between diet, physical activity and nutritional status of male border guard officers. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 19, n. 9, p. 1-14, 2022. DOI: <https://doi.org/10.3390/IJERPH19095305>.
- ARAÚJO, Isis Kelma Figueiredo de; CUNHA, Katiane da Costa. Hábitos alimentares e estado nutricional dos bombeiros militares de Belém, Pará, Brasil. **Revista Brasileira de Nutrição Esportiva**, São Luiz, v. 15, n. 91, p. 113-127, 2021. Disponível em: <https://www.rbne.com.br/index.php/rbne/article/view/1835>. Acesso em: 27 set. 2022.
- ARENA, Ross; MCNEIL, Amy; SAGNER, Michael; HILLS, Andrew. The current global state of key lifestyle characteristics: health and economic implications. **Progress in Cardiovascular Diseases**, v. 59, n. 5, p. 422-429, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1016/J.PCAD.2017.02.002>.
- BALDWIN, Simon; BENNELL, Craig; ANDERSEN, Judith; SEMPLE, Tori; JENKINS, Bryce. Stress-activity mapping: Physiological responses during general duty police encounters. **Frontiers in Psychology**, v. 10, p. 1-17, 2019. DOI: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2019.02216>.
- BARBOSA, Amanda Benevides; MENDES, Ana Luiza Resende Ferreira; SANTOS, Geam Carles Mendes dos; MONTENEGRO, Ana Caroline Cavalcante; SILVA, Francisco Regis da; DANTAS, Débora Sâmara Guimarães. Perfil antropométrico e alimentar de policiais militares. **Motricidade**, Ribeira da Pena, v. 14, n. 1, p. 96-102, 2018. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/2059609521?pq-origsite=gscholar&fromopenview=true>. Acesso em: 6 nov. 2022.
- BONNER, Heidi; BRIMHALL, Andy. Gender differences in law enforcement officer stress and coping strategies. **Police Quarterly**, v. 25, n. 1, p. 59-89, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1177/10986111211037584>.
- BORGES, Rejane Mendes Costa; SILVA, Maria Cecília Andrade; SOUTO, Simone Valéria Dias; DIAS, Ernandes Gonçalves. Perfil antropométrico e hábitos alimentares de bombeiros de um batalhão em Minas Gerais, Brasil. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, Três Corações, v. 17, n. 1, p. 1-11, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5892/RUVRD.V17I1.5251>.
- BOTH, Jorge; BORGATTO, Adriano Ferreti; NASCIMENTO, Juarez Vieira do; SONOO, Christi Noriko; LEMOS, Carlos Augusto Fogliarini; NAHAS, Markus Vinicius. Validação da escala "Perfil do Estilo de Vida Individual". **Revista Brasileira de Atividade Física & Saúde**, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 5-14, 2008. Disponível em: <https://rbafs.org.br/rbafs/article/view/778>. Acesso em: 7 jul. 2023.

Estilo de vida e saúde de policiais militares operacionais e administrativos: estudo comparativo e correlacional

Gabriel de Oliveira Jorge, Diogo Gerbis de Aguiar,
Thiago Gomes Nascimento, Rebeca Lopes da Silva Brito,
Paulo Henrique Ferreira Alves e Francisco Guilherme Lima Macedo

BREMNER, Douglas; MOAZZAMI, Kasra; WITTBRODT, Matthew; NYE, Jonathon, LIMA, Bruno; GILLESPIE, Charles; RAPAPORT, Mark; PEARCE, Bradley; SHAH, Amit; VACCARINO, Viola. Diet, stress and mental health. **Nutrients**, v. 12, n. 8, p. 1-27, 2020. DOI: <https://doi.org/10.3390/NU12082428>.

BUCKINGHAM, Sarah Ann; MORRISSEY, Karyn; WILLIAMS, Andrew James; PRICE, Lisa; HARRISON, John. The physical activity wearables in the police force (PAW-Force) study: acceptability and impact. **BMC Public Health**, v. 20, n. 1, p. 1-16, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12889-020-09776-1>.

CENA, Hellas; CALDER, Philip. Defining a healthy diet: evidence for the role of contemporary dietary patterns in health and disease. **Nutrients**, v. 12, n. 2, p. 1-15, 2020. DOI: <https://doi.org/10.3390/NU12020334>.

CHAN, Jhon; LIU, Guanmin; LIANG, Danxia; DENG, Kenfeng; WU, Jiamin; YAN, Jin. Therapeutic benefits of physical activity for mood: a systematic review on the effects of exercise intensity, duration, and modality. **The Journal of Psychology**, v. 153, n. 1, p. 102-125, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1080/00223980.2018.1470487>.

CHRISTOFARO, Diego; TEBAR, William; SILVA, Gabriela; LOFRANO-PRADO, Mara; BOTERO, João Paulo; CUCATO, Gabriel; MALIK, Neal; HOLLANDS, Kristina; CORREIA, Marília; RITTI-DIAS, Raphael; PRADO, Wagner. Anxiety is more related to inadequate eating habits in inactive than in physically active adults during COVID-19 quarantine. **Clinical Nutrition ESPEN**, v. 51, n. 1, p. 301-306, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1016/J.CLNESP.2022.08.010>.

DAVIES, Alyse; WELLARD-COLE, Lyndal; RANGAN, Anna; ALLMAN-FARINELLI, Margaret. Validity of self-reported weight and height for BMI classification: a cross-sectional study among young adults. **Nutrition**, v. 71, n. 1, p. 1-23, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/J.NUT.2019.110622>.

DISHMAN, Rod; HEATH, Gregory; SCHMIDT, Michael; LEE, I-Min. **Physical activity epidemiology**. 3. ed. Champaign, IL: Human Kinetics, 2021.

DOGRA, Shilpa; MACINTOSH, Lindsey; O'NEILL, Carley; D'SILVA, Chelsea; SHEARER, Heather; SMITH, Kathy; CÔTÉ, Pierre. The association of physical activity with depression and stress among post-secondary school students: a systematic review. **Mental Health and Physical Activity**, v. 14, n. 1, p. 146-156, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1016/J.MHPA.2017.11.001>.

DWIVEDI, Alok Kumar; MALLAWAARACHCHI, Indika; ALVARADO, Luis. Analysis of small sample size studies using nonparametric bootstrap test with pooled resampling method. **Statistics in Medicine**, v. 36, n. 14, p. 2187-2205, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1002/sim.7263>.

ERMASOVA, Natalia; CROSS, Ardis; ERMASOVA, Eugenia. Perceived stress and coping among law enforcement officers: An empirical analysis of patrol versus non-patrol officers in Illinois, USA. **Journal of Police and Criminal Psychology**, v. 35, n. 1, p. 48-63, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1007/S11896-019-09356-Z/TABLES/8>.

FERRIANI, Lara Onofre; COUTINHO, Evandro da Silva Freire; SILVA, Daniela Alves; BIVANCO-LIMA, Danielle; BENSEÑOR, Isabela Judith Martins; VIANA, Maria Carmen. Validity of self-reported measures of body weight and height in participants of the São Paulo Megacity Mental Health Survey. **Cadernos Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 225-233, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1414-462X201900020242>.

GODOS, Justina; CURRENTI, Walter; ANGELINO, Donato; MENA, Pedro; CASTELLANO, Sabrina; CARACI, Filippo; GALVANO, Fabio; RIO, Daniele Del; FERRI, Raffaele; GROSSO, Giuseppe. Diet and mental health:

review of the recent updates on molecular mechanisms. **Antioxidants**, v. 9, n. 4, p. 1-13, 2020. DOI: <https://doi.org/10.3390/ANTIOX9040346>.

OLIVEIRA, Bruno Gonçalves de; NASCIMENTO, José Lucas Abreu; SÁ, Alisson Cosme Andrade de; CRUZ, Glenda Suellen Matos; BOMFIM, Eliane dos Santos. Estresse ocupacional e qualidade de vida no trabalho de policiais militares. **Revista Multidisciplinar em Saúde**, Fortaleza, v. 2, n. 4, 2021. DOI: <https://doi.org/10.51161/rem/3079>.

HARRISON, Virginia; KEMP, Richard; BRACE, Nicola; SNELGAR, Rosemary. **SPSS for psychologists**. 7. ed. London: Red Globe Press, 2021.

HERNÁNDEZ-SAMPIERI, Roberto; TORRES, Christian Paulina Mendoza. **Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta**. Ciudad de México: Mcgraw-Hill Interamericana Editores, 2018.

HODGE, James; SHAH, Roma; MCCULLOUGH, Marjorie; GAPSTUR, Susan; PATEL, Alpa. Validation of self-reported height and weight in a large, nationwide cohort of U.S. adults. **PLOS ONE**, v. 15, n. 4, p. 1-11, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1371/JOURNAL.PONE.0231229>.

HSU, Kuo-Jen; LIAO, Chun-De; TSAI, Mei-Wun; CHEN, Chiao-Nan. Effects of exercise and nutritional intervention on body composition, metabolic health, and physical performance in adults with sarcopenic obesity: a meta-analysis. **Nutrients**, v. 11, n. 9, p. 1-15, 2019. DOI: <https://doi.org/10.3390/NU11092163>.

ITACARAMBI, Alisson Alcântara; DANTAS, Talita Souza; BRANDÃO, Marcelo Luiz. Nível de prática de exercício físico e composição corporal dos policiais militares do Estado de Goiás. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública**, Goiânia, v. 12, n. esp., p. 93-107, 2019. DOI: <https://doi.org/10.29377/REBESP.V12IESPECIAL.446>.

KUKIĆ, Filip; DOPSAJ, Milivoj; ČVOROVIĆ, Aleksandar; STOJKOVIC, Milos; JEKNIC, Velimir. A brief review of body composition in police workforce. **International Journal of Physical Education, Fitness and Sports**, v. 7, n. 2, p. 10-19, 2018. DOI: <https://doi.org/10.26524/IJPEFS1822>.

KUKIĆ, Filip; HEINRICH, Katie; KOROPANOVSKI, Nenad; POSTON, Walker; ČVOROVIĆ, Aleksandar; DAWES, Jay; ORR, Robin; DOPSAJ, Milivoj. Differences in body composition across police occupations and moderation effects of leisure time physical activity. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 17, n. 18, p. 1-14, 2020. DOI: <https://doi.org/10.3390/IJERPH17186825>.

KUKIĆ, Filip; SCEKIC, Aleksandra; KOROPANOVSKI, Nenad; ČVOROVIĆ, Aleksandar; DAWES, Jay; DOPSAJ, Milivoj. Age-related body composition differences in female police officers. **International Journal of Morphology**, v. 37, n. 1, p. 302-307, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-95022019000100302>.

LANG, Undine; BEGLINGER, Christoph; SCHWEINFURTH, Nina; WALTER, Marc; BORGWARDT, Stefan. Nutritional aspects of depression. **International Journal of Experimental Cellular Physiology, Biochemistry, and Pharmacology**, v. 37, n. 3, p. 1029-1043, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1159/000430229>.

LI, Jessica; CHEUNG, Jacky; SUN, Ivan. The impact of job and family factors on work stress and engagement among Hong Kong police officers. **Policing: an International Journal**, v. 42, n. 2, p. 284-300, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1108/PIJPSM-01-2018-0015>.

Estilo de vida e saúde de policiais militares operacionais e administrativos: estudo comparativo e correlacional

Gabriel de Oliveira Jorge, Diogo Gerbis de Aguiar,
Thiago Gomes Nascimento, Rebeca Lopes da Silva Brito,
Paulo Henrique Ferreira Alves e Francisco Guilherme Lima Macedo

LJUNGBERG, Tina; BONDZA, Emma; LETHIN, Connie. Evidence of the importance of dietary habits regarding depressive symptoms and depression. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 17, n. 5, p. 1-18, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.3390/IJERPH17051616>.

ŁOWIŃSKI, Tomasz; GOMOŁYSEK, Anna; PROKOPCZYK, Adam. Dietary habits of selected groups of police officers in the context of stress reduction. **Sport i Turystyka**, v. 1, n. 2, p. 103-116, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.16926/SIT.2018.01.17>.

LUFT, Carolini Di Bernardi; SANCHES, Sabrina de Oliveira; MAZO, Giovana Zarpellon; ANDRADE, Alexandro. Versão brasileira da Escala de Estresse Percebido: tradução e validação para idosos. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 41, n. 4, p. 606-615, 2007. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-89102007000400015>.

MACHADO, Wagner de Lara; DAMÁSIO, Bruno Figueiredo; BORSA, Juliane Callegaro; SILVA, Joilson Pereira da. Dimensionalidade da escala de estresse percebido (Perceived Stress Scale, PSS-10) em uma amostra de professores. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 38-43, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-79722014000100005>.

MADEIRA, Francilene Batista; FILGUEIRA, Dulce Almeida; BOSI, Maria Lúcia Magalhães; NOGUEIRA, Julia Aparecida Devidé. Estilos de vida, habitus e promoção da saúde: algumas aproximações. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 106-115, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902018170520>.

MAGNAVITA, Nicola; CAPITANELLI, Ilaria; GARBARINO, Sergio; PIRA, Enrico. Work-related stress as a cardiovascular risk factor in police officers: a systematic review of evidence. **International Archives of Occupational and Environmental Health**, v. 91, n. 4, p. 377-389, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/S00420-018-1290-Y>.

MARINHO, Mayelle Tayanna; SOUZA, Marina Batista Chaves Azevedo de; SANTOS, Mairana Maria Angelica; CRUZ, Maísa Alves de Albuquerque da; BARROSO, Barbara Iânsa de Lima. Fatores geradores de estresse em policiais militares: revisão sistemática. **Revista Família, Ciclos de Vida e Saúde no Contexto Social**, Uberaba, v. 6, n. 2, p. 637-648, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.18554/REFACS.V6I0.3132>.

MARINS, Eduardo; DAVID, Gabriela; DEL VECCHIO, Fabrício. Characterization of the physical fitness of police officers: a systematic review. **Journal of Strength and Conditioning Research**, v. 33, n. 10, p. 2860-2874, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1519/JSC.0000000000003177>.

MATOS, Suamily Maria Rodrigues de; FERREIRA, José Carlos de Sales. Stress and eating behavior. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 7, p. 1-11, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/RSD-V10I7.16726>.

MA, Xiumei; CHEN, Qing; PU, Yueli; GUO, Man; JIANG, Zangzhe; HUANG, Wei; LONG, Yang; XU, Yong. Skipping breakfast is associated with overweight and obesity: a systematic review and meta-analysis. **Obesity Research & Clinical Practice**, v. 14, n. 1, p. 1-8, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/J.ORCP.2019.12.002>.

MCDOWELL, Cillian; DISHMAN, Rodney; GORDON, Brett; HERRING, Matthew. Physical activity and anxiety: a systematic review and meta-analysis of prospective cohort studies. **American Journal of Preventive Medicine**, v. 57, n. 4, p. 545-556, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/J.AMEPRE.2019.05.012>.

MEDINA-REMÓN, Alexander; KIRWAN, Richard; LAMUELA-RAVENTÓS, Rosa; ESTRUCH, Ramón. Dietary patterns and the risk of obesity, type 2 diabetes mellitus, cardiovascular diseases, asthma, and neurodegenerative diseases. **Critical Reviews in Food Science and Nutrition**, v. 58, n. 2, p. 262-296, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/10408398.2016.1158690>.

MISHRA, Prabhaker; PANDEY, Chandra; SINGH, Uttam; GUPTA, Anshul; SAHU, Chinmoy; KESHRI, Amit. Descriptive statistics and normality tests for statistical data. **Annals of Cardiac Anaesthesia**, v. 22, n. 1, p. 67-72, 2019a. DOI: http://dx.doi.org/10.4103/ACA.ACA_157_18.

MISHRA, Prabhaker; SINGH, Uttam; PANDEY, Chandra; MISHRA, Priyadarshni; PANDEY, Gaurav. Application of Student's t-test, analysis of variance, and covariance. **Annals of Cardiac Anaesthesia**, v. 22, n. 4, p. 407-411, 2019b. DOI: http://dx.doi.org/10.4103/ACA.ACA_94_19.

NASCIMENTO, Karleando Pereira do; MORAIS, Huana Carolina Cândido; MANIVA, Samia Jardelle Costa de Freitas; CAMPOS, Regina Kelly Guimarães Gomes; PINTO, Ana Carolina Matias Dinelly; RIBEIRO, Thecia Larissa da Silva. Associação entre fatores de risco cardiovascular e indicadores antropométricos em policiais militares. **Revista Enfermagem Atual in Derme**, Rio de Janeiro, v. 96, n. 37, p. 1-11, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.31011/REAID-2022-V.96-N.37-ART.1290>.

NORVELL, Nancy; HILLS, Holly; MURRIN, Mary. Understanding stress in female and male law enforcement officers. **Psychology of Women Quarterly**, v. 17, n. 3, p. 289-301, 1993. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/J.1471-6402.1993.TB00488.X>.

OLIVEIRA, Mário Luíz Cardoso; NASCIMENTO, Rodolfo Gomes do. Perfil sociodemográfico, clínico e antropométrico de policiais militares do serviço operacional da região metropolitana de Belém, Brasil. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 10, p. 83281-83296, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.34117/BJDV6N10-675>.

QUEIRÓS, Cristina; PASSOS, Fernando; BÁRTOLO, Ana; MARQUES, António José; DA SILVA, Carlos Fernandes; PEREIRA, Anabela. Burnout and stress measurement in police officers: literature review and a study with the operational police stress questionnaire. **Frontiers in Psychology**, v. 11, n. 1, p. 1-23, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.3389/FPSYG.2020.00587/BIBTEX>.

RAMEY, Sandra; PERKHOUNKOVA, Yelena; MOON, Mikyung; TSENG, Hei-Chen; WILSON, Annerose; HEIN, Maria; HOOD, Kristin; FRANKE, Warren. Physical activity in police beyond self-report. **Journal of Occupational and Environmental Medicine**, v. 56, n. 3, p. 338-343, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1097/JOM.000000000000108>.

REIS, Luiz Francisco; KNIHS, Débora Aparecida; LUZZANI, Fernanda. Índices de adiposidade e somatotipia de policiais militares de Blumenau-SC. **Revista Brasileira de Prescrição e Fisiologia do Exercício**, São Luiz, v. 13, n. 86, p. 1004-1013, 2019. Disponível em: <https://www.rbpfex.com.br/index.php/rbpfex/article/view/1845>.

REMOR, Eduardo. Psychometric properties of a European Spanish version of the Perceived Stress Scale (PSS). **The Spanish Journal of Psychology**, v. 9, n. 1, p. 86-93, 2006. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S1138741600006004>.

RUBEIS, Vanessa De; BAYAT, Sawila; GRIFFITH, Lauren; SMITH, Brendan; ANDERSON, Laura. Validity of self-reported recall of anthropometric measures in early life: A systematic review and meta-analysis. **Obesity Reviews**, v. 20, n. 10, p. 1426-1440, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/OBR.12881>.

SAMPAIO, Fabiana de Jesus; ROCHA, Claudia Treumann; FERRAZ, Renato Ribeiro Nogueira; BARBOSA, Antônio Pires; RODRIGUES, Francisco Sandro Menezes. Perfil socioeconômico e análise de hábitos de alimentação entre policiais militares de Salvador-BA. **UNILUS Ensino e Pesquisa**, Santos, v. 15, n. 38, p. 78-88, 2018. Disponível em: <http://revista.lusiada.br/index.php/ruep/article/view/959>. Acesso em: 5 jan. 2023.

SANTOS, Helen Mara dos; TEIXEIRA, Estelamar Maria Borges; VIEIRA, Patrícia Maria. Perfil nutricional e hábitos alimentares de policiais militares. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 14, p. 1-10, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/RSD-V10I14.20419>.

SCHUCH, Felipe; STUBBS, Brendon; MEYER, Jacob; HEISSEL, Andreas; ZECH, Philipp; VANCAMPFORT, Davi; ROSENBAUM, Simon; DEENIK, Jeroen; FIRTH, Joseph; WARD, Philip; CARVALHO, Andre; HILES, Sarah. Physical activity protects from incident anxiety: A meta-analysis of prospective cohort studies. **Depression and Anxiety**, v. 36, n. 9, p. 846-858, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1002/DA.22915>.

SHAUGHNESSY, Jhon; ZECHMEISTER, Eugene; ZECHMEISTER, Jeanne. **Research methods in Psychology**. 10. ed. New York: McGraw-Hill Education, 2015.

SILVA, Alexandre Fernandes da; CARMO, Vanessa Sarmiento Dias do; BORGES, Moisés Augusto de Oliveira; LIMA, Bruno Lucas Pinheiro; SANTOS, Andressa Oliveira Barros do; LIMA, Vicente Pinheiro. Composição corporal entre policiais militares fisicamente ativos e inativos. **Conhecimento Interativo**, São José dos Pinhais, v. 12, n. 2, p. 414-423, 2018. Disponível em: <http://app.fiepr.org.br/revistacientifica/index.php/conhecimentointerativo/article/view/307/313>. Acesso em: 6 nov. 2022.

SOUSA, Thais Felipe de; BARROSO, Willer Werneck Xavier. Síndrome de Burnout relacionada ao impacto do estresse na vida do policial militar. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 7, n. 10, p. 1740-1763, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.51891/rease.v7i10.2696>.

STEWART, Antony. **Basic statistics and epidemiology: a practical guide**. 5. ed. London: CRC Press, 2022.

TEIXEIRA, Inaian Pignatti; PEREIRA, Jaqueline Lopes; BARBOSA, José Paulo dos Anjos Souza; MELLO, Aline Veroneze de; ONITA, Bianca Mitie; FISBERG, Regina Mara; FLORINDO, Alex Antonio. Validity of self-reported body mass and height: relation with sex, age, physical activity, and cardiometabolic risk factors. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 1-16, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1980-549720210043>.

TOMIYAMA, Janet. Stress and obesity. **Annual Review of Psychology**, v. 70, n. 1, p. 703-718, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-psych-010418>.

VALMARI, Elin Granholm; GHAZINOUR, Mehdi; NYGREN, Ulla; GILENSTAM, Kajsa. A systematic review of lifestyle and health among patrolling police officers. **Scandinavian Journal of Occupational Therapy**, v. 15, n. 1, p. 1-24, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/11038128.2022.2083013>.

VIOLANT-HOLZ, Verônica; GALLEGO-JIMÉNEZ, Gloria; GONZÁLEZ-GONZÁLEZ, Carina; MUÑOZ-VIOLANT, Sarah; RODRÍGUEZ, Manuel José; SANSANO-NADAL, Oriol; GUERRA-BALIC, Myriam. Psychological health and physical activity levels during the COVID-19 pandemic: A systematic review. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 17, n. 24, p. 1-19, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.3390/IJERPH17249419>.

VUKOVIĆ, Marko; KUKIĆ, Filip; ČVOROVIĆ, Aleksandar; JANKOVIĆ, Dunja; PRĆIĆ, Iva; DOPSAJ, Milivoj. Relations between frequency and volume of leisure-time physical activity and body composition in police officers. **Research Quarterly for Exercise and Sport**, v. 91, n. 1, p. 47-54, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/02701367.2019.1646391>.

Estilo de vida e saúde de policiais militares operacionais e administrativos: estudo comparativo e correlacional

Gabriel de Oliveira Jorge, Diogo Gerbis de Aguiar, Thiago Gomes Nascimento, Rebeca Lopes da Silva Brito, Paulo Henrique Ferreira Alves e Francisco Guilherme Lima Macedo

WADDEN, Thomas; TRONIERI, Jena; BUTRYN, Meghan. Lifestyle modification approaches for the treatment of obesity in adults. **The American Psychologist**, v. 75, n. 2, p. 235-251, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1037/AMP0000517>.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Obesity and overweight**. Geneva: World Health Organization, 2025. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>. Acesso em: 6 jul. 2025.

WORLDHEALTHORGANIZATION. **Mental health at work: transforming mental health for all**. Geneva: World Health Organization, 2022. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240049338>. Acesso em: 6 fev. 2023.

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**



REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

www.forumseguranca.org.br